

Programme de santé et sécurité au travail

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2004*

Contexte

Le Programme de santé et sécurité au travail (le Programme) du ministère du Travail (le 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. La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et les règlements connexes précise les droits et responsabilités de toutes les parties en présence sur les lieux de travail et prévoit des mesures d'application en cas d'infraction volontaire à ses dispositions. Le Ministère estimait qu'environ 300 000 lieux de travail et 4,6 millions de travailleurs étaient visés par la *Loi*.

En 2005-2006, les dépenses du Programme totalisaient quelque 69,3 millions de dollars (52 millions en 2003-2004), dont 72 % sous forme de rémunération et d'avantages. Au 31 mars 2006, le Ministère comptait environ 360 inspecteurs (contre 230 en 2003-2004) et prévoyait porter ce chiffre à 430 d'ici la fin de 2006-2007. 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 tous les coûts associés à l'administration de la *Loi*.

Dans notre *Rapport annuel 2004*, 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. Nous avons quand même repéré des points à améliorer pour que le Ministère puisse s'acquitter de son mandat clé : réduire le nombre de blessures et de maladies en milieu de travail. Par exemple :

- L'inventaire ministériel des lieux de travail pouvant être inspectés était incomplet. Par exemple, en décembre 2003, une tournée d'inspections éclair de 45 jours des chantiers de construction dans la région du grand Toronto avait permis de repérer plus de 90 grands projets qui n'avaient pas été inscrits auprès du Ministère.
- Le nombre d'ordonnances exécutoires délivrées pour les infractions observées lors d'une inspection allait de moins de 100 à plus de 500 par inspecteur par an. 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.
- Le système d'information du Ministère indiquait que plus de 90 % des ordonnances déli-

vrées pour infraction à la sécurité avaient donné lieu à des mesures correctives; nous avons néanmoins constaté que 30 % des dossiers connexes ne contenaient aucune preuve de mesures correctives ou de réinspection.

- 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. À cet égard, lorsque le Ministère a adopté, pendant un mois, une approche de tolérance zéro exigeant des inspecteurs qu'ils poursuivent les employeurs ayant commis de graves infractions à la sécurité, le nombre de contraventions et d'assignations délivrées durant la tournée d'inspections éclair de 45 jours dans la région du grand Toronto avait été de 50 % plus élevé que pour tous les chantiers de construction de l'Ontario inspectés au cours de l'année précédente.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

D'après l'information qu'il nous a fournie, le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2004*. Il a réalisé d'importants progrès dans plusieurs dossiers, comme les inspections requises des lieux de travail à risque élevé et la délivrance d'un plus grand nombre d'ordonnances – en grande partie en raison de l'augmentation du nombre d'inspecteurs et d'une meilleure surveillance de leurs activités par la direction. Les mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations sont exposées ci-après.

APPLICATION DE LA LOI ET DES RÉGLEMENTS

Sélection des lieux de travail à inspecter

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.*

État actuel

Le Ministère a déclaré que, depuis le printemps 2004, il rencontrait des représentants du ministère des Affaires municipales et du Logement et des municipalités pour discuter du partage possible de l'information sur les permis de construction afin d'aider à identifier les lieux de travail non inscrits ou à risque élevé. Une des initiatives envisagées était de permettre aux compagnies de construction de demander tous les permis nécessaires, y compris les permis de construction, en passant par un « guichet unique » électronique. Cette approche faciliterait le partage de l'information entre les ministères et les municipalités. Cependant, au moment de notre suivi, la mise en oeuvre de cette initiative était retardée parce qu'il restait plusieurs points à régler, comme les questions de droit relatives au partage de l'information sur les permis de construction et l'incompatibilité partielle des systèmes de TI des municipalités.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la réglementation* aiderait le personnel de 13 ministères et organismes (dont le ministère du Travail) à travailler ensemble et à partager des informations détaillées sur la conformité. Le projet de loi a franchi l'étape de la première lecture en juin 2006.

Pour que tous les lieux de travail puissent faire l'objet d'une inspection, le Ministère a conclu une entente de partage des données et de l'information avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) au printemps 2004. La CSPAAT remet une nouvelle liste d'inscription au Ministère chaque trimestre. Le Ministère utilise cette information pour cibler ses activités d'application de la loi et repérer d'autres lieux de travail non inscrits. Résultat : le nombre d'organismes inscrits est passé d'environ 13 400 en 2003-2004 à 28 200 en 2005-2006.

Pour que les entrepreneurs en construction déposent les avis de projet requis, le Ministère a renforcé son approche de tolérance zéro, particulièrement dans le secteur de la construction. Il a souligné que cette initiative avait entraîné une augmentation substantielle du nombre d'ordonnances délivrées parce que l'entrepreneur n'avait pas déposé d'avis de projet (de 1 394 en 2003-2004 à 1 788 en 2005-2006) ou parce qu'il ne s'était pas inscrit comme employeur (de 1 167 en 2003-2004 à 2 365 en 2005-2006).

Priorisation des inspections

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.*

État actuel

Au 31 mars 2006, le Ministère avait recruté et formé 131 inspecteurs additionnels depuis 2003-2004 pour s'assurer que les inspections requises des lieux de travail à risque élevé sont bel et bien effectuées. Il nous a informés qu'il était en train d'engager 69 inspecteurs additionnels, qu'il s'attendait à déployer sur le terrain d'ici janvier 2007. Pour mieux surveiller les inspections et améliorer l'assurance de la qualité dans son ensemble, le Ministère a pris certaines mesures, dont l'établissement d'une unité de diagnostic divisionnaire afin d'élaborer une stratégie ciblée d'application de la loi, le soutien régional des inspecteurs, la gestion régionale des activités d'inspection à risque élevé et, de concert avec la CSPAAT, l'établissement de processus de rapport et d'analyse de données incluant un suivi trimestriel formel et des rapports sur les inspections ciblées des lieux de travail à risque élevé.

Le Ministère a ajouté que, pour s'assurer que les objectifs du Programme sont bien compris et qu'ils sont atteints, il précise les attentes en matière de rendement dans les plans de rendement annuels des inspecteurs, du personnel de soutien régional et des gestionnaires.

En ce qui concerne l'affectation de ressources aux inspections en soirée et en fin de semaine, le Ministère a indiqué que le contrat de travail passé avec les 131 nouveaux inspecteurs prévoyait des heures prolongées. Il nous a informés qu'il avait engagé des négociations avec le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario afin de conclure un contrat de travail semblable pour tous les inspecteurs en 2006-2007.

Au moment de notre vérification, le système d'information du Ministère n'assurait pas expressément le suivi des inspections effectuées en soirée. Le Ministère a indiqué qu'il était en train de modifier son système d'information de manière à permettre ce suivi.

Avancement 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.

État actuel

En février 2005, le directeur du Programme a diffusé une directive rappelant à tout le personnel que les politiques et procédures du Ministère exigent des inspecteurs qu'ils fassent la promotion du système de responsabilité interne (SRI), qu'ils mettent en place des comités mixtes de santé et de sécurité composés de représentants de la direction et des employés, qu'ils tiennent les parties responsables en délivrant des ordonnances appropriées et qu'ils résument leurs discussions et interactions dans le rapport d'inspection. La directive donnait pour instruction explicite aux inspecteurs de consigner leurs observations relatives au SRI dans leurs rapports.

Le Ministère a ajouté qu'il avait préparé une formation sur le SRI et qu'il l'avait offert à tous les nouveaux inspecteurs. Au moment de notre suivi, le reste du personnel était censé recevoir la formation avant juin 2006. Le manuel des politiques et procédures a été mis à jour de manière à tenir compte de l'information contenue dans les modules de formation et dans la directive diffusée par le directeur. En outre, le manuel précise maintenant dans quelles circonstances un organisme peut être rayé de la liste des lieux de travail à risque élevé parce que son SRI fonctionne bien.

Selon le Ministère, les inspecteurs ont délivré quelque 12 000 ordonnances concernant le SRI en 2005-2006, comparativement à 6 305 en 2004-2005.

Délivrance des ordonnances et surveillance de la conformité

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.*

État actuel

En octobre 2004, le Ministère a engagé un consultant pour qu'il entreprenne un examen exhaustif du programme existant d'assurance ou de contrôle de la qualité. Le consultant a formulé un certain nombre de recommandations relatives à la surveillance des activités sur le terrain pour s'assurer que les procédures existantes étaient suivies. Selon le Ministère, les recommandations du consultant ont été mises en oeuvre au moyen de nouveaux processus et systèmes, dont la surveillance continue des données d'inspection et des ordonnances délivrées, la vérification des dossiers d'inspection – y compris la rédaction et l'annulation des ordonnances – et la présentation à la direction de rapports trimestriels d'assurance de la qualité.

Le Ministère a ajouté qu'il avait demandé aux gestionnaires de surveiller activement les activités sur le terrain et d'accompagner les inspecteurs de temps à autre pour s'assurer que les inspections et enquêtes sont conformes à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*. Au moment de notre suivi, des objectifs de rendement en matière d'assurance ou de contrôle de la qualité avaient été fixés pour tous les gestionnaires.

Le Ministère nous a avisés que les gestionnaires et les coordonnateurs régionaux rappelaient régu-

lièrement aux inspecteurs qu'ils doivent délivrer des ordonnances pour toutes les infractions et surveiller celles qui sont en souffrance. De nouveaux rapports ont été créés pour donner aux gestionnaires et aux coordonnateurs régionaux les outils dont ils ont besoin pour assurer la surveillance régulière des ordonnances en souffrance. Résultat : le nombre d'ordonnances délivrées a plus que doublé depuis 2003-2004, passant de 78 000 à près de 159 000. Quant au nombre d'inspections de suivi des ordonnances délivrées (requis lorsqu'aucune réponse de l'employeur prouvant qu'il a corrigé l'infraction n'a été reçue à la date limite), il a augmenté de 23 %, passant de 9 398 en 2003-2004 à 11 515 en 2005-2006.

Poursuite des contrevenants

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.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait révisé sa politique en matière de poursuites de manière à renforcer l'approche de tolérance zéro pour les employeurs contrevenants.

En ce qui concerne l'introduction d'outils d'application plus expéditifs et plus efficaces, le Ministère a confirmé qu'un règlement pris en application de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* le 15 janvier 2005 contenait deux nouvelles annexes pré-

voyant la délivrance de contraventions en vertu de la Partie I assorties d'amendes fixes pour 81 infractions au règlement concernant les établissements industriels. Les annexes mettent l'accent sur les infractions qui présentent un grave danger immédiat et potentiel pour les travailleurs.

Le Ministère a également passé en revue la politique concernant la délivrance de contraventions en vertu de la Partie I dans le secteur minier, y compris le barème d'amendes fixes en cas d'infraction aux règlements sur l'exploitation minière. Pour harmoniser les amendes avec celles des secteurs industriel et de la construction, le Ministère prévoit, en consultation avec le ministère du Procureur général, de présenter une proposition au début de 2007 dans le cadre de la modification prévue des règlements sur l'exploitation minière.

Le Ministère a indiqué, au moment de notre suivi, qu'il n'envisageait pas de sanctions pécuniaires administratives parce que les outils susmentionnés étaient jugés plus efficaces.

Surveillance des efforts d'application de la loi

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 oeuvre un roulement périodique des inspecteurs entre les différentes régions.*

État actuel

Le Ministère nous a avisés qu'en 2004, il avait mis au point des méthodologies et procédures afin d'orienter les ressources d'inspection vers les lieux de travail à risque élevé, en fonction du nombre de blessures et de leur gravité. Il a restructuré les régions afin de mieux répartir la charge de travail et mis en place une nouvelle structure de gestion afin d'uniformiser la qualité des inspections et des rapports d'inspection et de produire des dossiers complets. Il a également établi une unité de diagnostic divisionnaire pour qu'elle surveille les tendances des accidents du travail et qu'elle recommande, en consultation avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, des pratiques exemplaires en gestion des fonctions et des lieux de travail à risque élevé. Au moment de notre suivi, les pratiques exemplaires avaient été documentées et communiquées au personnel et à la direction.

Le Ministère a ajouté qu'il avait offert une formation aux inspecteurs afin d'améliorer la qualité des rapports produits et qu'il avait mis au point des modèles de vérification de l'assurance de la qualité conformes à ses politiques et procédures pour s'assurer que l'initiative d'assurance de la qualité est efficace et appliquée de façon uniforme entre les régions. Un des objectifs de rendement des gestionnaires de la Division des opérations consiste à procéder à des examens réguliers d'assurance de la qualité. Les coordonnateurs régionaux appuient ces examens et y contribuent en utilisant les modèles pour soulever les préoccupations clés devant faire l'objet d'un examen et donner lieu à des mesures correctives touchant l'inspecteur concerné. Lorsque l'examen laisse entrevoir la possibilité de répercussions plus vastes, les gestionnaires signalent les pro-

blèmes à leurs directeurs et, s'il y a lieu, à la haute direction du Ministère.

Le Ministère n'a pas conçu de système de roulement des inspecteurs entre les différentes unités de travail. Il nous a informés que les contraintes financières, les conventions collectives et les problèmes de relations de travail rendaient difficile le roulement du personnel. Dans certaines régions, les réalités géographiques ajoutaient aux difficultés et aux coûts du roulement.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

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.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait établi des objectifs plus complets et plus ambitieux en collaboration avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT). Il s'est notamment engagé à réduire le taux de lésions avec interruption de travail de 20 % en le ramenant de 2,2 pour 100 travailleurs en 2003 à 1,8 d'ici 2007-2008, et à faire baisser le nombre annuel de lésions avec interruption de travail de 20 000 d'ici 2007-2008. Le Ministère nous a également informés qu'il avait établi des processus avec la CSPAAT pour la production conjointe de rapports sur les objectifs de rendement annuels, y compris les principaux messages à communiquer au public. Il a ajouté qu'il surveillait les activités d'application de la loi directement liées aux initiatives à risque élevé qu'il avait mises en oeuvre.

Selon le Ministère, l'unité de diagnostic divisionnaire produit des rapports hebdomadaires, mensuels et trimestriels sur les mesures de rendement et les résultats obtenus. Depuis le 28 juin 2004, les statistiques des dix dernières années sur les mesu-

res d'activité clés – dont le nombre de lieux de travail ayant fait l'objet d'inspections et d'enquêtes, le nombre total de visites sur le terrain, les ordonnances délivrées et les poursuites intentées pour infraction – sont affichées sur le site Web du Ministère.