

Suivi de la vérification du Programme de santé et de sécurité au travail

***Direction de la vérification
et de l'évaluation***

Étapes d'autorisation du rapport

Phase de mise en oeuvre du suivi	Juin 2002
Rapport terminé	Août 2002
Examen factuel	Septembre 2002
Rapport final approuvé par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation	Mai 2003

Abréviations utilisées dans le rapport

CCT	Code canadien du travail
CMVE	Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation
DGRH	Direction générale des ressources humaines
EC	Environnement Canada
GAP	Table de la gestion, de l'administration et des politiques
SMA	Sous-ministre adjoint
SST	Santé et sécurité au travail (auparavant sécurité et santé au travail)

Remerciements

Ce projet de la Direction de la vérification et de l'évaluation a été réalisé par Matthew Williams, à contrat, sous la direction de V. Neimanis; ceux-ci tiennent à remercier toutes les personnes qui y ont apporté leur contribution.

Table des matières

CONTEXTE ET SITUATION ACTUELLE	1
DOMAINES REQUÉRANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE	2
RISQUES	2
DOMAINES DE PRÉOCCUPATION ET LEUR ÉVALUATION	3
LEADERSHIP	3
RESSOURCES	5
MESURES DE RENDEMENT	6
ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS.....	7
CONCLUSION.....	9

Suivi de la vérification du Programme de santé et de sécurité au travail

Il s'agit du troisième suivi de la vérification du Programme de santé et de sécurité au travail, qui a été réalisée en 1996. Il vise à déterminer quelles mesures ont été prises à la suite des conclusions et des recommandations de la vérification et à évaluer la pertinence des mesures découlant des conclusions des suivis subséquents. Les suivis sont importants puisqu'ils constituent pour la haute direction un indicateur essentiel du niveau de mise en oeuvre des recommandations.

Contexte et situation actuelle

En 1995-1996, la Direction de la revue d'Environnement Canada (EC) a procédé à une vérification du Programme de sécurité et de santé au travail (SST) du Ministère, en partie en raison de nouvelles dispositions légales qui insistent de plus en plus sur la nécessité pour les organisations de jouer un rôle plus actif au niveau de la gestion de la santé et de la sécurité au travail. Cette vérification portait essentiellement sur la politique du Ministère et sur le leadership avec lequel sa direction s'employait à fournir un milieu de travail sûr et sain, sur l'élaboration et l'application d'un cadre conceptuel de santé et de sécurité pour assurer une diligence raisonnable, et sur l'attribution des ressources permettant au Ministère de s'acquitter de ses obligations en matière de santé et de sécurité au travail.

La vérification a démontré que, si les gestionnaires faisaient preuve d'une attitude généralement positive envers la SST, la haute direction ne manifestait pas de signes visibles de leadership et de diligence relativement à la promotion de la santé et de la sécurité dans le lieu de travail. Par ailleurs, les auteurs du rapport insistaient sur la nécessité de renforcer le processus de planification et sur l'affectation de ressources plus importantes à la fonction de SST. Ils soulignaient également l'importance de la formation en matière de SST, tant chez les employés que chez les responsables de la SST, ainsi que de la mise en place de mécanismes de contrôle et de mesure contribuant à l'évaluation de l'efficacité et du fonctionnement du programme de SST.

Deux suivis ont déjà eu lieu, le premier en 1998. À l'époque, la Direction générale des ressources humaines avait demandé qu'on procède à une autre vérification de la SST, étant donné l'importance de la question. Toutefois, pendant la consultation relative au plan d'examen à long terme de 2000-2001, la Direction générale des ressources humaines (DGRH) a demandé que cette vérification soit différée. Ainsi, aussi, au lieu d'effectuer une vérification complète, on a procédé à un deuxième suivi, en juin 2000, pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations issues de la vérification de 1996.

Le deuxième suivi de la vérification du Programme de santé et de sécurité au travail a été réalisé en 2001. Il a permis de déterminer que, si le programme avait connu une évolution positive relativement aux recommandations de la vérification initiale dans plusieurs domaines, certains aspects exigeaient une attention accrue. Le suivi concluait que le programme de SST n'avait pas atteint son plein potentiel et qu'il était nécessaire d'y consacrer davantage d'efforts. Bien que le suivi ait déterminé qu'un cadre de gestion de base était en place pour le programme de SST et qu'un manuel de SST était en préparation,

l'évolution globale du Programme de SST avançait encore lentement. Le suivi a permis de cerner quatre domaines de préoccupation, notamment le leadership, les ressources, les mesures du rendement et la production de rapports. Dans l'ensemble, le suivi a indiqué qu'avec certains investissements relativement mineurs, de grandes améliorations pourraient être apportées au niveau de la mise en œuvre du programme.

Depuis l'achèvement du deuxième suivi, le personnel a changé au sein du programme de SST et de la DGRH en général. Le directeur des Relations de travail et de la classification, ainsi que le chef du Programme de santé et de sécurité au travail (auparavant appelé le coordonnateur national de SST) sont tous deux ~~très~~ installés depuis peu dans leurs nouvelles fonctions. Avant l'embauche du nouveau chef du Programme, le poste était occupé à titre intérimaire par le coordonnateur régional de l'Atlantique depuis février 2001. Néanmoins, le nouveau chef de la SST, le directeur des Relations de travail et de la classification, ainsi que le directeur général de la DGRH travaillent activement à trouver des solutions aux problèmes qui ~~accablent~~ **affligent** le programme de SST depuis longtemps.

Domaines requérant une attention particulière

Le présent suivi a permis de noter que le Programme de SST a pris des mesures pour corriger certains problèmes inhérents. La démarche adoptée ~~par le~~ face aux recommandations de la vérification et des suivis subséquents est positive et proactive. Les deux suivis précédents ont noté quatre domaines de préoccupation qui comprennent le leadership, les ressources, les mesures du rendement et la production de rapports. Parmi ces domaines, les recommandations auraient été partiellement appliquées dans deux cas, mais pas dans les deux autres. Les domaines qui requièrent encore une attention particulière sont les suivants:

- l'établissement d'un manuel national des procédures de SST;
- la nécessité de définir les besoins minimums en ressources pour la SST dans les régions afin de faire en sorte que le Programme soit exécuté comme prévu dans toutes les régions;
- l'établissement de mesures du rendement pour surveiller et déceler tout obstacle à la mise en oeuvre du Programme de SST;
- la nécessité de créer et de rendre officiel un processus normalisé de rapports pour les activités nationales aussi bien que régionales de SST.

À cause des répercussions du Code canadien du travail (CCT) et du rôle important que joue le programme de SST pour la protection de la santé et de la sécurité des employés à EC, et compte tenu des conclusions du présent suivi, il est recommandé de procéder à un **autre suivi dans deux ans** afin d'évaluer les mesures qui auront été prises pour corriger les problèmes cernés dans le présent exercice.

Risques

Les mesures qui sont prises par la DGRH et le Programme de SST commencent à apporter des solutions à certains des problèmes sous-jacents qui affligent le Programme de SST d'EC depuis quelque temps. Bien que la DGRH et le Programme de SST travaillent avec assiduité à renforcer le programme pour s'assurer que la santé et la sécurité des employés

sont protégées, il reste des problèmes à régler avant d'atteindre un niveau suffisant pour éliminer les risques que pose la SST pour le Ministère.

Domaines de préoccupation et leur évaluation

Dans la présente section, au lieu d'évaluer les mesures du Programme par rapport aux recommandations de la vérification d'origine, qui remontent maintenant à un certain temps et qui sont dans certains cas désuètes, notre suivi évaluera les mesures que le Programme a prises dans les quatre domaines de préoccupation définis au cours du suivi de janvier 2001. Les domaines seront présentés sous forme de tableaux présentant les mesures qui ont été prises à la suite du suivi de 2001. Après le tableau, nous faisons une évaluation des mesures prises par le Programme depuis le dernier suivi, et présentons des recommandations visant à aider le Programme à apporter des solutions à toute préoccupation qui subsisterait.

Leadership

Domaine de préoccupation Janvier 2001	Mesures subséquentes
<p>Les gestionnaires à tous les niveaux doivent mieux connaître et comprendre leurs responsabilités en matière de SST, telles que décrites dans la partie II du Code canadien du travail. Ils doivent savoir que tous les niveaux de gestion peuvent être tenus responsables de négligence en ce qui a trait à l'application des normes de SST. La Direction générale des ressources humaines doit pour sa part renforcer le leadership fonctionnel à l'égard du programme de SST dans le but d'établir des exigences minimales, d'améliorer la planification des mesures et d'assurer une application plus uniforme du programme à l'échelle nationale en termes d'établissement d'un manuel de procédures, de sensibilisation et de formation, ainsi que de surveillance continue des activités du programme.</p>	<p>Une présentation a été faite au CGE afin d'exposer les grandes préoccupations générales entourant la SST à EC, ainsi que les problèmes de conformité au CCT. Après la présentation, on a décidé de créer un Comité de la politique dont le co-président serait un sous-ministre adjoint (SMA) afin d'imprimer au Programme de SST les orientations de la direction.</p> <p>Un Comité des directeurs de SST, composé des directeurs régionaux chargés de la fonction de SST dans leur région, tient des conférences téléphoniques mensuelles avec le DG de la DGRH. Les sujets abordés par le Comité sont les rôles et fonctions, la formation, ainsi que les orientations stratégiques et les priorités.</p> <p>On a retenu les services d'un spécialiste à contrat pour qu'il donne des conseils sur l'indemnisation en cas de blessure, les demandes d'indemnité des commissions des accidents du travail, qu'il entreprenne des examens de la politique et des révisions et qu'il étudie les obligations juridiques du Ministère par rapport au nouveau CCT.</p> <p>Trois cours de formation ont été mis au point pour enseigner aux gestionnaires et au personnel les fonctions relatives à la SST. Un cours de deux jours a été conçu pour les superviseurs et les gestionnaires, un cours d'une journée pour les employés et un cours d'une demi-journée pour la</p>

	haute direction. Le contenu du programme de formation a été préparé pour tous les cours, bien que le cours des gestionnaires / superviseurs soit prioritaire pour le moment. Le programme a toutefois l'intention de dispenser les autres cours le plus tôt possible.
--	---

Évaluation des mesures prises - Partialement atteint

Le Programme comprend l'importance et les répercussions des exigences du CCT. La DGRH et le Programme de SST ont adopté une démarche proactive qui contribue à renforcer le leadership fonctionnel en matière de SST. Le Programme a pris des mesures pour améliorer son leadership au Ministère en préconisant la création d'un Comité de la politique de la SST comprenant un membre de la haute direction, en formant un Comité des directeurs de la SST dirigé par le Directeur général de la DGRH, ainsi qu'en entreprenant l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives de formation.

Bien qu'il reste encore du travail à faire pour régler les problèmes d'uniformité de la mise en œuvre du Programme à l'échelle nationale, le chef de la SST prévoit instituer des conférences téléphoniques mensuelles avec les coordonnateurs régionaux de la SST et recueillir de l'information de base sur la SST auprès des régions. Ces mesures pourraient fournir une bonne occasion d'établir des exigences minimales pour les programmes de SST dans les régions en vue d'améliorer l'uniformité du Programme dans toutes les régions.

Il reste toutefois du travail à faire pour renforcer davantage le leadership associé au Programme de SST. La rédaction d'un manuel de procédures national n'a pas encore été entreprise depuis le dernier suivi. Bien que le Programme ait l'intention de demander au Comité de la politique d'étudier la possibilité de regrouper toutes les politiques de SST dans un manuel commun, la DGRH n'a pas encore élaboré de manuel de SST qui servirait de guide commun aux régions pour l'exécution de leurs fonctions en matière de SST.

Recommandation 1

Il est recommandé que le chef de la SST élabore un manuel des procédures de SST d'ici l'automne 2003, manuel qui servirait de guide commun aux régions pour l'exécution de leurs fonctions en matière de SST.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la nécessité de rédiger un manuel des procédures de SST, et nous avons déjà pris des mesures pour qu'il soit terminé d'ici octobre 2003. Entre-temps, des réponses sont fournies aux questions des coordonnateurs régionaux de SST au cours des conférences téléphoniques mensuelles.

Ressources

Domaine de préoccupation Janvier 2001	Mesures subséquentes
Il faut que l'importance de la SST soit reconnue puisqu'elle constitue une exigence légale en vertu de la Partie II du CCT. Les ressources doivent refléter le caractère obligatoire du Programme de SST à EC et être suffisantes pour permettre une bonne gestion du programme, tant à l'échelle nationale que régionale. Nous recommandons que le coordonnateur national de la SST se penche sur la nécessité de définir les besoins minimums en matière de ressources et d'harmoniser la classification des postes des coordonnateurs de la SST pour faire en sorte que le programme soit appliqué comme prévu dans toutes les régions.	Des ressources additionnelles ont été affectées à l'administration du Programme de SST à l'administration centrale. Le poste de chef de la SST a été reclassé de AS-05 à AS-06 afin de tenir compte de ses fonctions. Des ressources supplémentaires ont été obtenues pour un équivalent temps plein additionnel afin d'aider à l'administration du Programme de SST à l'AC. Ainsi, un poste de AS-03 a été doté au sein du Programme jusqu'en mars 2004. Un autre poste au sein des Relations de travail consacre 30 % de son temps à la SST. Enfin, des services consultatifs juridiques ont été obtenus par l'intermédiaire de Conseils et Vérification Canada (jusqu'à la fin de septembre 2002). Le spécialiste est un avocat ayant de l'expérience en SST, qui concentre ses activités sur les aspects juridiques de la SST et s'occupe des problèmes d'indemnisation.

Évaluation des mesures prises - Partiellement atteint

Le Programme a exprimé certaines préoccupations quant au niveau des ressources pour le poste national en SST, à cause de la quantité considérable de travail pour une seule personne, avec un budget limité. Au cours de la dernière année, des ressources additionnelles ont été accordées pour le Programme national de SST afin qu'un employé temporaire puisse aider le chef de la SST, et des ressources supplémentaires ont pu être obtenues pour élaborer et mettre en oeuvre un nouveau programme de formation.

Le Programme prétend qu'il est difficile d'influer sur le niveau de ressources dans les régions à cause de la nature décentralisée de la SST à EC et du fait que c'est le Directeur général régional qui a le dernier mot au sujet des ressources dans la région. Ainsi, le Programme national de SST a peu d'influence et d'autorité en ce qui a trait aux ressources de la fonction régionale de SST. Néanmoins, il est important que le Programme national de SST étudie la nécessité de définir les besoins minimums de ressources dans les régions pour donner l'assurance que le Programme de SST fonctionne tel que prévu dans toutes les régions.

En ce qui concerne la possibilité d'harmoniser la classification des emplois des coordonnateurs régionaux de SST, le bureau de SST de l'administration centrale a mentionné qu'en tant que chef fonctionnel, il prévoit étudier avec les régions la possibilité d'élaborer des profils de compétences pour les postes en SST au pays. L'élaboration des profils pour les coordonnateurs régionaux constituerait une bonne base à l'établissement

des besoins de classification et de formation harmonisées des coordonnateurs de la SST dans toutes les régions.

Recommandation 2

Il est recommandé que le chef de la SST examine la nécessité de définir les besoins minimums de ressources dans les régions, afin de donner l'assurance que le Programme de SST fonctionne tel que prévu dans toutes les régions.

Il est recommandé que le chef de la SST élabore des énoncés de qualités pour les coordonnateurs de la SST des régions afin d'encourager l'établissement d'exigences de classification et de formation harmonisées pour les coordonnateurs de la SST dans toutes les régions.

Ces mesures devraient être prises d'ici l'automne 2003.

Réponse de la direction :

La DGRH est celle qui doit se pencher sur la question du niveau de ressources approprié, mais, dans le cadre de son rôle fonctionnel en santé et sécurité et de l'examen de la capacité du Ministère en RH, la directrice générale des Ressources humaines a accepté de revoir et de définir les niveaux minimums de ressources requis dans toutes les régions, d'ici l'automne 2003.

Une description de base et la classification du poste de coordonnateur de la SST ont été établies. Cependant, dans certaines régions, les titulaires du poste combinent leurs fonctions de SST à d'autres tâches, de sorte qu'il ne sera pas possible d'avoir une description et un niveau uniques pour tous les postes.

Mesures de rendement

Domaine de préoccupation Janvier 2001	Mesures subséquentes
<p>Il semble qu'aucun critère de mesure n'ait été établi pour le Programme de SST. Il n'existe pas de normes pour mesurer le rendement et l'efficacité du programme, ni à l'échelle nationale, ni dans les régions. Il n'y a pas non plus de mécanisme ou de normes pour l'évaluation de la performance des gestionnaires au regard de leurs responsabilités en SST. L'établissement de mesures de rendement concrètes améliorerait de beaucoup le maintien de l'efficacité du Programme de SST. Sans processus d'évaluation adéquat pour le programme et les gestionnaires, il est difficile d'assurer l'intégrité et l'efficacité du programme. Le Programme de SST exige des critères d'évaluation fondés sur un ensemble de mesures approuvé, qui contribueraient à définir les besoins précis en ressources et en formation et à mettre au jour tout obstacle à l'application du programme.</p>	<p>Aucun critère de mesure n'a été établi pour mesurer le rendement et l'efficacité du Programme de SST.</p> <p>Certains travaux ont été entrepris dans les régions afin de trouver des mécanismes qui permettraient d'évaluer le rendement des gestionnaires au regard de leurs responsabilités en SST.</p>

Évaluation des mesures prises - Non atteint

Le Programme convient qu'il faut recueillir de l'information de base à propos de la situation actuelle du programme avant qu'il soit possible de mesurer ou même d'établir des indicateurs permettant de mesurer le succès du Programme de SST. Une fois l'information recueillie, on prévoit établir des normes de rendement et procéder à une analyse des tendances. Le Programme a aussi fait état du manque de capacité interne comme obstacle à la possibilité d'établir des techniques de mesure et d'évaluation afin d'évaluer le rendement du Programme de SST. Le Programme a mentionné la possibilité de faire faire périodiquement une évaluation du Programme de SST.

Le Programme de SST n'a pas réussi à inclure les responsabilités dans les contrats de gestion du rendement parce qu'on croyait que les contrats deviendraient trop lourds et trop longs. Le programme de formation qui a été élaboré pour les gestionnaires renforcera leur responsabilisation en matière de SST, mais il faut faire plus pour s'assurer que les gestionnaires remplissent leurs obligations en matière de SST.

Recommandation 3

Il est recommandé que le Programme de SST élabore des critères de mesure basés sur un ensemble établi de mesures qui :

- aideront à surveiller les activités du Programme;
- détermineront où se situent les besoins de ressources et de formation;
- aideront à cerner tout obstacle à la mise en œuvre du Programme.

Ces mesures devraient être prises d'ici avril 2004.

Réponse de la direction :

Un rapport sur les accidents et les incidents ainsi qu'une analyse des tendances seront présentés au Comité de la politique de SST en janvier 2003. Il servira de première étape à la détermination de l'orientation à donner aux efforts dans le cadre du Programme.

Nous sommes d'accord avec la recommandation.

Établissement de rapports

Domaine de préoccupation Janvier 2001	Mesures subséquentes
Il faut renforcer la présentation de rapports à l'échelle nationale pour fournir à la haute direction un portrait annuel de la performance du programme et des risques liés à la SST. L'établissement d'un processus de rapports plus régulier pour les régions, assorti de repères de déclaration, aiderait les coordonnateurs régionaux à remplir leurs obligations en matière de	Bien qu'aucun rapport annuel indépendant n'ait été préparé pour le Programme de SST pour l'année écoulée, les activités de SST étaient incluses dans le rapport annuel des Ressources humaines. Cependant, une description aussi limitée ne suffit pas à renforcer l'établissement de rapports nationaux pour le Programme de SST.

rapports et fournirait à la haute direction une information de meilleure qualité pour prendre des décisions sur les besoins et risques liés à la SST. Nous recommandons également que le rapport annuel de la SST soit présenté à la Table de la gestion, de l'administration et des politiques (GAP).	Jusqu'ici, aucun repère n'a été établi pour aider les coordonnateurs régionaux de la SST à préparer les rapports destinés à l'administration centrale.
--	--

Évaluation des mesures prises - Non atteint

Aucun rapport annuel indépendant n'a été préparé cette année pour le Programme de SST à cause de postes vacants au sein du Programme. Celui-ci prévoit préparer un rapport annuel cette année et, au lieu de le présenter à la Table GAP, tel que recommandé dans le suivi précédent, le présentera au Comité de la politique de SST avant de le soumettre au CGE.

Même si les régions fournissent des renseignements mensuels sur les accidents pour le rapport annuel transmis à Développement des ressources humaines Canada sur les accidents, aucun repère n'a été établi pour la préparation du compte rendu des régions au chef de la SST. Néanmoins, le chef de la SST prévoit examiner les rapports régionaux et les procès verbaux de réunions afin d'établir les exigences de base des rapports régionaux en matière de SST et en discutera ensuite à la Conférence nationale des coordonnateurs de la SST, à l'automne.

Recommandation 4

Il est recommandé que le chef de la SST prépare un rapport annuel sur la SST qui soit une mise à jour efficace pour la haute direction, dans lequel seront intégrées les activités régionales de SST, et qu'il fournisse une mise à jour du rendement du Programme et des risques associés au Programme de SST.

Il est recommandé que le chef de la SST établisse des points de repère pour la préparation des rapports sur les activités régionales en SST afin que celles-ci puissent être plus efficacement intégrées au rapport annuel en matière de SST.

Ces activités devraient être entreprises d'ici avril 2003.

Réponse de la gestion :

Les activités de SST sont exposées chaque année dans le rapport sur la situation des RH, au même titre que les autres fonctions de Ressources humaines. Il s'agit du principal rapport sur les fonctions de RH qui est présenté au CGE, affiché sur les sites Web et distribué aux syndicats. De plus, un rapport plus détaillé sera fourni au Comité de la politique de SST annuellement.

Le chef de la SST a établi des points de repère pour les rapports des activités régionales en SST après consultation des coordonnateurs régionaux de la SST en novembre 2002.

Conclusion

Des améliorations ont été apportées au leadership fourni au Programme de SST grâce à la création du Comité de la politique de SST, du Comité des directeurs de SST, ainsi qu'à l'établissement d'initiatives de formation. De plus, la DGRH a réussi à obtenir des ressources additionnelles pour aider à l'administration du Programme de SST, qui contribueront à son développement futur. Cependant, ces ressources sont d'envergure limitée, sont d'une durée restreinte et se situent à un niveau subalterne.

Il reste du travail à accomplir pour le Programme de SST. Celui-ci doit élaborer un manuel des procédures de SST et examiner la question de l'établissement des besoins minimums de ressources pour les régions. L'élaboration de profils de compétence aidera à harmoniser la classification et les compétences des coordonnateurs régionaux de la SST. Des critères de mesure devront être établis pour aider à la surveillance des activités du Programme et contribuer ainsi à cerner tout obstacle à la mise en œuvre du programme. De plus, il faut améliorer le compte rendu des activités en SST. Le Programme de SST doit établir des points de repère pour que les rapports des régions puissent être intégrés au rapport annuel de SST qui sera présenté au Comité de la politique de SST.

À cause des répercussions du CCT et du rôle important que joue le Programme de SST pour protéger la santé et la sécurité des employés à EC, et compte tenu des résultats du présent suivi, il est recommandé de procéder à un autre suivi dans deux ans, afin d'évaluer les mesures prises pour régler les problèmes cernés dans le cadre du présent exercice.

Réponse globale de la direction

D'importantes améliorations ont été apportées au Programme au cours de l'année écoulée. Nous avons établi notre leadership en créant le Comité des directeurs de SST, en tenant des conférences téléphoniques mensuelles avec les agents régionaux de SST et en tenant quatre réunions du Comité de la politique de SST. Nous sommes déterminés, et avons déjà commencé, à améliorer nos rapports et nous mettons présentement en place des systèmes de présentation de rapports. Bien que les ressources soient extrêmement rares au Ministère, nous avons réussi à obtenir un employé temporaire supplémentaire qui est affecté à la SST, de même que des fonds pour la réalisation de travaux en SST par un expert-conseil.