

3.10—Programme de santé et sécurité au travail

CONTEXTE

Le Programme de santé et sécurité au travail (le Programme) du ministère met en place, communique et applique les lois visant à réduire ou à éliminer les accidents mortels, les blessures et les maladies en milieu de travail. Il tire ses pouvoirs de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (la *Loi*) et des règlements connexes. La *Loi* vise la plupart des lieux de travail de l'Ontario. Elle ne s'applique toutefois pas aux exploitations agricoles ni aux lieux de travail sous réglementation fédérale. Le ministère estime qu'environ 300 000 lieux de travail et 4,6 millions de travailleurs sont visés par la *Loi*.

La *Loi* précise les droits et responsabilités de toutes les parties (employeurs, superviseurs et travailleurs). Elle établit des procédures pour gérer les dangers au travail et prévoit des mesures d'application en cas d'infraction volontaire à ses dispositions. La *Loi* est basée sur une philosophie appelée « système de responsabilité interne », qui considère les parties en présence sur les lieux de travail comme étant les mieux placées pour cerner les problèmes de santé et sécurité et trouver des solutions. Les dispositions de la *Loi* visant à promouvoir un système de responsabilité interne adéquat exigent des employeurs qu'ils mettent en place une politique et un programme de santé et sécurité, et des gros employeurs qu'ils établissent un comité mixte de santé et sécurité composé de représentants de la direction et des travailleurs.

La prestation du Programme est assurée par l'entremise de l'administration centrale du ministère, de ses 4 bureaux régionaux et de ses 26 bureaux de district. En 2003-2004, les dépenses du Programme totalisaient quelque 52 millions de dollars, dont 75 % sous forme de rémunération et d'avantages. Le ministère a conclu avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) un protocole d'entente en vertu duquel la CSPAAT doit assumer les coûts associés à l'administration de la *Loi*. En 2003-2004, la CSPAAT a remboursé des coûts d'environ 43 millions de dollars. Le tableau suivant montre le nombre d'accidents mortels et de lésions avec interruption de travail survenus au cours des cinq dernières années.

Accidents mortels et lésions avec interruption de travail, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'accidents mortels	62	68	72	62	73
Lésions avec interruption de travail pour 100 travailleurs par an	1,8	1,8	1,7	1,6	s. o.

Source des données : Ministère du Travail

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre objectif de vérification pour le Programme de santé et sécurité au travail était de déterminer si le ministère avait mis en place les systèmes et procédures nécessaires pour remplir son mandat clé, c'est-à-dire appliquer la législation en matière de santé et sécurité au travail de manière à réduire le nombre de blessures, d'accidents mortels et de maladies en milieu de travail.

Avant de commencer notre vérification, nous avons établi les critères à utiliser pour tirer des conclusions sur l'atteinte de notre objectif. Ceux-ci ont été examinés et acceptés par la haute direction du ministère.

Notre travail de vérification, terminé pour l'essentiel en mars 2004, comprenait un examen des dossiers pertinents et des politiques administratives ainsi que des entrevues avec le personnel de l'administration centrale, de 3 bureaux régionaux et de 12 bureaux de district du ministère. Aux bureaux de district, nous avons accompagné les inspecteurs du ministère lors d'un certain nombre de visites de lieux de travail dans les secteurs industriel, minier et de la construction, afin de nous familiariser avec leurs activités. Nous avons étudié des programmes semblables relevant d'autres administrations. Nous avons également assuré le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans notre vérification de 1996.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous avons examiné le travail effectué par la Direction des services de vérification interne du ministère, qui s'était penchée sur le Programme en 2001. Nous avons étudié son rapport de vérification et ajusté la portée de notre travail de manière à en tirer parti dans la mesure du possible.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons conclu que, depuis notre dernière vérification du Programme, en 1996, le ministère avait apporté certaines améliorations aux systèmes et procédures employés pour faire respecter la législation sur la santé et la sécurité au travail de manière à réduire le nombre d'accidents mortels, de blessures et de maladies en milieu de travail. Il a notamment mis en place un cadre global afin d'améliorer l'établissement des priorités et de mieux coordonner la prestation des programmes et services de santé et sécurité au travail avec la CSPAAT et d'autres organismes voués à la santé et la sécurité. Le ministère a également intensifié les activités d'application de la loi en réaffectant les ressources de manière à accroître le nombre d'inspections sur le terrain.

Bien que certains progrès aient été réalisés, nous avons repéré des points à améliorer pour que le ministère puisse s'acquitter de son mandat clé : réduire le nombre d'accidents mortels, de lésions et de maladies en milieu de travail. Le ministère doit notamment s'assurer que les graves problèmes de sécurité donnent lieu à de vigoureuses mesures d'application et que des mesures correctives sont prises. Il doit poursuivre de façon plus énergique les récidivistes et les employeurs qui enfreignent à plusieurs reprises ses ordonnances exécutoires. En outre, il doit mieux surveiller la qualité du travail d'inspection et de la documentation connexe.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- L'inventaire ministériel des lieux de travail pouvant être inspectés était incomplet. Cet inventaire (une base de données informatisée) est établi à partir de la liste des employeurs inscrits et des inspections et enquêtes antérieures. Or, les lieux de travail du secteur industriel ne sont pas tenus de s'inscrire auprès du ministère. Même dans les secteurs où les lieux de travail sont tenus de s'inscrire, beaucoup d'entre eux ne le font pas. Par exemple, en décembre 2003, une tournée d'inspections éclair de 45 jours des chantiers de construction dans la région du grand Toronto a permis de repérer plus de 90 grands projets qui n'avaient pas été inscrits auprès du ministère et qui ne figuraient donc pas parmi les projets candidats à l'inspection dans son système.
- Le nombre d'ordonnances exécutoires délivrées par inspecteur allait de moins de 100 à plus de 500 par an. Cependant, le ministère ne s'était pas demandé pourquoi cet écart était si vaste afin d'assurer l'uniformité des inspections et des ordonnances à l'échelle de la province.
- Les systèmes d'information du ministère établissaient à environ 7 % le pourcentage d'ordonnances en souffrance où l'employeur n'avait pas pris les mesures correctives requises. Plus de 30 % des dossiers d'inspection et d'enquête que nous avons examinés ne renfermaient ni l'avis de conformité exigé de l'employeur ni de preuve de réinspection par le ministère, alors que le système

informatique indiquait que les ordonnances avaient été respectées. Nous nous sommes donc demandés si le ministère disposait de renseignements fiables indiquant si les ordonnances avaient donné lieu à des mesures correctives.

- Nous avons remarqué que, dans bien des cas, les récidivistes et les employeurs ayant commis de graves infractions à la sécurité n'avaient pas été poursuivis. La capacité des inspecteurs à utiliser les poursuites comme moyen de dissuasion pour réduire les lésions, les décès et les maladies dans les lieux de travail a été mise en évidence par la tournée d'inspections éclair susmentionnée de décembre 2003. Étant donné que l'approche de tolérance zéro exigeait des inspecteurs qu'ils poursuivent les employeurs ayant commis de graves infractions à la sécurité, le nombre de contraventions et d'assignations délivrées par les inspecteurs durant la tournée d'inspections éclair de 45 jours dans la région du grand Toronto était de près de 50 % plus élevé que pour tous les chantiers de construction de l'Ontario inspectés au cours de l'année précédente.
- Le manque d'uniformité des rapports d'activités des inspecteurs rendait difficile la comparaison de leurs charges de travail et faisait ressortir la nécessité de mieux surveiller l'utilisation des ressources. Nous avons également constaté que les dossiers d'inspection étaient souvent incomplets et inexacts et qu'ils ne pouvaient pas soutenir les efforts d'application de la loi de façon efficace.
- Pour améliorer les rapports sur le rendement, le ministère doit mesurer et déclarer son propre rendement en ce qui concerne la réduction du nombre d'accidents mortels, de lésions et de maladies en milieu de travail dans les secteurs qu'il peut contrôler et dont il est responsable.

Après nos travaux de vérification sur place, le gouvernement a annoncé, le 8 juillet 2004, qu'il engagerait 200 agents d'exécution additionnels au cours des deux prochaines années, dont 100 nouveaux inspecteurs cette année, afin de cibler les lieux de travail dont le bilan en matière de santé et sécurité laisse à désirer. Son objectif est de réduire le nombre de lésions professionnelles de 20 % en quatre ans, ce qui devrait se traduire par une baisse d'environ 20 000 lésions avec interruption de travail et 40 000 lésions sans interruption de travail par an.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

COORDINATION AVEC LES ORGANISMES DE SANTÉ ET SÉCURITÉ

Outre le Programme, d'autres organismes assurent la prestation de programmes et services visant à améliorer la santé et la sécurité au travail. Ils comprennent la

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) ainsi que 14 organismes de prestation de services de santé et de sécurité, principalement financés par la CSPAAT. La Commission gère le système d'éducation et de formation en sécurité au travail de l'Ontario, indemnise les travailleurs blessés et leur offre des services de réadaptation. Les organismes de prestation de services de santé et de sécurité, qui comptent des représentants des groupes industriels, sont chargés de promouvoir la prévention des accidents et des maladies professionnelles en fournissant des services de consultation et de formation aux travailleurs, aux gestionnaires et aux employeurs.

Dans notre vérification de 1996, nous recommandions une meilleure coordination des activités de santé et sécurité au travail entre le ministère et ces organismes afin d'éviter les doubles emplois et d'optimiser les ressources – par exemple, en ce qui concerne la formation des parties en présence sur les lieux de travail et le partage de l'information détenue par la CSPAAT avec le ministère.

Le ministère, en collaboration avec la CSPAAT et d'autres organismes responsables de la santé et de la sécurité, a depuis établi un cadre global – par l'adhésion conjointe au Conseil de la santé et de la sécurité au travail de l'Ontario – afin d'améliorer l'établissement des priorités et la coordination. Ces efforts ont abouti à une meilleure définition des responsabilités : le ministère est chargé d'élaborer, de communiquer et d'appliquer les normes, tandis que la CSPAAT et ses organismes de prestation de services de santé et de sécurité sont responsables de la prévention des blessures et de la promotion des bonnes pratiques en matière de santé et sécurité.

Une autre amélioration importante depuis notre dernière vérification concerne le partage de l'information détenue par la CSPAAT avec le ministère, ce qui permet à ce dernier d'axer ses efforts d'inspection sur les lieux de travail où les blessures sont plus fréquentes.

APPLICATION DE LA LOI ET DES RÈGLEMENTS

Vue d'ensemble

Les inspecteurs du ministère ont de vastes pouvoirs. Ils peuvent notamment inspecter n'importe quel lieu de travail; mener des enquêtes en cas d'accident, de refus de travailler ou de plainte liée à la santé et la sécurité; donner ordre à des employeurs de se conformer à la *Loi* et aux règlements connexes; et intenter des poursuites. La *Loi* exige des employeurs qu'ils signalent tous les cas de décès ou de blessure grave au travail, quelle qu'en soit la cause, pour que le ministère puisse mener une enquête.

En cas d'infraction à la *Loi* ou aux règlements, les inspecteurs peuvent rendre des ordonnances écrites sommant les employeurs de se conformer à la législation dans un délai donné. Si les infractions en question mettent en danger la santé ou la sécurité des travailleurs, les inspecteurs peuvent ordonner la suspension des travaux jusqu'à ce

que des mesures correctives soient prises. Le ministère peut aussi engager des poursuites contre toute personne ou société qui ne se conforme pas à ces ordonnances ou qui commet une infraction grave, particulièrement si celle-ci entraîne des décès ou des blessures graves.

Le ministère comptait environ 230 inspecteurs, tous affectés à un secteur d'activités donné (surtout les secteurs industriel, minier et de la construction). En 2003-2004, les inspecteurs du ministère ont effectué quelque 56 000 visites sur le terrain, dont les deux tiers se rapportaient à des inspections et l'autre tiers, à des enquêtes.

Nous avons remarqué que les activités ministérielles d'application de la loi avaient beaucoup augmenté depuis notre vérification de 1996, comme l'indique le tableau suivant.

Sommaire des activités d'application de la loi pour les exercices 1995-1996 et de 2001 à 2003-2004

	1995-1996	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Visites d'inspection sur le terrain	28 700	37 300	35 700	36 900
Visites d'enquête sur le terrain	12 400	16 600	14 800	17 300
Ordonnances délivrées	36 300	75 200	72 600	77 800

Source des données : Ministère du Travail

Le ministère a indiqué qu'il avait réussi à intensifier ses activités d'application de la loi en réaffectant les ressources de consultation et autres aux inspections et enquêtes sur le terrain.

Sélection des lieux de travail à inspecter

Le Système intégré de renseignements (SIR), informatisé à l'échelle de la province et relevant du ministère, fournit des renseignements pouvant aider les inspecteurs à planifier leur travail et à assurer le suivi de leurs visites, dont le genre d'entreprise, son emplacement, les résultats des visites antérieures et les ordonnances délivrées. La base de données du SIR contient des renseignements principalement obtenus dans le cadre des inspections et enquêtes précédentes ainsi que les données d'inscription exigées pour certains chantiers de construction et d'exploitation minière. Par exemple, les entrepreneurs en construction dont les projets sont évalués à plus de 50 000 \$ doivent remettre au ministère un formulaire rempli d'avis de projet indiquant le propriétaire, l'entrepreneur principal, le type de construction, le nombre de travailleurs ainsi que la durée et la valeur du projet.

Pour les aider à choisir les lieux de travail à inspecter, les inspecteurs du ministère consultent la base de données du SIR, les rapports d'inspection antérieurs et une liste d'employeurs ayant déclaré des lésions avec interruption de travail à la CSPAAT.

Nous avons toutefois remarqué que la base de données du SIR était incomplète pour les raisons suivantes :

- Les lieux de travail ne sont pas tous tenus de s'inscrire auprès du ministère. C'est notamment le cas dans le secteur industriel.
- La liste de la CSPAAT ne comprend que les employeurs qui versent des primes à la CSPAAT. La CSPAAT nous a fait savoir qu'elle consacrait d'importantes ressources à l'identification des employeurs non inscrits, particulièrement les petites et moyennes entreprises, qui présenteraient un plus grand risque de non-conformité.
- Le ministère ne s'assure pas que les entrepreneurs en construction déposent l'avis de projet requis pour les chantiers de construction évalués à 50 000 \$ ou plus. En décembre 2003, après un accident grave sur un chantier de construction de Toronto, le ministère a lancé une tournée d'inspections éclair des chantiers de construction dans la région du grand Toronto. Durant cette tournée éclair de 45 jours, les inspecteurs ont utilisé les données tirées des permis de construction municipaux afin de repérer plus de 90 projets pour lesquels aucun avis de projet n'avait été déposé.
- Le ministère n'exige pas des entrepreneurs en construction qu'ils nomment leurs sous-traitants lorsqu'ils déposent un avis de projet. Un des règlements d'application de la *Loi* stipule toutefois qu'une liste des sous-traitants doit être conservée au bureau du chantier de construction. Sans cette information au bureau du ministère, les inspecteurs ne peuvent pas cibler les sous-traitants à risque élevé, comme ceux qui présentent beaucoup de demandes d'indemnisation à la CSPAAT.

Notre vérification indiquait que plusieurs districts avaient pris des dispositions pour obtenir des renseignements auprès d'autres sources afin de s'assurer que tous les lieux de travail figuraient sur la liste des sites à inspecter. Par exemple, un district contactait périodiquement le ministère des Richesses naturelles pour accéder à ses registres sur l'emplacement des mines à ciel ouvert, tandis que deux autres districts avaient pris des dispositions pour accéder aux permis de construction municipaux afin de repérer les chantiers de construction non inscrits. Or, aucun des trois districts que nous avons visités dans la région du grand Toronto n'avait pris l'habitude de consulter les permis de construction municipaux.

En ce qui concerne la liste, établie par la CSPAAT, des employeurs ayant signalé des lésions avec interruption de travail, les inspecteurs nous ont informés qu'ils avaient besoin de plus amples renseignements pour mieux cerner et évaluer les risques en milieu de travail. Ils devaient notamment connaître le nombre d'employés, le lieu exact de l'accident et les autres lieux de travail de l'employeur (parce que s'il y a eu des infractions à la sécurité dans le lieu de travail où la lésion avec interruption de travail est survenue, les autres lieux de travail de l'employeur pourraient présenter des

risques similaires et devraient donc être inspectés eux aussi). À la fin de notre vérification, le ministère était en train de négocier l'accès en ligne aux bases de données de la CSPAAT, qui permettrait aux inspecteurs de mieux cibler les lieux de travail à risque élevé et de se familiariser avec les détails du lieu de travail avant de le visiter.

Recommandation

Pour que tous les lieux de travail puissent faire l'objet d'une inspection, le ministère doit :

- envisager d'adopter les pratiques de certains districts, dont l'utilisation des permis de construction municipaux pour repérer les lieux de travail non inscrits à l'échelle de la province;
- trouver des moyens de tenir un inventaire plus complet des lieux de travail pouvant être inspectés, notamment en prenant, dans la mesure du possible, des dispositions avec d'autres organismes afin d'obtenir des renseignements qui aideront les inspecteurs à planifier leurs inspections;
- améliorer les pratiques de surveillance pour que les entrepreneurs en construction déposent les avis de projet requis et que l'information relative aux sous-traitants soit fournie.

Réponse du ministère

En général, le ministère souscrit à la conclusion du vérificateur provincial et reconnaît que des améliorations ont été apportées à la prestation de son Programme de santé et sécurité au travail depuis le Rapport annuel 1996 du vérificateur provincial. Il accepte également les observations du vérificateur, à savoir que d'autres améliorations s'imposent pour renforcer l'application de la loi ainsi que le contrôle et l'assurance de la qualité.

Comme le vérificateur provincial l'a fait remarquer, le ministère a annoncé des plans pour réduire les lésions professionnelles de 20 % d'ici quatre ans dans le cadre d'une stratégie intégrée en matière de santé et sécurité, amorcée par de vigoureuses mesures d'application. Il prévoit également de faciliter l'accès des lieux de travail aux renseignements sur la santé et la sécurité par le biais d'une passerelle, de s'assurer que les règlements en matière de santé et de sécurité de l'Ontario sont à jour, et de mobiliser les intervenants dans des « groupes d'action » sectoriels pour qu'ils aident à prévenir les lésions et maladies professionnelles. Le ministère a déjà commencé à mettre en œuvre une grande partie des recommandations liées aux constatations détaillées de la vérification dans le contexte de cette stratégie élargie.

L'envergure de ces changements fait ressortir la nécessité de mieux cibler les lieux à inspecter et d'assurer une surveillance plus étroite pour que le premier réinvestissement dans les ressources d'application de la loi

depuis longtemps permette d'obtenir les résultats visés pour les lieux de travail de l'Ontario et d'assurer la viabilité financière de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT).

En ce qui concerne cette recommandation particulière, le ministère prend des mesures pour améliorer l'accès à l'information requise pour déterminer les lieux de travail pouvant être inspectés.

En mai 2004, le ministère a finalisé une entente de partage de l'information avec la CSPAAT. Il s'est servi des données de la Commission pour repérer les entreprises à risque élevé en fonction du coût des lésions avec interruption de travail survenues depuis le 1^{er} janvier 2000. L'analyse des données a permis de désigner 6 000 lieux de travail à risque élevé où les travailleurs subissaient plus de blessures, où les coûts d'indemnisation étaient plus élevés, et où les blessures étaient plus coûteuses que dans les autres entreprises du même secteur.

Le ministère s'emploie avec cinq autres ministères de réglementation à améliorer l'efficacité des inspections, des enquêtes et des mesures d'application à l'échelle du gouvernement. Il s'efforce notamment d'améliorer le partage des renseignements sur les lieux de travail non conformes afin de mieux cibler les inspections et de collaborer avec le ministère des Affaires municipales à l'initiative des permis de construction électroniques. Cette initiative permettrait aux compagnies de construction de demander tous les permis requis, y compris les permis de construction, via un guichet électronique unique. Elle permettrait également aux inspecteurs d'accéder aux renseignements relatifs aux permis de construction et finirait par remplacer le système d'avis de projet. Entre-temps, le ministère renforcera l'application des exigences en matière de notification pour s'assurer que les entrepreneurs en construction déposent les avis de projet requis et que l'information relative aux sous-traitants est fournie.

Priorisation des inspections

Les inspecteurs passent la plus grande partie de leur temps à inspecter des lieux de travail afin de repérer les problèmes potentiels. Pour aider à affecter ses ressources aux lieux de travail à risque élevé, le ministère prépare un plan sectoriel annuel qui contient des renseignements généraux sur chaque secteur d'activités et résume les principaux risques et les principales préoccupations. Une liste des lieux de travail considérés comme présentant les plus grands risques selon les données du SIR et de la CSPAAT est fournie aux inspecteurs, qui doivent conduire au moins 70 % de leurs inspections dans des lieux de travail figurant sur cette liste. Les autres inspections doivent cibler des lieux de travail choisis par les inspecteurs selon leur propre jugement et leur connaissance des secteurs assignés.

Nous avons constaté que le ministère ne s'assurait pas qu'au moins 70 % des inspections ciblaient des lieux de travail inscrits sur la liste de priorité et que le reste visait des lieux à risque élevé. Les inspecteurs n'étaient pas tenus d'inclure cette information dans leurs rapports ou de l'entrer dans le SIR afin de faciliter la surveillance par la direction. Nous avons appris que les gestionnaires de district pouvaient demander aux inspecteurs de leur fournir la liste des lieux de travail qu'ils avaient choisi d'inspecter, mais les pratiques suivies n'étaient pas uniformes et il y avait peu de dossiers sur les résultats de la surveillance pour suivi et référence future. Les vérificateurs internes faisaient également état de cette lacune dans leur rapport de novembre 2001 à la direction du ministère. Le problème n'avait pas encore été corrigé au moment de notre vérification.

Nous avons également remarqué que les inspections étaient effectuées durant les heures de travail, généralement entre 8 h et 17 h 30. Aucune inspection n'avait été prévue en soirée ou en fin de semaine pour les entreprises exerçant leurs activités à ce moment-là (par exemple, les usines qui fonctionnent par quarts, et les activités de transport et de construction qui ont lieu en soirée ou en fin de semaine). Le risque de lésions professionnelles pourrait être plus élevé en soirée et en fin de semaine pour certaines entreprises, parce qu'un plus grand nombre d'employés à temps partiel, qui ont généralement une moins grande expérience des pratiques sécuritaires, pourraient travailler à ce moment-là et qu'il pourrait y avoir moins de supervision.

Recommandation

Pour s'assurer que les employeurs à risque élevé sont inspectés, le ministère doit :

- **établir un processus plus formel afin de déterminer si les inspections requises des lieux de travail à risque élevé sont bel et bien effectuées;**
- **évaluer la nécessité d'affecter une partie des ressources aux inspections en soirée et en fin de semaine.**

Réponse du ministère

Le ministère souscrit à cette recommandation; tel que noté plus haut, il est en train de mettre en œuvre une stratégie visant à réduire les lésions professionnelles en augmentant les ressources d'inspection et en ciblant les lieux de travail à risque élevé. Une structure et des processus de gestion spécialisés ont été mis en place pour s'assurer que les inspections requises des lieux de travail à risque élevé sont bel et bien effectuées et que des mesures d'application appropriées sont prises.

Dans certains districts, des inspections ont déjà lieu en soirée et en fin de semaine.

Un projet pilote visant à prolonger les heures d'inspection dans le secteur de la construction a commencé à la mi-juin 2004 et s'étendra jusqu'au

30 septembre 2004. Des inspecteurs se sont portés volontaires pour travailler en soirée et en fin de semaine (surtout le samedi). Les résultats seront évalués à la fin du projet pilote afin de déterminer les prochaines étapes. Le ministère souligne que les annonces diffusées en vue du recrutement de 100 nouveaux inspecteurs avisent les candidats qu'ils pourraient être appelés à travailler le soir et les fins de semaine.

Avancement du système de responsabilité interne

En vertu des dispositions de la *Loi* qui visent à promouvoir le système de responsabilité interne, la plupart des lieux de travail qui emploient 20 personnes ou plus doivent avoir un comité mixte sur la santé et la sécurité composé de représentants de la direction et des travailleurs. Dans le cas des lieux de travail qui comptent moins d'employés, la *Loi* stipule que les travailleurs doivent choisir parmi eux une personne déléguée à la santé et à la sécurité. La principale raison d'être des comités et des délégués à la santé et à la sécurité est de relever et d'évaluer les risques et de présenter des recommandations à l'employeur pour que les problèmes soient réglés en temps opportun.

Lorsqu'ils inspectent des lieux de travail, les inspecteurs du ministère doivent s'assurer que le système de responsabilité interne est en place et fonctionne de façon efficace. Cependant, dans la plupart des districts que nous avons visités, les rapports d'inspection passaient souvent sous silence ce point important et omettaient d'indiquer :

- s'il y avait un comité mixte sur la santé et la sécurité et, le cas échéant, la fréquence de ses réunions;
- si le comité faisait des inspections périodiques;
- si les membres du comité participaient à l'élaboration des politiques et procédures en matière de santé et de sécurité, aux enquêtes sur les accidents et à la formation des travailleurs;
- si l'employeur avait donné suite aux recommandations formulées par le comité pour atténuer les risques (étant donné que tout problème non réglé pourrait justifier un suivi de l'inspecteur auprès de l'employeur).

Nous avons également remarqué que les ordonnances délivrées par les inspecteurs du ministère indiquaient rarement si le comité mixte sur la santé et la sécurité avait déjà détecté les problèmes en question et, le cas échéant, pourquoi ceux-ci n'avaient pas été corrigés ou pourquoi le comité n'avait pas présenté de recommandations afin de prévenir les récidives et d'améliorer l'efficacité du système de responsabilité interne.

Recommandation

Pour aider à améliorer la sécurité en milieu de travail, le ministère doit exiger de ses inspecteurs qu'ils déterminent si un système de responsabilité interne est en place dans chaque lieu de travail faisant l'objet d'une inspection ou d'une enquête, et s'il semble fonctionner de façon efficace.

Réponse du ministère

Le système de responsabilité interne (SRI) est une composante essentielle de la Loi sur la santé et la sécurité au travail, mais il n'est pas défini comme tel dans la Loi. Il est important de souligner que le SRI se fonde sur le rôle et la responsabilité directe des employeurs, des superviseurs et des travailleurs à l'égard de la sécurité. De nombreuses ordonnances découlant de l'inspection d'un lieu de travail témoigneraient d'un SRI peu efficace.

Les comités mixtes sur la santé et la sécurité apportent une contribution importante en surveillant le rendement en matière de santé et de sécurité ainsi que l'efficacité du SRI, en recommandant des améliorations et en offrant un mécanisme de participation aux travailleurs. Des discussions sur les moyens de réduire le nombre de lésions et de maladies professionnelles ont été engagées avec des intervenants clés par l'entremise de trois « groupes d'action » en matière de santé et de sécurité. Un des domaines de discussion concerne les problèmes liés au rôle des comités mixtes sur la santé et la sécurité en milieu de travail et les façons d'améliorer leur fonctionnement.

Le manuel des politiques et procédures du ministère exige des inspecteurs qu'ils fassent la promotion du SRI, qu'ils tiennent les parties responsables en délivrant des ordonnances appropriées, et qu'ils résument leurs discussions et interactions dans le rapport d'inspection. Le ministère veillera à ce que ces normes soient communiquées de nouveau à tous les inspecteurs et que la conformité à celles-ci soit surveillée.

Délivrance des ordonnances et surveillance de la conformité

En vertu de la politique du ministère, l'inspecteur doit délivrer une ordonnance écrite au propriétaire, au constructeur, à l'employeur, au superviseur ou au travailleur pour chaque infraction observée au cours d'une inspection ou d'une enquête. La personne visée dispose alors de 30 jours pour faire appel de l'ordonnance. Une fois l'infraction corrigée, l'employeur doit déposer un avis de conformité. Selon la gravité de l'infraction, l'inspecteur peut annuler l'ordonnance après une inspection de suivi, un appel téléphonique à l'employeur ou au représentant des travailleurs, ou la réception

d'un avis de conformité. Si aucune réponse de l'employeur n'est reçue avant le délai fixé, l'inspecteur doit faire une inspection de suivi, laquelle peut entraîner des ordonnances additionnelles et/ou des poursuites.

Nous avons constaté que les inspecteurs n'appliquaient pas la politique du ministère concernant la délivrance des ordonnances de façon uniforme à l'échelle de la province. Le nombre d'ordonnances variait entre moins de 100 et plus de 500 par inspecteur par année. Bien qu'il faille s'attendre à un certain degré de variation – par exemple, un inspecteur qui mène une enquête complexe de grande envergure aura moins de temps pour d'autres inspections et enquêtes – le ministère n'a pas cherché à déterminer pourquoi cet écart était si vaste. Son personnel a indiqué que l'écart pouvait être partiellement attribuable à la mauvaise identification des infractions par les inspecteurs et à la pratique de certains inspecteurs de donner des avertissements verbaux au lieu de délivrer des ordonnances.

Dans notre vérification de 1996, nous avons observé que de nombreuses ordonnances restaient en souffrance pendant de longues périodes et que plus de 15 % des dossiers examinés ne contenaient aucune preuve que les employeurs avaient déposé des avis de conformité ou qu'on avait vérifié la conformité aux ordonnances, par exemple par une inspection de suivi. Au moment de la présente vérification, le Système intégré de renseignements (SIR) établissait le pourcentage d'ordonnances en souffrance à environ 7 % des ordonnances délivrées au cours des 12 derniers mois. Cependant, plus de 30 % des dossiers d'inspection et d'enquête examinés ne contenaient aucune preuve que l'employeur avait rectifié les pratiques non sécuritaires ou que le lieu de travail avait été inspecté de nouveau. La fiabilité des dossiers du SIR indiquant que toutes les ordonnances avaient été respectées était douteuse, car le ministère était incapable de démontrer que l'écart était causé par le manque de documentation ou par l'absence de mesures correctives faisant suite aux ordonnances.

Par exemple, un rapport d'inspection daté de mai 2002 faisait remarquer qu'un employeur n'avait pas établi de comité mixte sur la santé et la sécurité et que les employés n'avaient pas suivi de formation appropriée sur l'utilisation des chariots élévateurs pour déplacer des objets volumineux. L'inspecteur avait délivré une ordonnance exigeant de l'employeur qu'il établisse un comité; le SIR indiquait que l'employeur s'était conformé à l'ordonnance en décembre 2002. Or, le dossier ne contenait aucune preuve en ce sens. En mai 2003, un accident est survenu dans ce lieu de travail, entraînant le décès d'un travailleur qui conduisait un chariot élévateur. L'enquête du ministère a permis de déterminer que le défunt et dix autres travailleurs qui utilisaient des chariots élévateurs n'avaient pas reçu de formation à cet effet et que la société n'avait pas établi de comité mixte sur la santé et la sécurité. Le ministère a depuis intenté des poursuites contre l'employeur.

Nous avons constaté que certains gestionnaires de district ne savaient pas comment se servir du SIR pour en extraire des renseignements sur les activités des inspecteurs, comme les rapports sur le nombre d'ordonnances délivrées et sur les inspections de suivi effectuées afin de vérifier la conformité. Cette ignorance entravait leur capacité à surveiller les activités des inspecteurs.

Recommandation

Pour que les infractions soient traitées de manière uniforme et que des mesures correctives soient prises afin d'atténuer les risques cernés, le ministère doit surveiller les activités des inspecteurs pour s'assurer :

- **qu'une ordonnance est délivrée pour chaque infraction, comme l'exige la politique du ministère;**
- **que les ordonnances ne sont annulées qu'après réception, par l'inspecteur, d'une preuve suffisante que la pratique non sécuritaire a été rectifiée.**

Réponse du ministère

Le ministère accepte la recommandation d'améliorer son programme d'assurance et de contrôle de la qualité, y compris l'examen et la surveillance des rapports des inspecteurs. Les gestionnaires ont tous reçu de nouvelles instructions sur l'importance de cette responsabilité essentielle de la direction. Le ministère entreprendra immédiatement une initiative globale d'assurance et de contrôle de la qualité pour s'assurer que les ordonnances des inspecteurs sont délivrées conformément à sa politique et qu'elles ne sont annulées qu'après réception, par l'inspecteur, d'une preuve de conformité.

Certaines des lacunes signalées par le vérificateur relativement à la conformité aux ordonnances peuvent concerner la collecte, l'entrée et la gestion des données. Tout le personnel suivra un cours de recyclage sur les règles et procédures de base concernant les cahiers de notes des inspecteurs et sur l'utilisation et le codage des formulaires de rapports d'activités.

Poursuite des contrevenants

VUE D'ENSEMBLE

Le ministère peut tenter des poursuites en cas d'infraction grave, dont un mépris flagrant de la loi, la non-conformité aux ordonnances et l'obstruction. Les modes de poursuites employés par le ministère sont décrits dans les parties I et III de la *Loi sur les infractions provinciales*.

Pour les infractions plus graves, y compris celles qui entraînent un décès ou une blessure grave, les personnes et/ou sociétés impliquées sont poursuivies en vertu de la partie III de la *Loi sur les infractions provinciales*. Les poursuites en vertu de la partie III peuvent entraîner des procès longs et complexes. L'employeur, le superviseur ou le travailleur reconnu coupable d'une infraction en vertu de la partie III est passible d'une amende maximale de 25 000 \$ et d'une peine d'emprisonnement maximale de 12 mois. Dans le cas d'une société, l'amende maximale est de 500 000 \$.

Les autres infractions donnent lieu à des poursuites en vertu de la partie I de la *Loi sur les infractions provinciales*, les instances étant introduites au moyen d'une assignation ou d'une contravention. Dans un cas comme dans l'autre, l'amende maximale est de 500 \$. Une assignation somme le défendeur à comparaître devant le tribunal. Les contraventions sont utilisées pour certaines infractions (appelées « infractions figurant à l'annexe »), sanctionnées d'une amende fixe. Le défendeur peut choisir de plaider coupable et de payer l'amende ou de comparaître devant le tribunal pour donner une explication ou demander un procès.

Le tableau suivant résume les amendes imposées en 2003.

**Amendes imposées en 2003
par secteur industriel et partie présente sur le lieu de travail**

Secteur industriel	Employeurs		Superviseurs		Travailleurs		Montant total des amendes (\$)
	Nombre d'amendes	Amende moyenne (\$)	Nombre d'amendes	Amende moyenne (\$)	Nombre d'amendes	Amende moyenne (\$)	
Industriel	99	39 500	9	5 500	4	300	3 960 000
Minier	11	34 300	2	1 200	2	300	380 000
Construction	86	30 800	144	500	232	200	2 780 000

Source des données : Ministère du Travail

RECOURS À DES POURSUITES

Nous avons découvert que le ministère avait généralement recours à des poursuites en vertu de la partie III de la *Loi* en cas d'infraction grave ayant causé un décès ou une blessure grave. Cependant, il ne surveillait pas les activités des inspecteurs de manière à s'assurer que les poursuites en vertu de la partie I de la *Loi* faisaient l'objet d'un suivi approprié.

La capacité des inspecteurs à utiliser les poursuites en vertu de la partie I comme moyen de dissuasion afin de réduire le nombre de lésions et de maladies professionnelles a été mise en évidence par les résultats de la tournée d'inspections éclair susmentionnée de décembre 2003 dans la région du grand Toronto. Étant donné l'approche de tolérance zéro adoptée dans le cadre de cette initiative, le nombre de contraventions et d'assignations délivrées en vertu de la partie I durant la

tournée d'inspections éclair de 45 jours était de près de 50 % plus élevé que pour tous les chantiers de construction de l'Ontario inspectés au cours de l'exercice précédent, comme le montre le tableau suivant.

Poursuites – Industrie de la construction

Type de poursuite en vertu de la <i>Loi sur les infractions provinciales</i>	Tout l'Ontario, exercice 2001-2002	Grand Toronto, tournée d'inspections éclair de 45 jours commencée en décembre 2003
Partie I – Contraventions	190	267
Partie II – Assignations	52	92
Partie III	56	14

Source des données : Ministère du Travail

Dans leur rapport de novembre 2001 à la direction, les vérificateurs internes du ministère exprimaient leurs préoccupations relatives au peu de poursuites intentées par les inspecteurs. Leur examen indiquait que les mesures vigoureuses étaient rares et que les inspecteurs étaient généralement réticents à engager des poursuites, préférant discuter de leurs préoccupations avec l'employeur.

L'absence de poursuites était encore plus évidente dans les secteurs minier et industriel que dans celui de la construction, peut-être parce que le ministère n'avait pas établi d'infractions à l'annexe pour ces deux secteurs. En effet, l'établissement de telles infractions permettrait aux inspecteurs d'imposer des amendes fixes en délivrant des contraventions – ce qui leur prendrait beaucoup moins de temps qu'une assignation (qui oblige le défendeur et l'inspecteur à comparaître devant le tribunal). Les inspecteurs responsables de ces secteurs nous ont informés que l'amende maximale relativement faible de 500 \$ prévue dans la partie I de la *Loi* ne justifiait pas toujours tout le travail associé à la délivrance d'une assignation. Ces inspecteurs avaient donc tendance à concentrer leurs efforts presque exclusivement sur les infractions relevant la partie III, c'est-à-dire les infractions majeures et surtout celles qui occasionnent des décès ou des blessures graves.

La politique du ministère spécifie qu'il faut envisager de poursuivre les récidivistes, mais nous avons remarqué que, dans bien des cas, même les infractions répétées n'avaient pas fait l'objet de poursuites. Comme nous l'avons déjà mentionné, plus de 30 % des dossiers d'inspection et d'enquête examinés ne contenaient aucune preuve que les pratiques non sécuritaires stipulées dans l'ordonnance avaient été rectifiées ou que le lieu de travail avait été inspecté de nouveau. À notre avis, le nombre de poursuites était inférieur à ce qu'il devrait être étant donné le grand nombre de récidivistes et la forte proportion de cas où il n'y avait aucune preuve de la conformité de l'employeur à l'ordonnance du ministère.

D'autres administrations nord-américaines et plusieurs autres ministères de l'Ontario ont introduit des sanctions pécuniaires administratives comme solution de rechange aux poursuites pour certaines infractions. Les contrevenants qui n'ont pas commis d'infraction criminelle se voient imposer des sanctions pécuniaires. En cas d'appel, le processus administratif prévu est beaucoup plus rapide et moins coûteux que le recours aux tribunaux. Par ailleurs, les sanctions pécuniaires administratives sont généralement plus importantes que les amendes imposées pour des infractions figurant à la partie I et constituent donc un moyen plus efficace de dissuasion. Au début de 2003, le ministère a proposé au ministre en exercice de modifier la *Loi* de façon à prévoir des sanctions pécuniaires administratives.

Recommandation

Pour que ses efforts d'application de la loi viennent à point nommé et qu'ils aident à assurer la conformité et à prévenir les infractions, le ministère doit :

- **prendre des mesures plus vigoureuses afin de poursuivre les contrevenants qui ne se conforment pas à ses ordonnances ou qui ne corrigent pas leurs pratiques non sécuritaires;**
- **songer à introduire des outils d'application plus expéditifs et plus efficaces, dont des infractions à l'annexe pour les secteurs industriel et minier et des sanctions pécuniaires administratives pour les infractions ne justifiant pas des poursuites au criminel.**

Réponse du ministère

Le ministère accepte cette recommandation et a donné à ses gestionnaires et à ses employés de nouvelles instructions concernant sa politique d'application.

Le recrutement, récemment annoncé, de 200 inspecteurs additionnels englobe la mise en place de ressources supplémentaires à la Direction des services juridiques afin de permettre au ministère d'accroître grandement l'efficacité de ses efforts d'application de la loi.

Le ministère cherche à donner à ses inspecteurs un plus grand accès aux poursuites en vertu de la partie I de la Loi sur les infractions provinciales. Il est en train d'établir de nouvelles listes d'infractions à l'annexe afin de permettre aux inspecteurs de délivrer des contraventions dans les secteurs industriel et minier. La politique concernant l'utilisation des contraventions fera l'objet d'un examen, lequel devrait être terminé avant la fin de l'automne 2004.

Surveillance des efforts d'application de la loi

RAPPORTS SUR LE NOMBRE D'INSPECTIONS ET D'ENQUÊTES

Le Système intégré de renseignements (SIR) contient des dossiers, dont chacun représente un lieu ou un chantier inspecté ou une enquête sur un incident (par exemple, un accident mortel). Pour compléter un seul dossier, l'inspecteur peut avoir à effectuer une ou plusieurs visites sur le terrain.

Le ministère évalue la charge de travail des inspecteurs selon le nombre de visites sur le terrain à effectuer durant l'exercice. Nous avons toutefois découvert que les inspecteurs ne déclaraient pas leurs visites de façon uniforme, ce qui réduisait l'utilité de cette mesure comme indicateur de leur charge de travail. Par exemple, certains inspecteurs considéraient des activités telles que la collecte et la livraison de rapports comme des visites sur le terrain, tandis que d'autres les traitaient comme des activités administratives et ne les enregistraient donc pas à titre de visites sur le terrain. En outre, certains inspecteurs avaient créé de multiples dossiers pour la même inspection ou enquête, exagérant ainsi le nombre de lieux ou de chantiers inspectés. Nous avons même trouvé un cas où l'inspecteur avait créé 15 dossiers séparés et enregistré 48 visites sur le terrain, dont 32 pour le temps de préparation, pour une enquête sur un seul accident. Les pratiques inappropriées de ce genre rendent difficile la comparaison des charges de travail et font ressortir la nécessité de mieux surveiller l'efficacité des inspecteurs ainsi que le déploiement des ressources d'inspection en général.

RAPPORTS SUR LES RÉSULTATS DES INSPECTIONS

Après chaque inspection, les inspecteurs doivent préparer un rapport contenant des renseignements tels que l'objet de la visite, les locaux et les parties du lieu de travail inspectés, un résumé des ordonnances délivrées, ainsi qu'un bref compte rendu de leurs observations et commentaires. Ils doivent obtenir le nom et, dans la mesure du possible, la signature du représentant de l'employeur et d'un représentant des travailleurs. L'information contenue dans les rapports est transférée électroniquement au SIR, et des copies papier signées des rapports sont déposées dans les bureaux de district responsables.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers aux bureaux de district et découvert que les dossiers étaient souvent incomplets, inexacts et d'une qualité insuffisante pour appuyer de façon efficace les efforts d'application de la loi. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans de nombreux cas, le ministère ne pouvait pas trouver les rapports d'inspection ou d'autres documents importants tels que les avis de conformité ou autres preuves de conformité aux ordonnances délivrées par les inspecteurs.
- La moitié des rapports examinés ne satisfaisait pas aux normes de qualité spécifiées dans le manuel de politiques et procédures du ministère. Dans de nombreux cas, l'inspecteur s'était contenté d'inscrire « inspection de routine »,

sans autre détail sur ce qu'il avait vu et observé durant l'inspection. Nous avons également relevé de multiples cas où l'inspecteur n'avait pas obtenu la signature du destinataire du rapport et/ou d'un représentant des travailleurs, sans expliquer pourquoi.

- Le ministère n'exigeait pas des inspecteurs qu'ils incluent dans leurs rapports certains renseignements qui, une fois entrés dans le SIR, l'aideraient à surveiller les activités d'inspection et d'enquête et à prendre des décisions de gestion plus efficaces. Les inspecteurs pourraient notamment indiquer pourquoi ils ont choisi le lieu de travail à inspecter (par exemple, parce qu'il figurait sur la liste de priorité établie par la direction ou pour une autre raison), ainsi que les poursuites engagées dans le passé avec leurs résultats.

Nous avons également des préoccupations concernant l'intégralité et l'exactitude des renseignements contenus dans la base de données du SIR. En raison de diverses erreurs de saisie, de codage et d'ordinateur, la base de données contenait trop de renseignements incohérents, comme une date de conformité antérieure à la date de délivrance de l'ordonnance. En outre, de nouveaux numéros d'identification ont été créés pour des lieux de travail figurant déjà dans le SIR. Les inspecteurs devaient donc connaître de multiples numéros d'identification pour accéder à tous les renseignements du SIR sur un lieu de travail donné.

AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES INSPECTIONS

Chaque région avait établi un programme d'assurance de la qualité exigeant des coordonnateurs qu'ils passent en revue les activités des inspecteurs, notamment en évaluant des échantillons de rapports d'inspection et d'enquête et en accompagnant périodiquement les inspecteurs lors de leurs visites sur le terrain. Un solide processus d'assurance de la qualité peut aider la direction à s'assurer que ses processus fonctionnent comme prévu. Nous avons discuté de nos préoccupations concernant les rapports des inspecteurs et la documentation avec un certain nombre de coordonnateurs régionaux, qui nous ont informés qu'ils avaient fait les mêmes constatations.

Cela nous amène à nous demander dans quelle mesure les programmes d'assurance de la qualité aident à repérer et à mettre en œuvre des améliorations. Les vérificateurs internes du ministère soulevaient d'ailleurs la même préoccupation dans leur rapport de novembre 2001. Ils faisaient remarquer que, parfois, il existe des différences de culture organisationnelle entre le rôle du coordonnateur et celui des inspecteurs et que cet état de choses ne permettait pas toujours un examen franc et indépendant des activités de ces derniers.

Les approches employées par les coordonnateurs pour les examens d'assurance de la qualité et la communication des résultats n'étaient pas uniformes. Certains communiquaient leurs observations à la direction régionale, mais pas aux inspecteurs ni aux gestionnaires de district.

Les gestionnaires régionaux ne sont pas tenus de transmettre les résultats des examens effectués dans le cadre des programmes d'assurance de la qualité à la haute direction à l'administration centrale du ministère. Ces rapports renforceront la capacité de la haute direction à surveiller les activités du programme de façon à uniformiser l'application de la *Loi* à l'échelle de la province et à repérer et régler les problèmes communs.

Nous avons remarqué que, dans deux districts, les gestionnaires avaient établi des calendriers de roulement périodique pour leurs inspecteurs, la fréquence des affectations régionales allant de tous les six mois à tous les deux ans. Ce roulement expose les inspecteurs à différents types de lieux de travail ou de chantiers et apporte de nouvelles perspectives à une région. Le ministère n'avait pas de politique formelle concernant les roulements et nous croyons qu'il pourrait améliorer la qualité des inspections en étendant cette pratique à tous les districts.

Recommandation

Pour renforcer les efforts d'application de la loi visant à réduire les lésions et maladies professionnelles, le ministère doit :

- **examiner et améliorer ses systèmes et procédures de mesure et de surveillance des ressources humaines affectées à des activités d'application de la loi afin de s'assurer que l'affectation est basée sur la charge de travail et le risque relatifs;**
- **améliorer sa communication des résultats des inspections afin de s'assurer que les documents importants sont conservés, que l'information est complète et exacte, et que la qualité des inspections est conforme à ses politiques et procédures;**
- **faire fond sur son initiative d'assurance de la qualité en prenant des mesures pour s'assurer qu'elle est efficace et cohérente entre les régions et que les préoccupations et les meilleures pratiques sont communiquées de manière appropriée au personnel et à la direction;**
- **envisager de mettre en œuvre un roulement périodique des inspecteurs entre les différentes régions.**

Réponse du ministère

Le ministère prend des mesures pour améliorer l'affectation du personnel en fonction de la charge de travail et du risque. L'entente formelle conclue avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail sur le partage de l'information susmentionnée permet maintenant au ministère d'axer les inspections sur les lieux de travail à risque élevé. Les 200 inspecteurs additionnels seront affectés à différentes régions de la province selon l'évaluation de la charge de travail.

Comme il est noté plus haut, le ministère a pris des mesures pour améliorer son système d'assurance de la qualité afin de s'assurer que ses

politiques et procédures sont suivies et que les préoccupations et les meilleures pratiques sont communiquées au personnel et à la direction. Il veillera particulièrement à ce que les inspecteurs, le personnel de soutien et les gestionnaires comprennent et remplissent leurs rôles respectifs dans l'application des normes de qualité telles que celles concernant la qualité des rapports d'inspection et l'intégralité des dossiers.

Les gestionnaires envisageront le roulement périodique des inspecteurs entre différentes régions, lorsque cela est possible et approprié sur le plan opérationnel.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Selon le plus récent plan d'activités du ministère, le Programme « vient en aide aux entreprises afin qu'elles comptent parmi les plus sûres du monde en offrant un milieu où sécurité, productivité et compétitivité vont de pair ». Le ministère « élabore, communique et applique des lois en matière de santé et de sécurité au travail pour réduire ou éliminer les maladies et les accidents professionnels ».

Le ministère doit présenter au Conseil de gestion du gouvernement un plan d'activités fondé sur les résultats qui énonce les projets pour l'exercice à venir et rend compte du rendement pour l'exercice précédent. Ces rapports visent également à informer les législateurs et le public de la mesure dans laquelle les programmes et services répondent aux objectifs et de leur valeur pour le public. Le plan d'activités annuel sert non seulement à attirer l'attention sur les résultats et à promouvoir le changement, mais aussi à favoriser l'ouverture et la responsabilisation.

Nous avons cherché à déterminer si le ministère s'était doté des procédures et systèmes requis pour mesurer et déclarer l'efficacité du Programme. Les critères d'évaluation convenus avec le ministère englobait un ensemble de principes pour l'établissement des rapports sur le rendement, mis au point par la CCAF-FCVI (Canadian Comprehensive Auditing Foundation – Fondation canadienne pour la vérification intégrée), fondation nationale vouée à la recherche et à la formation qui travaille en consultation avec des législateurs, de hauts fonctionnaires et des vérificateurs législatifs de tout le Canada. Selon ces principes, les rapports sur le rendement doivent :

- se focaliser sur les quelques aspects essentiels du rendement;
- porter sur l'avenir ainsi que sur le passé;
- expliquer les risques clés, les considérations relatives à la capacité et tout autre facteur essentiel lié au rendement;
- intégrer l'information financière à celle non financière;

-
- présenter une information comparative;
 - présenter une information crédible, interprétée fidèlement;
 - préciser les fondements des jugements posés.

Nous avons conclu que le ministère ne disposait pas, pour l'établissement des rapports sur le rendement du Programme, de systèmes ou procédures conformes aux principes de la CCAF-FCVI. Son plan d'activités contenait une seule mesure du rendement et une brève explication des résultats obtenus au cours de l'exercice. La mesure clé du ministère était le taux de lésions avec interruption de travail résultant d'accidents survenus sur les lieux de travail pour les cinq dernières années. Cette mesure ne reflète que l'efficacité du système dans son ensemble, car le taux de lésions avec interruption de travail est influencé non seulement par les activités du ministère mais aussi par celles de la CSPAAT et de ses organismes de prestation de services de santé et de sécurité.

Pour mieux informer l'Assemblée législative et le public de la contribution du Programme à la sécurité des travailleurs, le ministère doit faire état des aspects de son propre rendement qu'il peut contrôler et dont il peut rendre compte. Nous lui avons recommandé de recueillir et de communiquer les renseignements additionnels suivants pour mieux informer le public et aider à clarifier les facteurs qui influencent le succès du Programme, y compris :

- le nombre de lieux de travail ayant fait l'objet d'une inspection ou d'une enquête;
- les meilleures pratiques ainsi que les infractions les plus courantes décelées lors des inspections, comme les risques de chute, les systèmes de responsabilité internes inefficaces en milieu de travail et l'utilisation de matériel dangereux;
- les principaux types d'accidents nécessitant une enquête, comme les chutes, les amputations et les maladies professionnelles;
- le rendement des secteurs et sous-secteurs industriels en ce qui concerne la réduction du nombre d'infractions et de lésions avec interruption de travail;
- les mesures d'application de la loi utilisées (par exemple les ordonnances, les amendes et les poursuites) et leur efficacité à assurer la conformité.

La direction du ministère ayant déjà accès à la plupart de ces renseignements à l'interne, il serait facile d'en assurer la disponibilité en modifiant légèrement les procédures existantes. Les renseignements pourraient être inclus dans le plan d'activités du ministère ou diffusés sur son site Web public.

Recommandation

Pour responsabiliser le Programme de santé et sécurité au travail et aider l'Assemblée législative à prendre des décisions concernant l'orientation et l'affectation des ressources du Programme, le ministère doit élaborer, conformément aux principes appropriés d'établissement des rapports sur le rendement, des indicateurs plus détaillés pour la mesure et la communication au public de l'efficacité du Programme.

Réponse du ministère

Le ministère utilise le taux de lésions avec interruption de travail comme importante mesure des résultats qui reflète le bilan en matière de santé et de sécurité et peut servir à la comparaison avec d'autres administrations. Il surveille également d'autres mesures des résultats, comme les accidents mortels, les coûts des blessures et le taux de lésions sans interruption de travail, ainsi que les principales mesures des activités, dont le nombre d'inspections, d'enquêtes, de visites sur le terrain, d'ordonnances, de poursuites, de refus de travailler et de plaintes adressées au ministère. Les statistiques sur toutes ces mesures pour les dix dernières années ont récemment été affichées sur le site Web du ministère, et d'autres mesures sont à l'étude.