



Report on the Yukon Workers' Compensation System

[Cliquez ici pour accéder à la version française](#)



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

The examination work reported here was conducted in accordance with the legislative mandate, policies, and practices of the Office of the Auditor General of Canada. These policies and practices embrace the standards recommended by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

The Report is available on our Web site at www.oag-bvg.gc.ca.

For copies of the Report or other Office of the Auditor General publications, contact

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10-1
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Telephone: (613) 952-0213, ext. 5000, or 1-888-761-5953
Fax: (613) 954-0696
E-mail: distribution@oag-bvg.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2002
Cat. No. FA3-36/2002E
ISBN 0-662-32723-3



AUDITOR GENERAL OF CANADA



VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

To the Board of Directors of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board:

I am pleased to present our report on the special examination of the Yukon Workers' Compensation System in accordance with the provisions of section 104 of the *Workers' Compensation Act*.

As specified in section 104(8), the report contains information that, in my opinion, should be brought to the attention of the Board, the Minister, and the Legislative Assembly. We understand that, pursuant to section 104(9), the Board will immediately provide a copy of the report to the Minister, the Workers' Compensation Appeal Tribunal, and the Workers' Advocate, and will make the report publicly available.


Sheila Fraser, FCA
Auditor General of Canada

VANCOUVER, 10 September 2002

Table of Contents

Main Points	1
Introduction	5
A system under intense scrutiny	5
Mandate, funding, and key statistics	5
Key players in the Yukon workers' compensation system	6
Focus of the examination	8
Observations and Recommendations	8
Governance	8
Sound governance is critical	8
Improving the process of appointing Board members	8
Accountability and reporting relationships need to be clarified	9
Relationship with the Yukon Government has been problematic	11
Administration of workers' compensation health and safety programs	12
Improvements required in claims management	12
Appeal process has been strengthened	15
Rehabilitation services need to be evaluated	16
Lack of progress on prevention activities	17
Enforcement of the <i>Occupational Health and Safety Act</i> and regulations needs to be improved	18
Investment returns have been reasonable	19
Current assessment and subsidy level may not be sustainable	20
Administration costs have been steadily increasing	20
Sound human resource planning is required	23
Strategic planning and performance measurement and reporting	25
Need to systematically identify and assess risks	25
Performance measurement and reporting are in their early stages	25
Conclusion	28
About the Examination	31



Report on the Yukon Workers' Compensation System

Main Points

1. Overall, we found that the Yukon workers' compensation system is fundamentally sound and responsive to the needs of those who are injured in the workplace. While improvements are needed, for the most part the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board (YWCHSB) is aware of the important issues it faces and is taking action to address them. These issues include the need to address governance; improve claims management; control increasing claims and administration costs; develop and implement creative and appropriate ways of attracting and retaining key personnel, particularly in claims management; and strengthen performance reporting to both management and outside stakeholders. An additional area that we believe requires more priority and action is prevention and enforcement.
2. The Board of Directors recently approved a Governance Handbook for the use of Board members to oversee the work of the YWCHSB, but a number of issues need to be addressed that are beyond the Board's control. The Minister may wish to consider proposing legislative amendments that would provide for public interest representation on the Board of Directors, remove the Chair of the Appeal Tribunal from the Board of Directors, and require that the President report to the Board of Directors alone and not to the Minister. We emphasize that to make these structural changes work as intended, the Government, the Minister, the Board, the President, and the staff of the YWCHSB would have to collaborate and put the interests of both the compensation system and Yukon citizens above those of any one stakeholder group or individual.
3. We identified certain deficiencies in the way workers' claims for compensation are managed, in particular a need for a quality assurance program. However, it has been difficult within the salary constraints of the Government's classification system to recruit and retain staff with experience in the handling of claims, including quality assurance. The YWCHSB should explore options with the Yukon Government for increased flexibility in classification and salary levels for certain positions that require special skills and that the YWCHSB can demonstrate are difficult to recruit for and staff. We also see the need for a strategy to ensure that when key positions become vacant they can be filled without delay.
4. Although the YWCHSB has made accident prevention a priority and increased its prevention efforts, it has no formal strategy for preventing workplace injuries. As an example, it is not ensuring that employers who are required by law to have safety programs have established them and operate

them effectively. In light of its relatively small jurisdiction and limited resources, the YWCHSB should conduct a risk assessment to determine the appropriate level of prevention effort in the Yukon and then develop performance targets toward that level. We also believe that the YWCHSB should finish its review of occupational health and safety regulations and the drafting of new regulations, as appropriate, for consideration by the Commissioner in Executive Council.

5. Until 1999, the YWCHSB had enjoyed many years of operating surpluses, allowing it to subsidize substantially the assessments of employers in the territory. The YWCHSB has invested the Compensation Fund's money prudently. However, claims costs are increasing and administration costs, already high compared with those of other jurisdictions, are steadily increasing, though not without valid reason. As it considers the need for higher assessment rates in the future, the YWCHSB will have to demonstrate to stakeholders that it is operating economically, efficiently, and effectively. This is particularly important in managing its \$4 million Achieving Better Customer Service project. The YWCHSB also needs an appropriate policy on the tendering of contracts to make its operations more transparent and open to competition and to ensure that it gets best value from its contracts.

6. The YWCHSB needs to identify and assess the risks to achieving its objectives so it can address them formally and systematically in the strategic plan. While its strategic plan does include some goals, we believe the YWCHSB needs to establish a full range of measurable goals and targets, recognizing that this will take some time. Progress toward those goals and targets would form the basis for reporting on results, both to management and to outside stakeholders. In our view, practical and appropriate performance reporting would help the YWCHSB to satisfy itself and demonstrate to others that it operates efficiently and effectively. For similar reasons, we also encourage the Appeal Tribunal and the Workers' Advocate to develop their own performance reporting.

Background and other observations

7. The YWCHSB is entrusted with managing the Compensation Fund in the best interests of workers and employers. The workers' compensation system has been under intense public scrutiny in the Yukon for a number of years. A public inquiry in 1996 found it a fundamentally good and responsive system dealing with very difficult, complex issues related to workplace injuries. This is still true—and just as the inquiry concluded then, there are areas today that need improvement. Adding the independent Workers' Compensation Appeal Tribunal and the Workers' Advocate to the system has strengthened it, but appeals remain inherently costly.

8. Throughout our examination, we observed areas that could be improved and we make a number of related recommendations in this report. We also point out some constraints on the YWCHSB's operations. In particular, as one of the smallest workers' compensation boards in Canada, it nonetheless has many of the same responsibilities and functions as larger boards with significantly more resources. Doing all the things expected of

today's compensation boards requires money. But it also requires some key staff with unique skills, people who may be difficult to attract to the North and to retain.

The key players in the system have responded. The responses of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board, the Yukon Workers' Compensation Appeal Tribunal, and the Workers' Advocate are included in this report. They agree with our recommendations, and their responses describe current or planned action to address them.

Introduction

A system under intense scrutiny

9. Workers' compensation is a no-fault insurance system that protects employers and workers from the expense and uncertainties of litigation. In recent years, many workers' compensation boards across Canada have come under a great deal of scrutiny by governments, employers, labour groups, and the general public. At least seven provinces have undertaken independent reviews of their workers' compensation boards since 1988.

10. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board (YWCHSB) has been no exception: In 1996, public criticism of its management practices and its handling of workers' claims led to a ministerial public inquiry (the Gladish Inquiry). The inquiry concluded that workers' compensation was a fundamentally good and responsive system dealing with very difficult, complex issues related to workplace injuries; however, in certain areas it needed to improve. Claims decisions, for example, were not written clearly, lacked supporting documentation, and were not communicated properly to workers. The inquiry also noted problems in the rehabilitation of workers.

11. In response to stakeholders' concerns—about the claims appeal process, accountability, and the relationship between the YWCHSB and the responsible Minister—in 1999 a ministerial task force undertook a review of the *Workers' Compensation Act*. The task force's recommendations led to legislative amendments in November 1999.

12. The amended Act requires a special examination of the workers' compensation system. It also requires that the responsible Minister begin a review of the Act by 1 January 2003 and conduct a comprehensive review of the Act in 2013.

Mandate, funding, and key statistics

13. The Yukon workers' compensation system dates back nearly 85 years. Its principles are outlined in the *Workers' Compensation Act* (see Exhibit 1). In 1992, the workers' compensation system was amalgamated with the occupational health and safety program to advance strategies for preventing workplace injuries in the territory.

14. In 1973, the Compensation Fund was established as an account within the Yukon Consolidated Revenue Fund. The money for the Compensation Fund comes from annual assessments levied on employers, based on their reported assessable payrolls. Those assessments and the Fund's investment income pay the costs of all claims for work-related injuries and accidental deaths. They also pay for accident prevention activities and administration costs.

15. The Compensation Fund is one of the smallest in Canada. At the end of December 2001, its total assets were about \$140.4 million, including \$136.9 million in investments; offsetting the assets, it had a benefits liability

of \$78.2 million, \$59.6 million in reserves, and \$2.6 million in other liabilities. Its revenues in 2001 were about \$7.2 million from assessment premiums and about \$9.4 million from investments and other sources of income. It had claims expenses of about \$17.5 million and administration costs of around \$6.9 million.

Exhibit 1 Objectives of the *Workers' Compensation Act*

- To provide for an open and fair system of guaranteed, adequate compensation for all workers or their dependants for work-related disabilities.
- To provide disabled workers with rehabilitation to assist them to overcome the effects of work-related disabilities as much as possible.
- To maintain a solvent compensation fund managed in the interest of workers and employers.
- To provide for fair assessments on employers.
- To provide an appeal procedure that is simple, fair, and accessible, with minimal delays.
- To combine efforts and resources for the prevention of workplace disabilities, including the enforcement of health and safety standards.
- To establish a board, independent of government, with equal representation from workers and industry and a neutral chair to administer workers' compensation, health and safety for all industries.
- To ensure that workers, dependants of deceased workers and employers are treated with compassion, respect and fairness.

Source: *Workers' Compensation Act*

16. At the end of 2001, the Yukon Territory had a population of about 30,400, an employed labour force of 13,400, and nearly 2,240 employers paying assessment premiums into the Compensation Fund. During that year, Yukon workers filed 1,026 claims for workers' compensation; about 92 percent of them were accepted as valid. Of the valid claims, 62 percent entailed no loss of time from work, as they were for minor injuries or for major injuries that perhaps involved financial compensation but did not result in time away from work after the day of the accident.

Key players in the Yukon workers' compensation system

17. In addition to the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board, the key players are the Workers' Compensation Appeal Tribunal (Appeal Tribunal) and the Workers' Advocate. Other players include employers, workers, medical practitioners, providers of rehabilitation services, and the Yukon Government.

18. The *Workers' Compensation Act* has delegated the trusteeship of the Compensation Fund to the YWCHSB. The job of the YWCHSB is to manage the Fund in the best interests of its main stakeholders—workers and their employers.

19. The YWCHSB is governed by a Board of Directors (the Board) that comprises a neutral Chair and an alternate Chair; six voting members—

three employer representatives and three worker representatives; and two non-voting members—the President (chief executive officer) and the Chair of the Appeal Tribunal. Except for the President, the Board consists of part-time members. Most of its current members are relatively new, appointed only in the last two years.

20. The Board of Directors is responsible for

- establishing policies,
- creating rules governing conflict of interest,
- reporting on the activities of the YWCHSB,
- approving the operating and capital budgets, and
- planning for the future of the YWCHSB.

21. Among other things, the President is responsible for administering the YWCHSB and developing and implementing its policies. The President and the administrative staff (about 58 full-time equivalents) are members of the Yukon public service.

22. Besides the Executive, there are three administrative branches:

- The Operations branch is responsible for assessments, records, and information systems and for managing the Compensation Fund's investments.
- The Programs branch is responsible for all of the services provided to claimants under the *Workers' Compensation Act* and for all aspects of administering the *Occupational Health and Safety Act*. This includes claims adjudication, rehabilitation, prevention, safety training and education, and inspection.
- The Planning, Evaluation and Policy branch is responsible for policy analysis and development. It also provides evaluation and strategic planning support as well as quality assurance services.

23. In April 2000, the Workers' Compensation Appeal Tribunal was established as an independent body to deal with appeals of claims decisions. Its six part-time members include a Chair, an alternate Chair, two employer representatives, and two worker representatives; it also has an administrative staff of one. Its operating costs are paid out of the Compensation Fund and are part of the YWCHSB's administration costs. They amounted to around \$144,000 in 2000 and \$194,000 in 2001.

24. The Workers' Advocate is appointed by the Minister of Justice. This position was established under the *Workers' Compensation Act* to assist and represent workers in claims appeals. The Workers' Advocate provides advice to workers and assists them with their claims for compensation. The Workers' Advocate office budget is to be prepared and approved by the Minister of Justice after consultation with the YWCHSB. In practice, the YWCHSB is not consulted formally but is informed of the budget after its approval. The Advocate's costs in 2000 amounted to \$195,000 and in 2001 to about \$309,000. The Advocate's costs are also paid out of the Compensation Fund as part of the YWCHSB's administration costs.

Focus of the examination

25. We undertook this examination under section 11 of the *Auditor General Act*, pursuant to an order-in-council and in accordance with the provisions of the *Yukon Workers' Compensation Act*. We looked at how well the various elements of the workers' compensation system are working, including the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board, the Workers' Compensation Appeal Tribunal, and the Workers' Advocate. Our examination focussed on

- governance;
- administration of workers' compensation and health and safety programs; and
- strategic planning and performance measurement and reporting.

More on our objectives, criteria, and approach can be found at the end of this report in About the Examination.

Observations and Recommendations

Governance **Sound governance is critical**

26. Governance refers to the process and structure used to oversee the managing of an organization and the direction it is taking. A sound governance framework ensures that an organization can carry out its mandate and objectives effectively.

27. The Board of Directors of the YWCHSB recently approved a Governance Handbook for the use of Board members. However, there are several issues beyond the Board's control that need to be addressed. Most of them can be dealt with by making some structural changes. We emphasize, however, that the Government, the Minister, the Board of Directors, the President, and the staff of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board need to collaborate and put the interests of the system and of Yukon citizens above those of any one stakeholder group or individual; this would help them to ensure that the structural changes we recommend have the desired effect.

28. A main objective of the *Workers' Compensation Act* is to establish a board that is independent of the government. The workers' compensation system is unique, in that its funding comes essentially from employers' assessments and not from the government. The YWCHSB is a public trust—employers entrust their funds to it, and workers rely on it when they are injured on the job. It is important that the YWCHSB have the autonomy it needs to operate in the best interests of all its stakeholders.

Improving the process of appointing Board members

29. **Appointment of members.** Under the Act, the Commissioner in Executive Council appoints all members of the Board of Directors. The responsible Minister must consult with employers and employer organizations

and/or workers and labour organizations about all appointments to the Board except the President's. Both the Government and the Board have a role in ensuring that directors are appointed who have the qualifications the Board needs. Board members have expressed the concern that appointments have been made with little consideration of the core competencies and the time investment required of a Board member. Stakeholders told us they want to see a nomination process that is transparent, efficient, effective, and representative of their needs and expectations.

30. Appointment of the President. The appointment of the President or chief executive officer is a key element of corporate governance. Currently, the Commissioner in Executive Council can appoint and dismiss the President only on the recommendation of the Board. It is important that the Board maintain this role because it reinforces the President's accountability to the Board of Directors.

31. Voting Chair. The Act is silent on whether the neutral Chair can vote. With two main stakeholder groups represented on the Board, the Chair needs to remain neutral so that neither group perceives the Chair to be favouring the other. Given the even number of voting members, sometimes opposing views and interests cannot be reconciled to decide important issues. To avoid this, the Board members recently decided that when there is a deadlock, the Chair may cast the deciding vote.

32. Public interest representation. Workers' compensation systems in some other jurisdictions have a small number of Board members appointed to represent the public interest. This creates a tripartite board, helping to avoid a voting deadlock that could affect the Chair's neutrality. The presence of public interest representatives on the Board could help ensure that members put the interests of the system ahead of specific individual or group interests.

33. Chair of the Appeal Tribunal. The Ministerial Task Force Review of 1999 recommended that the Chair of the Appeal Tribunal sit as a non-voting member of the Board to maintain both continuity and an understanding of the Board's policies. However, the Act makes no distinction between the responsibilities of a non-voting member and those of a voting member. Furthermore, the participation of the Chair of the Appeal Tribunal in Board discussions could create the perception that the Appeal Tribunal is not independent. An alternative approach would require representatives of the Appeal Tribunal and the Board to meet on a regular basis, perhaps quarterly, to share information on matters of common interest and importance to the workers' compensation system.

Accountability and reporting relationships need to be clarified

34. Accountability to the Legislative Assembly. The Fund is a trust administered by the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board on behalf of the Yukon Government. However, the YWCHSB is unlike a Crown corporation over which a government, as the shareholder, exercises control. While the YWCHSB acts on the Government's behalf, it should act independently though held accountable to the Minister through the

government-appointed Board of Directors. The Minister, in turn, is accountable to the Legislative Assembly for the Board's performance.

35. As the Act requires, the YWCHSB reports annually to the Minister on all of its activities and the Minister tables its report in the Legislative Assembly. The Chair and the President also appear annually before the Legislative Assembly. In addition, the Board members hold an annual meeting to report to workers and employers on the administration of the compensation system.

36. The Board's Governance Handbook proposes that the Chair maintain regular contact with the Minister and, at least twice a year, provide an informal update on its activities and the status of the organization as a whole. We believe it is important for the Board and the Minister to have a clear mutual understanding of accountability—an understanding that includes the expectations for performance monitoring and for ongoing contact between the Minister and the Board. It is also important to recognize that the Minister supports the interests of the system and not the interests of a stakeholder group or individual.

37. **Position of the President.** The President is a non-voting member of the Board of Directors. As chief executive officer, he is responsible for the administration of the YWCHSB. The President has the status and responsibilities of a deputy head under the *Public Service Act*. The Board's Governance Handbook describes the relationship between the Board and the President and the accountability, performance, and reporting requirements. However, it is vague on the responsibilities of the President and his reporting relationship to the Yukon Government or the Minister.

38. The Chair, the alternate Chair, or another member of the Board should be available to provide information the Minister may need, if required to respond to questions about the YWCHSB in the Legislative Assembly. The Minister and the Government appoint Board members and can propose amendments to the *Workers' Compensation Act* if they are dissatisfied with any aspect of the YWCHSB and its operations. Thus, while the YWCHSB can operate quite independently of the Government from day to day, it can still be subject to a large degree of Government control.

39. As the chief executive officer responsible for the administration of the YWCHSB, the President has a fiduciary duty to the Board of Directors. Being accountable to both the Board of Directors and the Minister puts the President in a difficult situation in our view, particularly if the President receives conflicting directions. This could be resolved if the President were made accountable only to the members of the Board, who in turn are accountable to the Minister. Making this change would streamline the reporting relationship.

40. **Recommendation.** The Minister may wish to consider proposing legislative amendments to

- provide for public interest representation on the Board of Directors;

- remove the requirement that the Chair of the Workers' Compensation Appeal Tribunal be a member of the Board of Directors, but require that representatives of the Appeal Tribunal and the Board meet regularly; and
- require that the President report only to the Board of Directors and not to the Minister.

Management's response. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board thanks the Auditor General for the recommendation. This section responds to a request made by the Minister responsible for the YWCHSB and by its Chair. They asked the Auditor General to address the question of governance directly in the examination and, where appropriate, to provide advice and guidance, including guidance on the reporting relationship of the President to the Board of Directors and the Yukon Government.

Relationship with the Yukon Government has been problematic

41. The relationship between the Yukon Government and the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board (YWCHSB) has had its problems. For example, they have disagreed over the funding of mine safety and occupational health and safety programs. In 1993 the federal government transferred the programs and funds to the Yukon Government, which then turned the programs over to the YWCHSB and provided it with annual funding for the programs. In 2001, the Yukon Government decided to terminate the funding for these programs without consulting the YWCHSB.

42. Officials of the YWCHSB also told us that amendments to the *Workers' Compensation Act* in 1999 did not seem to reflect fully the concerns and recommendations they had raised with the Government, even though the amendments have implications for its work and its administration costs. Further, the Yukon Government disagreed recently with the premium assessed it as an employer by the YWCHSB, and both parties spent a great deal of time and effort in an appeal process that ended in an unchanged assessment.

43. The YWCHSB had difficulty, without legislative amendments, in resolving two long-standing issues: raising the maximum wage rates for compensation, which had been set in previous legislation; and reinstating benefits to a number of remarried spouses of deceased workers. Both matters were addressed by the passage of two separate bills in the most recent sitting of the Legislative Assembly. However, the YWCHSB feels that its concerns about the bill dealing with the maximum wage rate were not addressed adequately by the Government before it tabled the bill.

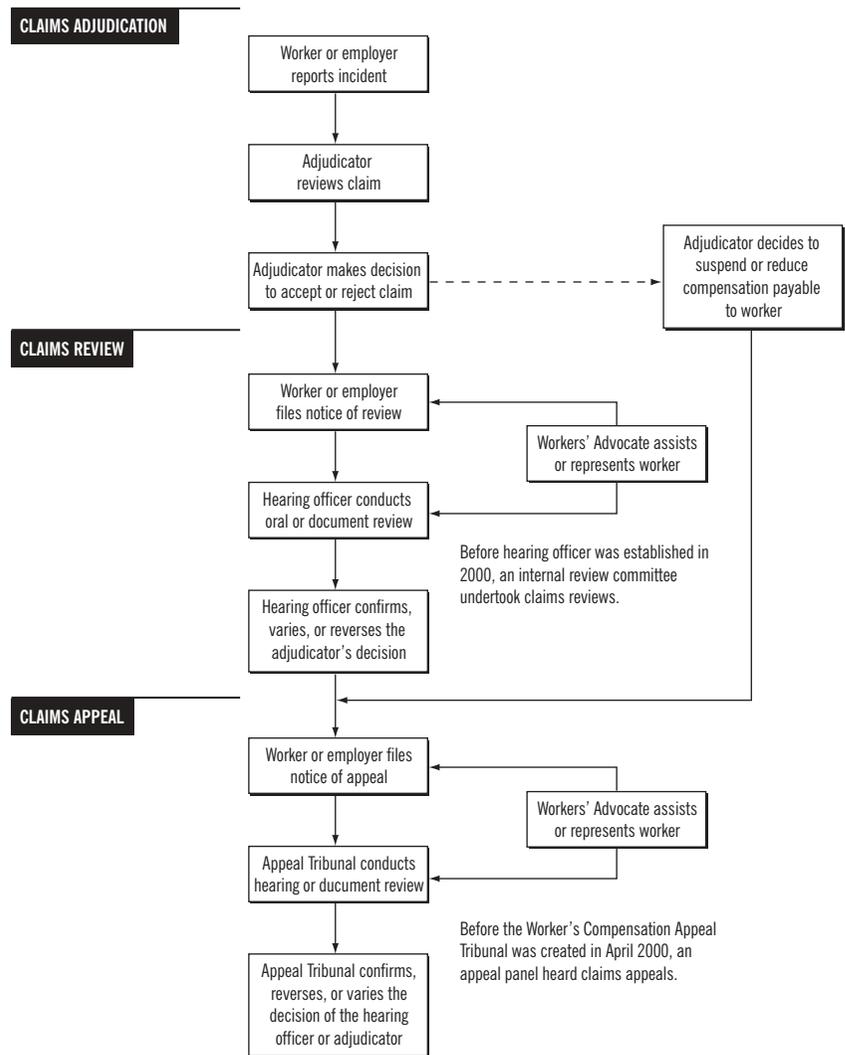
44. It is important that the YWCHSB and the Yukon Government collaborate to build and maintain a healthy working relationship in the interests of the workers' compensation system. The Minister's support for this effort will be essential.

Administration of workers' compensation health and safety programs

Improvements required in claims management

45. **Adjudicating claims.** Claims adjudication is a key activity of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board. There are seven claims adjudicators, ranging from benefits entitlement clerks to disability case managers. A claims adjudicator first considers the merits of a claim for compensation and makes a decision. A worker or an employer may request that a hearing officer review the adjudicator's decision and may also appeal the hearing officer's decision to the Appeal Tribunal. The worker may appeal the adjudicator's decision directly to the Appeal Tribunal when a suspension or reduction of benefits is involved. Exhibit 2 shows the process of claims adjudication, review, and appeal.

Exhibit 2 Claims adjudication, review, and appeal process



Source: Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board

46. The adjudication of claims for compensation is governed by the *Workers' Compensation Act* and policies of the YWCHSB. We expected to see clear policies, guidelines, and procedures for making sound and fair adjudication decisions that comply with the applicable legislation and policies. There are usually no major problems in applying policies to claims that involve no loss of time from work, which accounted for about 62 percent of all claims in 2000 and 2001. However, we noted problems in applying policies to certain other claims. We also found some areas of claims management that can be improved.

47. Claims expenses increased from about \$9.1 million in 1998 to nearly \$17.5 million in 2001. The YWCHSB notes that claims costs are also increasing in other jurisdictions. It points out that claims adjudication has changed considerably over the years, with a dramatic change in the types and complexity of claims, heightened expectations for claims management, and more complicated calculation of compensation rates and interest.

48. Previous reviews have identified deficiencies in claims management. In 1997, with the assistance of a disability management services firm, the YWCHSB undertook a file review of 200 problem claims. The review identified a high incidence of non-compliance with legislation and policies. In late 2001, the YWCHSB contracted a senior adjudicator from another province to undertake a review of 50 files selected at random. This more recent review showed that claims management had improved.

49. The policy on benefits for loss of earnings has created significant problems in adjudicating claims filed by seasonal workers. The YWCHSB acknowledges that from 1995 to early 1997, different adjudicators applied the policy and calculated benefits in different ways. Some based workers' benefits on their hourly wages at the time of injury and others based them on the workers' yearly earnings, in which case the benefits were lower. In 1997, the Board of Directors approved an application document dictating that all benefits be based on annual earnings—a controversial decision that some considered unfair to adversely affected seasonal workers.

50. The Appeal Tribunal found in some cases that the YWCHSB had incorrectly applied the policy on benefits for loss of earnings. For example, an adjudicator used the 1997 application document to determine a worker's earnings retroactively, even though the document had not existed when the injury occurred.

51. On 30 August 2001, the Board of Directors decided that to address the perceived inequity to some seasonal workers, claims filed between 12 February 1997 and 31 December 1999 would not be covered by the application document. That decision could affect a number of workers who filed a claim during that period. The YWCHSB advised those who wanted their benefits reviewed to contact the Workers' Advocate first; it did not know how many claims were involved. At 31 December 2001, 28 claims had been recalculated for additional payments totalling \$201,000. The YWCHSB believes that other workers may yet request a review of their benefits.

52. Quality assurance. We expected that the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board would exercise quality control over the adjudication process to ensure that sound decisions were made in accordance with legislation and established policies and procedures. However, we found that quality assurance is lacking.

53. The public inquiry of 1996 recommended that the YWCHSB establish a quality assurance program for claims management that included periodic review of claims files. The YWCHSB indicated that it would have a quality assurance program in place by 1999 that would include the periodic review of claims files. It also noted that it had staffed the position of claims manager whose duties included periodically reviewing claims files. However, it had been unable to staff the position with a person who had adjudication experience.

54. Except for Board policies, there are few directives or established procedures for investigating and adjudicating claims. We were advised that the Vice-President, Programs reviews all rejected claims and that all claims appealed successfully are also reviewed with the adjudicator. The YWCHSB requests the board of another jurisdiction to review decision letters periodically and has engaged contractors to conduct claims reviews from time to time. However, it does not have a systematic method for quality control of adjudicators' work. Identification and review of higher-risk claims could result in fewer decisions that are appealed. However, the YWCHSB notes that quality assurance alone will not ensure effective claims management: it must also be able to recruit and retain competent staff.

55. Management of the YWCHSB has advised us that it has had difficulty filling the quality assurance position. It also has problems retaining, training, and recruiting adjudicators and personnel with experience in claims management, a key area of the YWCHSB's operations. This is a critical situation. The YWCHSB feels that its remote location, the small pool of individuals with relevant experience, and the salary limitations of the Government's classification system make the human resource element of claims management an onerous task. To help offset this problem, the YWCHSB provides a broad range of training and educational opportunities to its claims staff.

56. Recommendation. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board should adopt a quality assurance program for claims adjudication in order to minimize adjudication errors. Such a program would involve the review of higher-risk claims prior to a final adjudication decision as well as a random review of other claims.

Management's response. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board acknowledges the need for a quality assurance program for claims adjudication and the overall management of claims. Claims processes are currently under review as part of the Achieving Better Customer Service project. Detailed procedures and guidelines will be generated as part of the project, supported by an updated system. Additional financial resources will be needed to implement a full quality assurance program, which will have an

impact on administration costs. Resources will be considered following the conclusion of the project.

Appeal process has been strengthened

57. Amendments to the Act to establish both the Appeal Tribunal and the Workers' Advocate as independent offices have enhanced the independence, objectivity, and rigour of the appeal process. In the past there was no time limit on making appeal decisions, whereas decisions by the Appeal Tribunal are required within 45 working days of the appeal hearing. The Appeal Tribunal appended a document to its 2001 Annual Report entitled "Hallmarks of Quality Decisions" that it uses to guide its writing of decisions. We found that decisions have been made within the required time limit and are usually written clearly and comprehensibly.

58. In the last two years under the new system of appeals, only a small number of claims were reviewed by the hearing officer or appealed to the Appeal Tribunal; many of them were older claims. The hearing officer reviewed 35 cases and confirmed the adjudicator's decision in only 16 of them, resulting in additional payments of nearly \$400,000 to the claimants in the rest of the cases. Four of the 16 cases were subsequently appealed to the Appeal Tribunal, which reversed or otherwise altered the hearing officer's decision. In fact, until December 2001, all of the Appeal Tribunal's 22 decisions were in the worker's favour. Including several recent appeal decisions by the Board, approximately \$1.7 million has been awarded to claimants.

59. Although appeals are few, each is frustrating for the worker and costs the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board both time and money. The system now has a comprehensive and independent appeal process that ensures that workers' claims are dealt with properly, but appeals remain inherently costly. The operating costs of the Appeal Tribunal totalled roughly \$340,000 in the last two years, and it heard 26 cases.

60. We found that some problems were encountered in the transition from the old appeal system. The Appeal Tribunal rendered decisions on 22 of the 26 cases referred to it; ruling on the four others was beyond its jurisdiction. In several cases, the YWCHSB has questioned whether the Appeal Tribunal's decisions complied with the Act and policies. Some decisions were sent back to the Appeal Tribunal for a second hearing, but only one was changed. Further, appeal decisions do not set precedents for other, similar cases; every case must be heard on its own merits. The Appeal Tribunal notes, however, that it does identify relevant prior decisions and brings them to the attention of members hearing an appeal.

61. While the Appeal Tribunal should be at arm's length from both the YWCHSB and the Yukon Government, it has raised some concerns about its independence. For example, it has not been provided with the legal authority to pay its own accounts; it must submit all of its costs to the YWCHSB for payment. The YWCHSB also allocates some of its own costs to the Appeal Tribunal's account, but there is no agreement on how this should be done. The YWCHSB has established policies that limit the costs the Appeal

Tribunal can incur and that limit payments to Appeal Tribunal members for hearing preparation. Finally, the Appeal Tribunal is concerned that it must submit contracts for legal services to the YWCHSB, which provides them in turn to the Yukon Government's Department of Justice for review and approval.

62. There is no time limit on appealing a decision. Over half the appeals in the last two years concerned claims filed before 1996, including one filed over 20 years ago. We believe that the system is hampered by the uncertainty that exists when claims decisions may be appealed at any time.

63. Recommendation. The Minister may wish to consider proposing a legislative amendment that would limit the period of time in which reviews and appeals of decisions may be filed, as certain other jurisdictions have done.

Management's response. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board concurs with the recommendation, noting that it requires the support of the Minister and the Yukon Government. It is a widely acknowledged legal principle that the issues should be resolved at the earliest opportunity.

Rehabilitation services need to be evaluated

64. Workers' compensation boards across Canada are changing their focus from simply compensating workers to providing them with rehabilitation services. The goal is the worker's safe return to productive employment as soon as possible. Previous reviews of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board have identified deficiencies in the managing of rehabilitation services. The YWCHSB has made some improvements but needs to evaluate the outcomes of rehabilitation.

65. In May 2000, the YWCHSB awarded a three-year contract to a new provider of rehabilitation services. The provider is required to develop and implement a quality assurance system for these services, in consultation with the YWCHSB's administration. At the end of our examination, the YWCHSB received a report on a quality assurance review that the provider had carried out on its own work-conditioning program. While the results are promising, we encourage the YWCHSB to monitor and evaluate the provider's performance independently.

66. The YWCHSB uses a service team approach to managing workers' cases. Each service team comprises an adjudicator, a rehabilitation counsellor, and an occupational health and safety officer. YWCHSB staff monitor the progress of a worker's rehabilitation and document it in an activity log. The staff told us that most workers return to work within 60 days of their injury. The YWCHSB makes an effort to provide any needed rehabilitation between 30 and 60 days after the injury. However, our review of 15 files for the period 1999 to 2001 found five claims for long-term rehabilitation, with no evidence of action by the rehabilitation counsellor until more than 100 days after the injury. While the files noted that the workers had been fit for work or retrained after rehabilitation, they contained no evaluation of the outcome of rehabilitation.

67. Recommendation. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board should evaluate the results of rehabilitation services provided to workers to determine if improvements are necessary. It should also review the performance of rehabilitation service providers to satisfy itself that it receives appropriate value for the money spent under the contract.

Management's response. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board acknowledges that it is essential to evaluate the results of rehabilitation services provided to injured workers. The resourcing for this effort will be sought in 2003. The YWCHSB also recognizes the value of independently evaluating the performance of its local rehabilitation service provider. Under its Achieving Better Customer Service (ABCS) project, the YWCHSB expects to review best practices in this area and to establish performance standards and targets for rehabilitation. The ABCS project is intended to provide the YWCHSB later with the ability to track outputs and outcomes, analyze the information, and report on its performance.

Lack of progress on prevention activities

68. Prevention is key to reducing the number of workplace accidents in the future. Over the years, the objective of prevention has not changed: to have employers and workers comply as far as possible with occupational health and safety regulations and the safety practices of an industry. In addition to enforcing regulations and standards, workers' compensation boards are attempting to work collaboratively with employers through education to help them develop safety awareness programs, policies, and procedures.

69. In 1999, the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board realigned itself toward prevention. It has made prevention a priority and increased its prevention efforts, but it lacks a formal prevention strategy. The YWCHSB notes that it has elements of a strategy in place but does not yet have an umbrella strategy. It also points out that developing an overall strategy for improving employers' safety practices and procedures is a key part of its strategic plan and its three-year business plan.

70. Under the *Occupational Health and Safety Act*, the YWCHSB carries out accident prevention activities, safety training and education, work-site inspections, and accident investigations. Five safety officers, three education and development staff, and a prevention consultant report to the Vice-President, Programs. In 2001, the occupational health and safety program spent about \$952,000, included in administration costs.

71. To date, the YWCHSB has not developed any performance targets and indicators for its prevention activities. The prevention consultant informed us that in the last three years, his work has focussed largely on drafting new occupational health and safety regulations.

72. The YWCHSB has held courses on safe workplace practices and in 2001 was part of a national safety effort aimed at young workers. However, it needs an operational plan for delivering its prevention strategy. At the time of our examination, it was developing one that would include an action plan, targets, and performance measures for activities that promote its safety and

prevention objectives. We noted that the YWCHSB provides little incentive for employers to encourage safety. As part of its assessment review, it is considering a pilot project to look into offering financial incentives for safety and for cultural change. We believe the YWCHSB needs to determine the level of prevention effort that it and employers realistically can afford.

Enforcement of the *Occupational Health and Safety Act* and regulations needs to be improved

73. Enforcement of safety regulations is a key element of a prevention strategy. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board is responsible for enforcing the *Occupational Health and Safety Act* (OHSA) and regulations. Failure to comply with the Act can carry a fine of up to \$150,000, with further fines and potential imprisonment for continuing offences. Larger fines can be levied for failure to comply with orders made under the Act.

74. The YWCHSB can issue an order or levy a penalty if a company or individual violates the Act or regulations. In 2001 it issued 1,385 orders and eight warning letters. Anyone affected by an order may appeal to a panel comprising members of the Board. Between February and May 2001, this panel heard five appeals, three of them more than 100 days after the appeal had been filed. Written decisions on two of the five appeals were not issued until early 2002.

75. A key element of the OHSA is that employers who have 20 or more workers and who the YWCHSB considers present a higher risk of hazard must have an occupational health and safety program. While this is the responsibility of employers, it is imperative that the YWCHSB monitor compliance with the Act so that as far as possible, workplace injuries are prevented. We expected that the YWCHSB would have contacted all such employers and sought their compliance with the Act. However, we found that the YWCHSB has done little in this critical area. Based on cursory information, the YWCHSB estimates that there are 90 such employers in the Yukon and it is aware of only 15 that have an occupational health and safety program. It has issued one order to employers to establish a program, but no employers have been fined for non-compliance. Furthermore, it has developed no specific guidelines on how to establish a workplace safety program and has no plans to audit any safety programs.

76. The YWCHSB states that it has developed education programs about safety audits and it works with employer groups to help them develop safety programs. Management notes that its task is complicated by the Yukon's lack of industry-specific safety associations such as some larger jurisdictions have.

77. In 2001, the YWCHSB carried out nearly 475 worksite inspections and investigated 39 serious accidents and 49 other cases. Safety officers use different sources of information to target their inspections, including injury reports and an employer's previous record of complaints and compliance with orders. Without a proper risk assessment, it is not clear whether these activities represent adequate enforcement. The YWCHSB believes that its Achieving Better Customer Service project will ensure that best practices are

identified and that data can be collected and analyzed. Together with the systematic assessment of risk, these measures are intended to allow the YWCHSB to set appropriate performance targets and measure progress toward them.

78. The present OHSA regulations are 16 years old and need to be updated to reflect technological advances and new areas of responsibility, such as resulted with the devolution of oil and gas from the federal government. The YWCHSB has been drafting new OHSA regulations since 1998, but at the end of 2001 they were still not in place.

79. Recommendation. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board should step up its efforts to ensure that employers who are required to have safety programs have them and operate them effectively. In light of its small jurisdiction and limited resources, it should conduct a risk assessment to determine the appropriate level of prevention effort and should develop targets for performance toward that level. It should finish updating the Occupational Health and Safety regulations and present its recommendations to the Commissioner in Executive Council.

Management's response. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board agrees that employers who are required to have safety programs should have them and operate them effectively. However, it feels that the development of good safety programs is a long-term effort and recognizes that periodic audits can be an important tool for improving safety programs.

The YWCHSB agrees that the assessment of risk should form the basis of how prevention resources are allocated. It believes its Achieving Better Customer Service project will ensure that best practices are identified and that data can be collected and analyzed to permit the establishment of performance targets and the measurement of progress toward them.

The YWCHSB notes that close to 90 percent of the draft Occupational Health and Safety regulations are now being reviewed by the Board of Directors. A priority has been placed on updating the regulations and presenting the recommendations to Cabinet for their consideration.

Investment returns have been reasonable

80. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board is required to make investments according to an investment policy that must be approved by the Commissioner in Executive Council, and its investments must not create a high-risk portfolio. We found that the YWCHSB has made prudent investments with favourable returns compared with those of other workers' compensation funds.

81. The YWCHSB has hired investment managers to manage its investment portfolio. The Compensation Fund's investments are mainly in bonds and so are not considered to be a high risk. At the end of 2001, the Fund had about \$136.9 million in investments (\$148.4 million net of \$11.5 million in deferred investment gains), comprising \$131.3 million in bonds, \$13.4 million in equities, and \$3.7 million in short-term investments. Consequently, the Fund

was only slightly affected by the recent downturn in the equity markets. The YWCHSB has noted the importance of continuing to provide Yukon employers and workers with a reasonable return on investment.

Current assessment and subsidy level may not be sustainable

82. In 1999, the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board decided to set assessment premiums that would remain unchanged until 2001 (the YWCHSB later extended the rate freeze to include 2002). The YWCHSB also increased the subsidy it was providing on the average assessment premium, which had an impact on the Fund's financial position. The annual assessments that the YWCHSB collects from employers amount to 45 percent less than the annual cost of benefits claimed; previously it was 35 percent less. This means that employers' assessments are subsidized substantially. Currently, employers are assessed an average of \$1.25 for every \$100 of their assessable payroll, the second-lowest average assessment premium in Canada.

83. Until 1999, the Fund enjoyed many years of operating surpluses and a sound financial position. In the last two years, however, it has operated at a deficit. It lost \$1.8 million in 2000 and had an operating deficit of \$7.9 million in 2001, before accounting for a change in assumptions in its actuarial valuation. Many factors are pressuring the Fund's financial position. The investment market is not as favourable as it was; furthermore, administration costs have been steadily increasing. As we have noted, recent review and appeal decisions resulted in payments of about \$2 million to workers. While the costs of claims and administration have continued to rise, investment income, though reasonable, has not been enough to keep the Fund out of deficit. Continuing the current assessment premiums and level of subsidy could erode the Fund's reserves significantly. The Board of Directors is reviewing assessment premiums publicly, the intent being to gradually reduce the level of subsidy to employers.

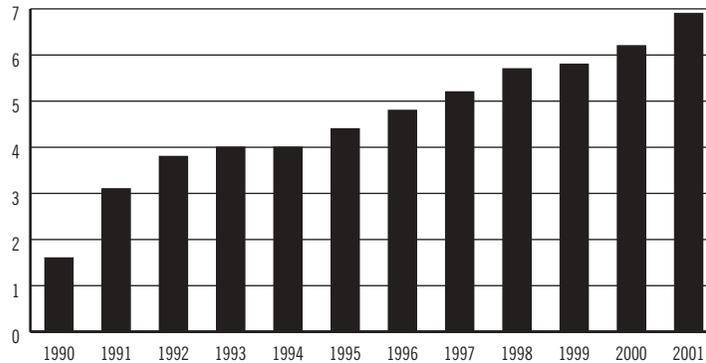
Administration costs have been steadily increasing

84. As a small organization, the YWCHSB does not enjoy the economies of scale that some larger boards do, and it operates in a remote northern environment where expenses are generally higher. By 2001, its administration costs had risen to almost \$6.9 million (see Exhibit 3). The challenge for the YWCHSB is to demonstrate to stakeholders that it is managing its operations economically, efficiently, and effectively.

85. In response to concerns about its steadily increasing administration costs, in 1998 the YWCHSB asked its consulting actuary to review them. The actuary concluded that the total costs of administration appeared to be consistent with those of other boards, given their relative sizes. The YWCHSB's administration costs for every \$100 of assessable payroll and each claim for lost work time are comparable with those in the other territories but higher than another small jurisdiction. The YWCHSB's service levels and other legislated obligations are similar to those of most other jurisdictions but are spread over a much smaller population base.

Exhibit 3 Administration Costs—1990–2001

\$ in millions



Source: Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board

86. The YWCHSB notes that the work of compensation boards has changed over time. In the past, compensation payments were made and injuries may or may not have been subject to medical intervention. A case management approach is now used, with rehabilitation a key component of the compensation system as enshrined in legislation. This has increased the system's costs, as has the shift in focus from enforcement to prevention. The YWCHSB indicates that the requirement for public consultation also adds to the time, cost, and complexity of policy development.

87. Occupational health and safety and mine safety have been added to the YWCHSB's mandate. The recent creation of the Workers' Advocate and the Appeal Tribunal has also added to the YWCHSB's administration expenses.

88. Wage increases under collective bargaining agreements with its employees have also increased the YWCHSB's administrative costs without an increase in its level of activity. For example, the number of claims has not increased significantly and the occupational health and safety enforcement activities have remained around the same level in the last few years.

89. Salaries are the largest single cost of administration, and they grew from \$897,000 in 1990 to \$4,397,000 in 2001, an increase of 390 percent. The YWCHSB notes that 10 people were transferred from another department in 1991 with that department's occupational health and safety program. The establishment of rehabilitation services after 1992 also increased the number of staff. Of its 58 positions, 37 serve the public directly and the rest are management and support staff.

90. Administration costs include the cost of consultants and professional services in the legal, actuarial, and information technology fields, amounting in 2001 to \$523,000—roughly the same as in 2000 and significantly less than in 1999. The YWCHSB also contracts for medical and occupational rehabilitation services, which are not included in the costs of administration but charged to claims expenses.

91. The Yukon Government has issued general administrative policy directives to guide and control financial activities, including tendering for contracts. Under Board Policy FN-01, the YWCHSB is to adopt the Yukon Government's directives as guidelines where it has no policy or directives of its own. However, we found that it neither has its own policy or directives on contracting nor follows the Government's general administrative policy directive when it contracts for services.

92. The YWCHSB needs to adopt a contracting policy that provides for more transparency and competition in its operations. We noted that almost all of the contracts it awarded in the last two years were sole-source contracts. It did not open its larger contracts to competitive bidding. There is thus no assurance that it acquired the services at the lowest possible cost. It also signed some contracts retroactively, after the work had begun. In addition, we noted a few cases of payments made for services without a written contract.

93. The YWCHSB has indicated that it uses sole-source contracts in many cases when no other contractors can provide the services it needs. Even were it not to result in lower costs, the tendering of contracts would make the YWCHSB's contracting operations more open to competition and more transparent to stakeholders.

94. The YWCHSB is considering an upgrade of its information systems, which would entail significant costs. In 2001, it awarded eight sole-source contracts to a consulting firm for systems work totalling \$304,000. Given the relatively small scale of its operations, we encourage it to consider using off-the-shelf technology and systems where possible in order to minimize the impact on administrative costs.

95. The YWCHSB is also embarking on its Achieving Better Customer Service project, estimated to cost roughly \$4 million and expected to be completed over two years. The project's overall objectives are to improve customer service, improve reporting on corporate service measures, and improve its information for more effective and efficient management of YWCHSB programs. The YWCHSB has informed us that the project is more than an information technology project and comprises a series of subprojects.

96. The eight subprojects are customer care, organization change management and corporate service measures, business intelligence, case management, financial management, assessment integration, occupational health and safety, and self-service. The project is broken down into two phases and the first phase, involving six subprojects, is divided into two stages. Stage A will include discovery, analysis, and high-level design activities. Stage B will cover the detailed design, building, integration testing, and delivery of information systems. The YWCHSB issued a request for proposals for Stage A that closed on 30 April 2002. At the YWCHSB's discretion, the contractor may then be invited to complete Stage B of the Phase One subprojects and execute the Phase Two subprojects.

97. Its objectives are laudable and if it succeeds, the project will provide both the YWCHSB and stakeholders with valuable information. However, it is defined broadly at present and its scope, costs, and deadlines could be extended, causing an even greater burden on administration costs. To be successful, the project needs to be monitored rigorously at each stage and alternatives considered. Finally, at the end of the project the YWCHSB needs to report to stakeholders whether it was completed on time and within budget and whether the results made the effort worthwhile. The YWCHSB feels that the project proposal sets out the mechanisms by which the project will be monitored and risks managed throughout—including clearly delineated reporting mechanisms.

98. Recommendation. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board should demonstrate to stakeholders that it is managing its operations economically, efficiently, and effectively. This will be particularly important in managing its Achieving Better Customer Service project. It should also adopt a contracting policy that provides for more transparency and competition and ensures best value.

Management's response. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board accepts these recommendations. Through the implementation of the balanced scorecard and continued work on key statistical measures, the YWCHSB will undertake to report on the management of its operations through the Annual Information Meeting and other communication throughout the year. For the Achieving Better Customer Service (ABCS) project, the YWCHSB notes that stakeholders played an active role in the development of the strategic plan, which includes the ABCS. The Board of Directors, as stakeholder representatives, has approved the scope, budget, and project timeframes and has taken the approach that the ABCS will be instrumental in implementing the strategic plan. The YWCHSB also recognizes the need to both regularly involve and communicate with stakeholders on the status of the project. It feels that communication has been ongoing, and it is committed to continuing this effort.

This year, the YWCHSB will review its current procedures for contracting. Work on a formal contracting policy will be brought forward for consideration as part of the annual review of the three-year business plan for 2003.

Sound human resource planning is required

99. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board is a small organization, with fewer than 60 employees. A recent YWCHSB survey of its staff found a high level of satisfaction with the work environment. However, sound human resource planning is important to ensure that it has the right number and mix of qualified and trained staff to meet current and future operational requirements.

100. Under the *Workers' Compensation Act*, staff of the YWCHSB are members of the Yukon Government's public service and therefore fall under the administration of the *Public Service Act*. This means that recruitment, salaries, and classification of YWCHSB staff are governed by the Yukon

Public Service Commission. Management of the YWCHSB has indicated that limits on classification and pay levels under the *Public Service Act* have made it difficult to recruit qualified people for key areas that require special expertise, such as claims, quality assurance, vocational rehabilitation, and safety officers.

101. As the only employer of its type in the Yukon, the YWCHSB needs to attract staff from similar employers in other areas of Canada. However, classification issues would need to be resolved to foster this recruitment.

102. We note that some workers' compensation boards are specifically exempted from public service staffing rules. The YWCHSB does not believe that changing the Yukon Government's classification system would be accepted as an option because any changes to the system would affect all other Yukon Government employees classified in the same categories. The YWCHSB feels that due to its small size compared with the Yukon Government, the most practical solution would be to have the YWCHSB treated as a separate employer. This would mean its staff would not be members of the Yukon public service and would therefore not come under the provisions of the *Public Service Act*.

103. This solution is not without its pitfalls. The staff of the YWCHSB may oppose being moved outside of the Yukon public service. If the Minister is amenable to this approach, the YWCHSB must take care to ensure that salaries increase only in the claims management positions where staffing has been a problem. Controls such as Board approval of management salaries and exceptions to existing collective bargaining agreements would be needed, to ensure that any salary increases were market-based. Total salary expenditures, the largest portion of administration costs, would also have to be monitored to ensure that they did not increase sharply. The disclosure of executive compensation in the annual financial statements would also provide some assurance to stakeholders that the exemption was being used only where necessary.

104. Small organizations often have positions that require highly specialized skills, and this makes them vulnerable when the incumbents leave. Positions at the YWCHSB that fall into this category and for which there are no obvious internal "feeder" groups include medical consultant, industrial/occupational hygienist, legal counsel, and claims manager. We believe the YWCHSB should maintain up-to-date job descriptions and selection profiles for these positions and have a strategy ready for recruiting replacements.

105. Recommendation. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board should explore options with the Yukon Government for increased flexibility in classification and salary levels for certain positions that require special skills and that the YWCHSB can demonstrate are difficult to recruit for and staff. The YWCHSB should also ensure that it has a strategy for filling vacancies in key positions that require unique skills.

Strategic planning and performance measurement and reporting

Management's response. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board will explore options with the Yukon Government to increase its flexibility in classification and salary levels. The YWCHSB will continue with the development of a strategy to address future vacancies in key positions.

Need to systematically identify and assess risks

106. A structured approach to managing risks would help the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board identify and respond to emerging issues, challenges, and opportunities. However, we found that it has not formally identified and assessed its operational, strategic, and external risks, among others. An assessment of all risks would help the YWCHSB address them formally and systematically in its strategic plan.

107. Throughout this report, we have identified a number of risks that the YWCHSB needs to manage in the areas of policy development, government relations, staffing of key positions, compliance with legislation and policies, claims management, and increasing costs of administration. We believe the YWCHSB needs to identify all areas that require attention so it can minimize the risks as much as possible and allocate its resources appropriately. Without a risk assessment, the strategic plan may not address all threats adequately and could leave the YWCHSB exposed to risk unnecessarily.

108. According to its 1999 strategic plan, the YWCHSB intended to establish a quality assurance risk management program. It would analyze its business operations for any potential weaknesses and put in place procedures to minimize any risks. At the time of our examination, no such program was in place. The YWCHSB notes that it has had difficulty recruiting someone to fill the quality assurance position.

109. **Recommendation.** The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board should put in place a risk management program to identify and assess the risks to its objectives so it can determine what areas require attention and allocate its resources appropriately.

Management's response. Agreed. However, the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board notes that models for a formal risk management program for workers' compensation boards across Canada are rare. A formal program will be considered in the future, depending on the experience of other boards and on financial resources.

Performance measurement and reporting are in their early stages

110. Results-based planning and reporting can help provide the basis for determining strategy and measuring performance. We found that the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board lacks measurable goals and objectives. Its annual report contains little information about its performance. It is difficult, therefore, to judge the degree to which the YWCHSB is achieving its objectives.

111. In 1999, the YWCHSB adopted its strategic plan, *Ideal Workplaces*, which outlines its future direction. Its core strategies are making prevention a priority, communicating better, managing information well, providing assured

quality, staying on top of emerging issues, working in a clear legislative framework, managing human resources, and ensuring sound financial management. We believe this plan is a good start.

112. In 2001, the YWCHSB revised its strategic plan for 2001 to 2003 and developed an operational plan for 2002. However, the 2002 plan lacks measurable goals and objectives. The YWCHSB is developing a balanced scorecard and key success factors with indicators of performance. The balanced scorecard is a reasonable approach, but the operational plan expresses success factors and indicators in only general terms. The YWCHSB has not yet established benchmarks for performance levels. Some other jurisdictions have established specific performance targets such as reducing workplace accidents and achieving a high level of client satisfaction.

113. A sound operational plan with measurable goals and objectives can help to ensure that an organization's strategy is guiding it toward fulfilling its mandate. It can help the organization answer the following questions:

- Has it interpreted its mandate correctly?
- Are its objectives, strategies, and targets appropriate, and do its performance indicators provide a strong basis for holding it to account?
- Are its performance targets challenging enough?
- Has it met its performance targets?
- Does it need to assess whether its mandate is still relevant?

114. The YWCHSB has not evaluated its programs and activities formally. While it plans to report on key statistical measures and indicator ratios adopted by other boards, its focus is mainly on the results of activities (outputs) and not the achievement of results (outcomes).

115. Performance measurement and reporting are in their early stages. For example, the YWCHSB has not established performance standards or targets for rehabilitation. It does not collect and report statistics such as the number of people returning to work, number of treatment days, average cost of treatment, rehabilitation costs, and number of workers getting the jobs they expected after vocational rehabilitation. Rehabilitation counsellors try to track this type of information manually, but in the absence of summary information or periodic reports it is difficult to judge the program's success.

116. The YWCHSB recognizes the importance of being able to report to its stakeholders on its performance, but it feels that it cannot do so with its current information system. It notes that it has yet to establish targets because this is its first year of developing performance indicators and it is still establishing the baseline information it needs to develop them. Annual reporting by indicator is also part of its strategic plan. The YWCHSB points out that the first part of its Achieving Better Client Service project will provide the analysis it needs to set performance targets and establish measures and standards based on best practices. Eventually, it expects that the ABCS project will enable it to develop a balanced scorecard with performance measures by unit and branch, or organization-wide.

117. There is little performance information available on prevention activities and only a few performance indicators, such as lowered injury rates. Nor is the impact of prevention activities measured. We note that the workers' compensation board for the other territories has set a target to reduce workplace accidents by five percent each year and is developing a program to measure accident statistics and monitor safety performance.

118. The Workers' Compensation Appeal Tribunal and the Workers' Advocate also need to develop performance measures and report on their performance. The Appeal Tribunal submits its annual report to the Minister responsible for the YWCHSB; the Workers' Advocate submits its own to the Minister of Justice. These reports are available to the public at the YWCHSB's public register, but there is no requirement for them to be tabled in the Legislative Assembly.

119. The Workers' Compensation Appeal Tribunal's annual reports for 2000 and 2001 contained information required by the Act. They included the number of appeals heard, resolved, and pending before the Appeal Tribunal and described the Tribunal's general activities. We encourage the Appeal Tribunal to establish measurable goals and objectives and to report on their achievement in its annual report. Examples could include the number of high-quality and consistent decisions issued and the cost effectiveness of operations. The Appeal Tribunal notes that it has established a subcommittee to address this issue.

120. The Workers' Advocate submitted his 2000 and 2001 reports to the Minister of Justice, who made the reports available to the YWCHSB and the public. We found that the reports contained little information on performance. They did not provide even basic workload information such as the number and nature of requests for advisory and representation services.

121. Meeting stakeholder expectations. In 2001, the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board surveyed employers, workers, and its own staff to determine their levels of satisfaction with the compensation system. The responses were generally positive, although each stakeholder group had pockets of dissatisfied respondents. The survey results suggest that the YWCHSB is satisfying its stakeholders but could be more effective if it identified their expectations more clearly, increased their awareness of its programs and services, and communicated with them more clearly.

122. Continuing requirement for special examination. The *Workers' Compensation Act* is not specific about the requirement for a special examination of the workers' compensation system in the future. We believe the next legislative review will need to consider whether and how often a periodic examination is advisable.

123. Recommendations. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board should develop measurable goals and targets and report on the achievement of results. The Minister may wish to consider proposing legislative amendments to require that annual reports of the Workers' Compensation Appeal Tribunal and Workers' Advocate be tabled in the

Legislative Assembly. The Appeal Tribunal and the Workers' Advocate should also measure and report information that they could use to determine the effectiveness and efficiency of their operations.

Management's response. The Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board welcomes the recommendation to continue its work on developing clear and measurable goals and targets and to report on the achievement of results. It participates with the Association of Canadian Workers' Compensation Boards in developing their key statistical measures, which are being expanded. The YWCHSB will develop Yukon-specific measures in future updates of the strategic plan, using key success indicators in that plan, in consultation with staff and stakeholders and in implementing the results of its Achieving Better Customer Service project.

Appeal Tribunal's response. The Workers' Compensation Appeal Tribunal agrees with the Auditor General that practical and appropriate performance reporting will enable the assessment of the Tribunal's effectiveness and efficiency. As noted in the report, a subcommittee of the Tribunal is currently developing performance measures.

Workers' Advocate's response. The Workers' Advocate concurs with the findings of the Auditor General in that it did not have performance measures in place nor a method of gathering related information. The Workers' Advocate placed a great deal of effort on creating a computer system in 2002 to provide that information and hopes to report on its performance for 2003.

Conclusion

124. Our first objective was to determine whether appropriate strategic management, accountability, and governance frameworks are in place and whether results are measured and reported to the Legislative Assembly and other stakeholders. The Board of Directors recently approved a Governance Handbook to oversee the work of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board, but a number of issues that need to be addressed are beyond its control. In particular, we believe that the Minister may wish to propose legislative amendments that would provide for public interest representation on the Board of Directors, remove the Chair of the Appeal Tribunal from the Board of Directors, and require that the President report to the Board of Directors alone and not to the Minister. We emphasize that to make these structural changes work, the Government, the Minister, the Board, the President, and the staff of the YWCHSB would need to collaborate and put the interests of the system and of Yukon citizens above those of any one stakeholder group or individual.

125. Although the YWCHSB has updated its strategic plan and developed an operational plan for 2002, we found that it has not formally identified and assessed the risks to achieving its objectives. An assessment of all risks would allow the YWCHSB to address them formally and systematically in its strategic plan. While performance measurement and reporting are in their

early stages of development, we believe the YWCHSB should develop measurable goals and targets, recognizing that this will take some time. Progress toward those goals and targets should form the basis of reporting on achievement of results, both internally to management and externally to stakeholders. In our view, practical and appropriate reporting on performance would be of considerable use to the YWCHSB to satisfy itself and demonstrate to others that it operates efficiently and effectively. For similar reasons, we encourage the Appeal Tribunal and the Workers' Advocate to develop and carry out performance measurement and reporting as well.

126. Our second objective was to determine whether prevention activities and enforcement of occupational health and safety standards are efficient and in compliance with relevant legislation and regulations. The YWCHSB carries out a number of prevention and enforcement activities, but we believe it needs to do more. For example, although the YWCHSB has made accident prevention a priority, it has no formal strategy to support this priority. As an example, it is not ensuring that employers who are required to have safety programs have them and operate them effectively. We also believe that the YWCHSB should complete its update of occupational health and safety regulations and present its recommendations to the Commissioner in Executive Council. And, in light of its relatively small jurisdiction and limited resources, we think it prudent that the YWCHSB conduct a risk assessment to determine the appropriate level of prevention effort and that it develop performance targets toward that level.

127. Our third objective was to determine whether the system for resolving claims and rehabilitation is fair, equitable, and managed well and in compliance with relevant legislation. We found that the system for resolving claims and rehabilitation is generally fair and equitable and complies with relevant legislation. It is functioning better now than several years ago. However, there are still areas that need to improve. In particular, we encourage the YWCHSB to develop and implement a quality assurance program. It also needs to evaluate the outcomes of rehabilitation services. Although the appeal process has been strengthened with the addition of the independent Workers' Compensation Appeal Tribunal and Workers' Advocate, appeals remain inherently costly.

128. Our fourth objective was to determine whether assessments, investments, and financial risks are managed well and in compliance with relevant legislation. We found that the YWCHSB has invested the Compensation Fund's money prudently, and most employers in the territory enjoy a substantial subsidy of their assessments. However, the Fund has incurred deficits in the last two years and current assessment and subsidy levels may not be sustainable in the long term.

129. Our fifth objective was to determine whether the YWCHSB manages its operations efficiently in the areas of administrative expenditures, contracting, and human resources. We found that the YWCHSB's administration costs are high compared with those of other jurisdictions and are steadily increasing. While there are some valid reasons for this, when it considers increasing

assessment rates in the future it will need to demonstrate to stakeholders that administration costs are under control and are reasonable. This will be particularly important in managing its \$4 million Achieving Better Customer Service project.

130. We found that the YWCHSB relies on many sole-source contracts. In our view, it should have a policy for tendering contracts that would provide for more transparency and competition in the contracting process and help to ensure that best value is received.

131. Finally, recruiting and retaining staff with experience in claims management or other special expertise has been difficult within the salary constraints of the Government's classification system. The YWCHSB should explore options with the Yukon Government for more flexibility in classification and salary levels for certain positions that require special expertise and that the YWCHSB can show are difficult to recruit for and staff. The YWCHSB also needs to develop a strategy for filling key positions when they become vacant.

132. It may be impractical to believe that the YWCHSB can resolve these challenging issues quickly. While high salaries and benefits can attract the right people, money alone may not be enough. Across the country there are demands for the specialized staff that this organization needs; in the North, attracting them and keeping them are particularly difficult. Thus, the recommendations we have made need to be considered in the light of the skills that are available, those that can be developed, and those that must be attracted from elsewhere.

133. Making the system work better is the overall goal. Bringing about the needed improvements will be a tough challenge that will require all the parties involved to work together in the best interests of the system, recognizing the limitations on human and fiscal resources.

About the Examination

Objectives

The objectives of our examination were to determine whether

- appropriate strategic management, accountability, and governance frameworks are in place and whether results are measured and reported to the Legislative Assembly and other stakeholders;
- prevention activities and enforcement of occupational health and safety standards are efficient and in compliance with relevant legislation and regulations;
- the system for resolving claims and rehabilitation is fair, equitable, and managed well and in compliance with relevant legislation;
- assessments, investments, and financial risks are managed well and in compliance with relevant legislation; and
- the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board manages its operations efficiently in the areas of administrative expenditures, contracting, and human resources.

Criteria

We expected the following in the key areas indicated:

Strategic management

- A clear legislative mandate for all activities, with up-to-date legislation and regulations
- Identification of important internal and external factors and risks
- A clear strategy supported by a practicable corporate or business plan with measurable, results-oriented goals
- A well-performing governance framework that meets best-practice expectations for roles, competencies, relationships, timely decisions, and reporting
- A positive corporate culture with clear accountabilities
- Monitoring of stakeholder satisfaction levels to ensure that the YWCHSB is meeting stakeholder expectations
- Results-oriented reporting to assess performance

Prevention, claims resolution, and rehabilitation

- Clear policies and established plans and procedures for prevention activities
- Established procedures for the efficient enforcement of health and safety standards, in compliance with relevant legislation and regulations
- Clear policies for the adjudication of claims, consistent with the legislative and regulatory framework
- Established guidelines and procedures for making adjudication decisions that are sound, fair, and in compliance with relevant legislation and policies
- An adequate complement of adjudicators, maintained with appropriate knowledge, skills, and expertise
- A simple, fair, accessible, and efficient appeal process, in compliance with relevant legislation
- Established performance expectations for rehabilitation activities, including reintegrating workers into the workplace and monitoring performance
- Efficient handling of complaints

Assessments and investments

- A sound and fair employer classification and assessment rate structure, in compliance with legislation
- An assessment billing and collection system that ensures that employers are invoiced on the basis of assessable payroll costs and invoices are paid promptly
- Investments made in accordance with a sound approved investment policy, in compliance with legislation
- Assessment revenues and returns from investments that are sufficient to provide for the long-term requirements of the workers' compensation system
- Appropriate reserves established on the basis of sound assumptions and analyses

Operations

- Adequate systems, controls, and work methods to ensure that expenditures for goods and services are incurred economically and efficiently
- Sound established practices to manage human resources

Approach

Our examination included interviews with members and staff of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board, members of the Workers' Compensation Appeal Tribunal, the Workers' Advocate, and selected stakeholders. The examination included a detailed review of a sample of claims and the rehabilitation activities associated with those claims. We also examined the work of the Workers' Advocate, recent appeal decisions, and the disposition of those decisions. We obtained information on other workers' compensation boards for comparison purposes. We also looked at relevant reviews, studies, and surveys undertaken by the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board and at other documentation.

Examination team

Assistant Auditor General: Ronald C. Thompson
Directors: Eric Hellsten, Gerry Chu

John Sokolowski
Monica Reda
Loan-Anh Bui

For information, please contact Communications at (613) 995-3708 or 1-888-761-5953 (toll-free).



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

[Click here to go to the English version](#)



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 et 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.

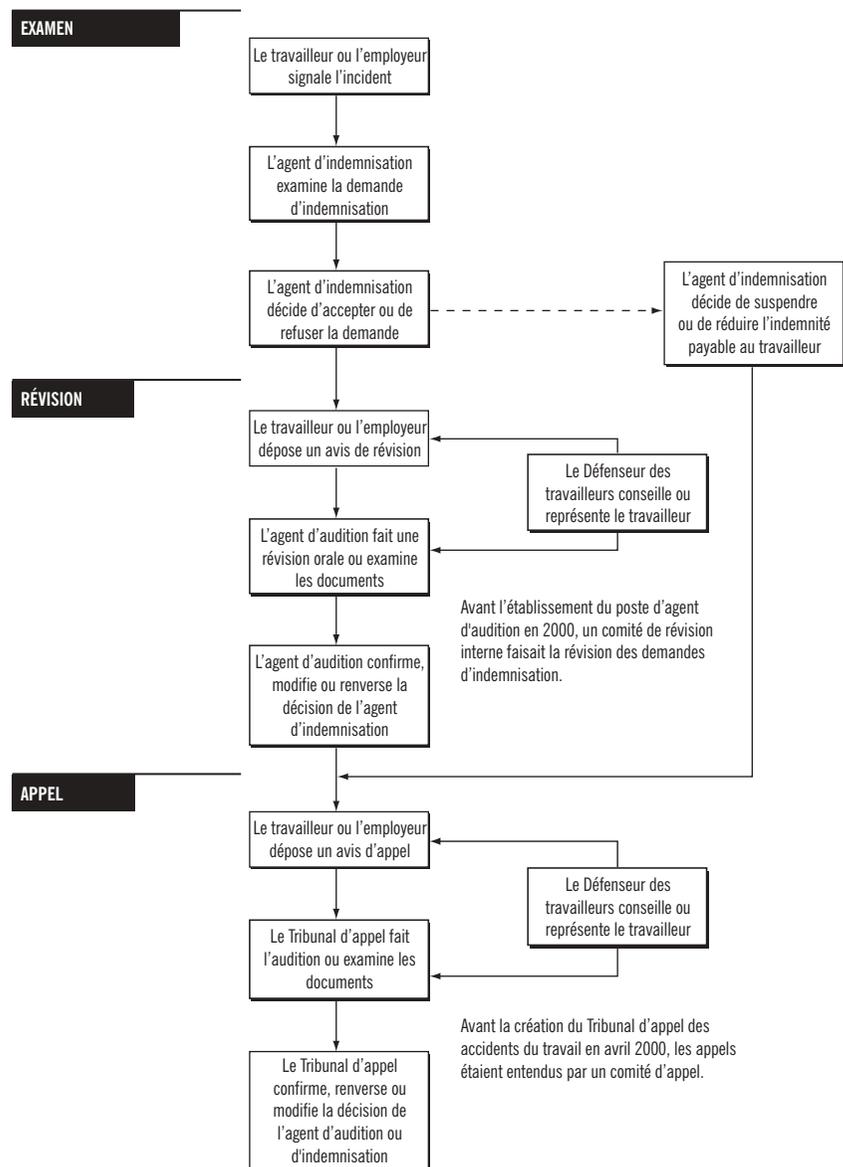
Administration des programmes de santé et de sécurité au travail

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 à 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.

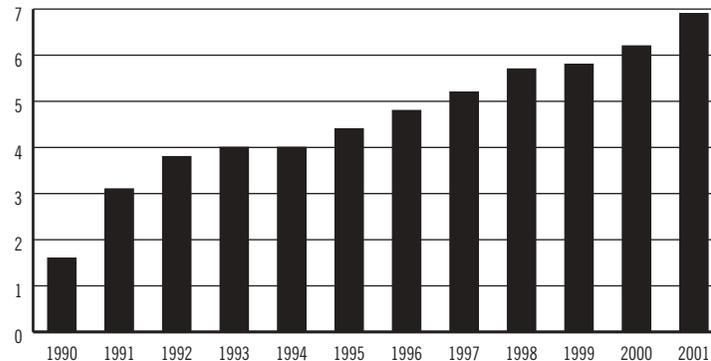
Augmentation constante des frais d'administration

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 a 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).