



Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Rapport de vérification interne

Vérification de la santé et de la sécurité au travail

Préparé par :

**Direction générale des services de vérification et
d'assurance**

Février 2015

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
1. CONTEXTE	6
1.1 <i>Contexte réglementaire et stratégique en matière de SST</i>	6
1.2 <i>Système de contrôles de gestion de la SST d'AADNC</i>	7
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	10
2.1 <i>Objectif de la vérification</i>	10
2.2 <i>Portée de la vérification</i>	10
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE	11
4. CONCLUSION	12
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	12
5.1 <i>Gouvernance, planification et surveillance de la SST</i>	13
5.2 <i>Mise en œuvre du programme de SST</i>	17
5.3 <i>Suivi de la Vérification de 2009 de la santé et la sécurité au travail</i>	22
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	24
Annexe A – Critères de vérification	27
Annexe B – Politiques, directives et lois pertinentes	30

ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AC	Administration centrale
CCT	Code canadien du travail
CNM	Conseil national mixte
CNOSS	Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité
CT	Conseil du Trésor
DG	Directeur général
DSSST	Division de la sûreté et de la santé et sécurité au travail
PPR	Programme de prévention des risques
SMA	Sous-ministre adjoint
SST	Santé et sécurité au travail

RÉSUMÉ

Contexte

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC, ou le « Ministère ») est l'un des ministères fédéraux chargés d'aider le gouvernement du Canada à respecter ses obligations et ses engagements envers les Premières Nations, les Inuits et les Métis, ainsi qu'à remplir ses responsabilités constitutionnelles dans le Nord. Le Ministère compte neuf secteurs et dix bureaux régionaux, et il dispose d'un effectif diversifié réparti partout au pays. Pour mener à bien ses opérations, il fait appel à une grande variété de fonctions, certaines comportant une exposition à divers risques.

Le présent rapport expose les conclusions de la vérification de la santé et la sécurité au travail d'AADNC. La décision de mener cette vérification a été établie dans le Plan de vérification axé sur le risque du Ministère pour la période de 2014-2015 à 2016-2017 qui a été approuvé par le sous-ministre le 6 février 2014. La vérification portait sur les méthodes de gestion de la santé et la sécurité au travail (SST) en vigueur à l'administration centrale (AC) d'AADNC et comportait trois visites régionales, à savoir l'Ontario, l'Alberta et le Nunavut. AADNC doit respecter les lois fédérales en matière de SST, dont la partie II du *Code canadien du travail* (CCT) et le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*. Le Conseil du Trésor (CT) a aussi établi la *Politique sur la sécurité et la santé au travail* ainsi que la *Directive sur la santé et la sécurité au travail*. Cette directive sert de complément aux programmes de SST en place dans les différents ministères et organismes fédéraux. Elle comporte des exigences bien précises en matière de sécurité et de prévention des risques. Tout comme la partie II du CCT, la directive du CT se veut une norme minimale qui doit être complétée par les politiques et les procédures sur la santé et la sécurité au travail de l'employeur.

Objectif et portée de la vérification

La vérification visait à fournir l'assurance du caractère adéquat et de l'efficacité du système de contrôles de gestion mis en place pour appuyer le programme de SST d'AADNC et à veiller au respect des politiques, des lois et des règlements pertinents. Les vérificateurs n'ont pas cherché à obtenir l'assurance que les employés travaillaient constamment de manière sécuritaire ou que les lieux de travail étaient exempts de risques excessifs. Ils ont cependant fait des observations ponctuelles relatives aux lieux de travail et aux méthodes de travail dans les régions visitées aux fins de l'examen.

La portée de la vérification englobait des éléments clés du cadre de contrôle de gestion de la SST d'AADNC, dont la gouvernance de la SST, les rôles et les responsabilités, l'établissement des objectifs et des priorités en matière de SST, la planification, la prévention des dangers axée sur le risque, les opérations des comités de SST, ainsi que les activités en matière de SST des professionnels, des gestionnaires, des superviseurs et des employés affectés par cette question. La vérification portait sur les pratiques de gestion de la SST au niveau de l'AC d'AADNC et dans les régions de l'Ontario, de l'Alberta et du Nunavut pour la période d'avril 2012 à septembre 2014. La vérification ne s'est pas penchée sur les activités et les opérations

qui sont du ressort fédéral et qui concernent la responsabilité de la direction relativement aux incidents de SST survenant dans les collectivités des Premières Nations.

Énoncé de conformité

La vérification est conforme aux *Normes de vérification interne du gouvernement du Canada*, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Observations

En réponse à la vérification de la santé et la sécurité au travail de 2009 d'AADNC, le Ministère a apporté des améliorations à son programme de SST. Il a rédigé le Manuel du programme de SST, un guide détaillé qui définit les rôles et les responsabilités en matière de SST, il a accru ses capacités en ajoutant du personnel consacré à la SST, et il a amélioré le fonctionnement des comités locaux de SST. Ces changements ont permis à AADNC de mieux se conformer aux exigences réglementaires et aux politiques sur la SST dans certaines régions.

En dépit des améliorations apportées au programme de SST ces dernières années, des possibilités d'amélioration ont été identifiées à l'échelon national ainsi que dans toutes les régions visitées. Aux deux niveaux, l'évaluation du rendement des programmes de SST et la présentation de rapports à la direction sur l'efficacité du programme de SST sont limitées, et la surveillance de la mise en œuvre du programme de SST est très restreinte. Bien qu'un nombre très limité de lieux de travail et de programmes (p. ex. le Programme des sites contaminés du Nord) aient mis en œuvre des programmes de prévention des dangers et des programmes de SST axés sur le risque, on constate qu'il y a un manque général d'identification et d'évaluation des risques professionnels, peu de programmes de prévention des risques, et très peu de formation sur les risques. Le fait d'améliorer ces pratiques renforcera davantage le programme de SST d'AADNC, améliorera la culture de sûreté de l'organisme et contribuera à réduire les incidents liés à la sécurité.

Conclusion

La vérification a permis de constater que le programme de SST d'AADNC est partiellement efficace et présente des possibilités d'amélioration. En dépit des améliorations apportées au programme de SST d'AADNC et du renforcement de la capacité de l'organisme de SST depuis la vérification de la SST de 2009, des améliorations constantes s'imposent en ce qui a trait à l'établissement et à la planification des priorités en matière de SST, à la formation sur la SST axée sur le risque, aux mesures préventives axées sur le risque, à la conformité des comités locaux et nationaux de SST au regard des exigences législatives et réglementaires, et à la surveillance et à la présentation de rapports sur le programme de SST.

Recommandations

L'équipe de vérification a relevé des possibilités d'amélioration des méthodes et des processus de contrôle de gestion en place. Elle a donc formulé les quatre recommandations suivantes :

1. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail, avec le support du Comité national d'orientation en matière de santé et sécurité, doit s'assurer qu'un plan national détaillé sur la santé et la sécurité au travail (SST) est établi et mis en œuvre à la lumière des résultats d'une évaluation ministérielle du risque. De plus, le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales et le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord doivent s'assurer que toutes les régions préparent et mettent en œuvre des plans régionaux de SST qui : i) tiennent compte des priorités nationales en matière de SST et ii) fixent des priorités propres à chaque région portant sur les risques régionaux.
2. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit s'assurer qu'un tableau de bord du rendement ministériel en matière de SST est établi et que celui-ci permet le suivi des progrès au regard d'indicateurs de rendement clés (indicateurs avancés et indicateurs retardés) et des priorités du programme national de SST. Les données ainsi recueillies doivent être transmises à la haute direction ainsi qu'au Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité à intervalles réguliers pour orienter leur surveillance du programme de SST. De plus, les lacunes des tableaux de bord du rendement en matière de SST et des programmes régionaux doivent être signalées aux directeurs généraux régionaux et aux comités locaux au moins une fois par an.
3. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit veiller à la mise en place d'un programme voulant que tous les gestionnaires et les superviseurs dont relèvent des employés exposés à des risques professionnels et inhérents à leur milieu de travail reçoivent une formation sur l'élaboration, la mise en œuvre et le maintien de programmes de prévention des risques. De plus, la directrice générale doit procéder à des examens périodiques de la mise en œuvre des programmes de prévention des risques et signaler les lacunes relevées à la haute direction du Ministère et au Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité, ainsi qu'aux sous-ministres adjoints responsables et (ou) aux directeurs généraux régionaux.
4. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit s'assurer que tous les sous-ministres adjoints et les chefs des directions générales des services internes élaborent et mettent en œuvre, dans leur région respective, des programmes de prévention des risques assortis de mécanismes officiels d'identification et d'évaluation des risques, de programmes officiels de formation sur la sécurité et de mesures de protection et de prévention des risques. Les milieux de travail et les professions les plus exposés à des risques doivent faire l'objet d'une attention immédiate.

Réponse de la direction

La direction approuve les constatations, accepte les recommandations contenues dans le rapport, et a élaboré un plan d'action de la direction afin d'y répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

1. CONTEXTE

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (ci-après « AADNC » ou le « Ministère ») a inclus la vérification de la santé et sécurité au travail (SST) dans son plan de vérification axé sur le risque pour la période de 2014-2015 à 2016-2017 qui a été approuvé par le sous-ministre le 6 février 2014. Cette vérification est hautement prioritaire en raison de l'obligation des ministères de mettre en place des mesures de contrôle qui les aident à respecter les exigences en matière de SST de la partie II du *Code canadien du travail* (CCT) et de ses règlements d'application, ainsi que les politiques, directives et normes sur la SST du Conseil du Trésor (CT).

1.1 Contexte réglementaire et stratégique en matière de SST

La gouvernance de la SST à AADNC s'inscrit dans un cadre législatif, réglementaire et politique complexe. Le gouvernement fédéral a pour politique d'offrir à ses employés un milieu de travail sain et sécuritaire. La partie II du CCT donne un aperçu du cadre législatif ainsi que des fonctions et des responsabilités de l'employeur et des employés en ce qui a trait à la SST. À chaque fonction mentionnée dans la partie II du CCT correspond une disposition réglementaire prescrivant des exigences précises. En sa qualité d'employeur, AADNC est tenu de se conformer à cette loi sur la SST.

Le CT s'est doté d'une *Politique sur la sécurité et la santé au travail* et a établi, en collaboration avec des agents négociateurs et des employeurs de la fonction publique, la *Directive sur la santé et la sécurité au travail* du Conseil national mixte (CNM). La *Directive sur la santé et la sécurité au travail* a pour objet de compléter les programmes en matière de SST en vigueur au sein des différents ministères et organismes fédéraux. Elle comporte des exigences bien précises en matière de sécurité et de prévention des risques. Tout comme la partie II du CCT, la Directive du CT/CNM se veut une norme minimale qui doit être complétée par les politiques et les procédures sur la SST propres au Ministère ou à l'organisme visé. En vertu de la *Politique sur la sécurité et la santé au travail* du CT, les ministères et organismes fédéraux doivent respecter les exigences de la partie II du CCT, maintenir des programmes de SST efficaces, et fournir de la formation ainsi que de l'information à leurs employés. Les éléments de la Directive du CT/CNM figurent dans la figure 1 ci-dessous.

Figure 1 :

Politiques et directives sur la SST établies par le Conseil du Trésor et le Conseil national mixte	
▪ Partie I – Généralités	▪ Partie XI – Substances dangereuses
▪ Partie II – Ouvrages permanents et séjourner en sécurité dans un lieu de travail	▪ Partie XII – Espaces clos
▪ Part III – Charpentes surélevées	▪ Partie XIII – Équipement et vêtements de protection individuelle
▪ Partie IV – Appareils de levage	▪ Partie XIV – Outils et machines
▪ Partie V – Chaudières et réservoirs sous pression	▪ Partie XV – Manutention des matériaux
▪ Partie VI – Éclairage	▪ Partie XVI – Utilisation de véhicules automobiles

▪ Partie VII – Lutte contre le bruit (niveaux de bruit)	▪ Partie XVII – Enquêtes et rapports sur les situations comportant des risques
▪ Partie VIII – Sécurité des systèmes électriques	▪ Partie XVIII – Premiers soins
▪ Partie IX – Hygiène	▪ Partie XIX – Refus de travailler
▪ Partie X – Pesticides	▪ Partie XX – Comités de santé et de sécurité au travail et représentants

Mis ensemble, ces cadres réglementaire et stratégique prescrivent en détail les exigences relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de SST, aux pratiques administratives, aux rôles et aux responsabilités, à l'état des lieux de travail et de l'équipement, aux pratiques et aux méthodes liées à la sécurité, aux mesures de contrôle des risques, à la surveillance et à l'évaluation, entre autres choses¹. De plus, le fait d'agir ou non infligeant des préjudices par négligence à des employés, des travailleurs occasionnels, des employés contractuels ou au public constitue une infraction aux termes du *Code criminel* du Canada².

1.2 Système de contrôles de gestion de la SST d'AADNC

Gouvernance et politiques en matière de SST

Le Manuel du programme de SST d'AADNC décrit, à l'intérieur de ses huit chapitres, les politiques, principes directeurs et obligations juridiques du Ministère en matière de SST, y compris ceux qui sont énoncés à la partie II du CCT et dans ses règlements d'application, dans le *Code criminel* et dans la *Politique* et la *Directive sur la SST* du CT. AADNC a continué d'apporter des mises à jour à son Manuel du programme de SST, la dernière datant de juillet 2014, où l'on a établies politiques, les programmes et les procédures de SST pour fixer les normes minimales pour la mise en œuvre de la santé et sécurité au travail à l'échelle du Ministère.

Le Manuel du programme de SST présente les rôles et responsabilités en matière de SST qui sont assignés à tous les fonctionnaires du Ministère, y compris les gestionnaires, les superviseurs, les employés, les représentants de la santé et sécurité et les membres du comité local de SST. L'objectif du Manuel du programme de SST consiste à orienter les employés dans l'exécution des activités, de manière à assurer la conformité et à protéger le personnel dans le contexte de la santé et sécurité. Une liste des politiques figurant dans le Manuel du programme de SST d'AADNC est présentée dans la figure 2 ci-dessous.

¹ Les obligations des employeurs sont précisées à l'article 125 de la partie II du CCT.

² L'article 217.1 du *Code criminel* du Canada stipule qu'« il incombe à quiconque dirige l'accomplissement d'un travail ou l'exécution d'une tâche ou est habilité à le faire de prendre les mesures voulues pour éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour autrui. »

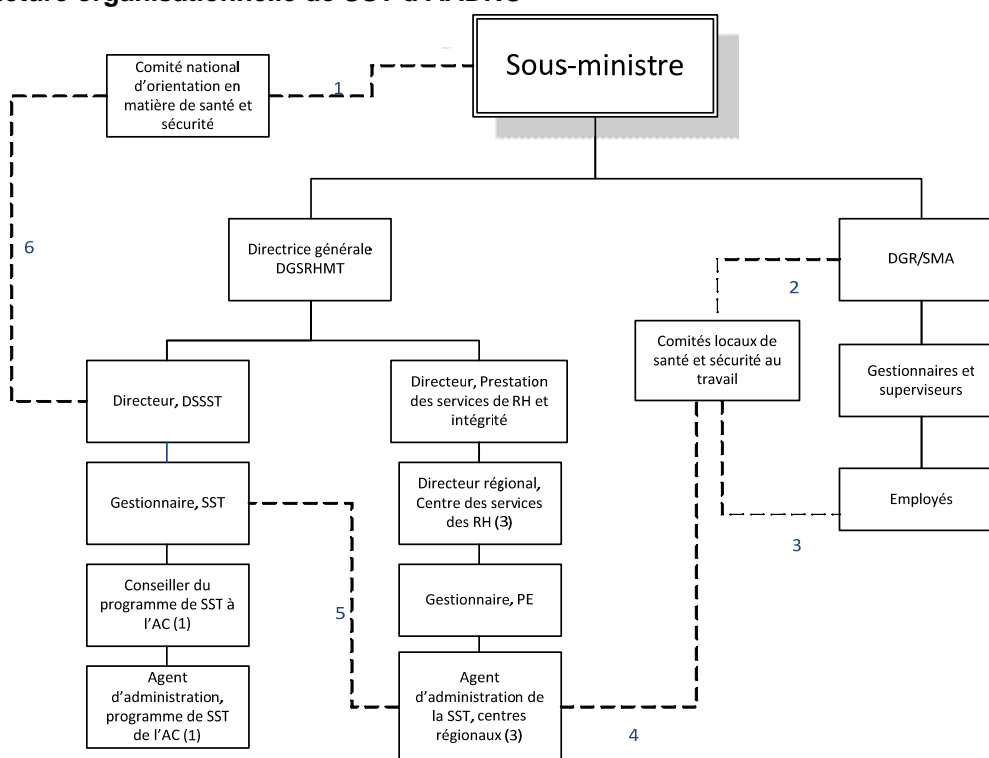
Figure 2 :

Contenu du Manuel du programme de santé et sécurité au travail d'AADNC	
▪	Chapitre 1 – Engagement et imputabilité
▪	Chapitre 2 – Contrôle des risques
▪	Chapitre 3 – Formation et éducation en santé et sécurité au travail
▪	Chapitre 4 – Les situations comportant des risques et l'indemnisation des accidents de travail
▪	Chapitre 5 – Un lieu de travail sécuritaire
▪	Chapitre 6 – Comités et représentants en santé et sécurité
▪	Chapitre 7 – Inspections et vérifications
▪	Chapitre 8 – Règlement interne des plaintes et refus de travail

Organisme de SST d'AADNC

La structure de SST d'AADNC est composée de groupes clés, notamment le Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité (CNOSS), la Division de la sûreté et de la santé et sécurité au travail (DSSST) de l'AC, les trois centres de services des ressources humaines (RH), des comités locaux sur la SST et des représentants de la SST. La structure organisationnelle de SST d'AADNC est représentée sous forme d'organigramme sur la figure 3 ci-dessous.

Figure 3 : Structure organisationnelle de SST d'AADNC



-- Les pointillés indiquent une liaison fonctionnelle.

¹ Le CNOSS se rapporte au sous-ministre et fait remonter les questions de SST en amont au besoin.

- ² Les comités locaux de SST font régulièrement rapport à la haute direction. Pour ce qui est des sous-ministres adjoints (SMA) et des directeurs généraux (DG) de l'AC, seulement deux d'entre eux reçoivent des rapports de comités locaux de SST, car ces comités sont rattachés à des lieux physiques et non à une structure organisationnelle.
- ³ Les employés signalent les questions et préoccupations relatives à la SST à leur comité local de SST.
- ⁴ Les agents régionaux d'administration de la SST recueillent de l'information concernant les réunions, les inspections et les blessures auprès des comités locaux de SST.
- ⁵ Le gestionnaire de la SST de l'AC recueille de l'information auprès des agents régionaux d'administration de la SST et communique avec eux.
- ⁶ La DSSST appuie les activités du CNOSS, et celui-ci fait remonter les questions en amont à l'attention du SM suivant les besoins.

Dans le cadre de la mise en œuvre par le Ministère du Plan d'action pour la réduction du déficit, annoncé dans le budget fédéral de 2012, les fonctions régionales relatives aux ressources humaines, auparavant réparties dans dix bureaux régionaux, ont été regroupées en trois centres de services des ressources humaines. Ces centres de services sont situés à Edmonton (desservant la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Yukon), à Toronto (desservant le Manitoba, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest) et à Québec (desservant le Québec, le Nunavut et l'Atlantique). Les centres de services régionaux des RH fournissent aux employés, aux gestionnaires, aux membres des comités de SST et aux représentants de la SST des conseils, des recommandations et du soutien relativement aux questions régionales de SST. Dans la foulée du Plan d'action, AADNC a mis en place trois postes à temps plein d'agent d'administration de la SST (AS-03), soit un dans chacun des trois centres de services. Le rôle de ces agents consiste à appuyer la mise en œuvre du programme de SST.

Les activités du programme de SST sont en grande partie décentralisées, à savoir que la gestion et la mise en œuvre du programme sont déléguées aux bureaux régionaux, qui bénéficient d'un certain soutien de la DSSST et des agents d'administration de la SST dans les centres de services des RH. La DSSST fournit une orientation, de l'information et des recommandations fonctionnelles relativement aux lois nationales et aux questions d'administration et de santé à la direction, aux employés, aux centres de services des RH et aux agents d'administration de la SST. Dans le respect des exigences de la *Politique sur la SST* d'AADNC, il incombe à la haute direction de veiller à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la surveillance du programme de SST dans l'ensemble des lieux de travail du Ministère. Ultimement, les directeurs généraux régionaux et les sous-ministres adjoints des secteurs sont chargés de gérer et de surveiller les programmes de SST dans leur domaine respectif.

AADNC a mis sur pied le CNOSS conformément aux exigences de la partie II du CCT et de la *Directive sur la SST* du CT/CNM. Le mandat du CNOSS consiste à jouer un rôle de leader national et à fournir une orientation stratégique et du soutien aux comités régionaux et locaux. Il doit en outre tenir lieu de tribune nationale en vue des consultations avec les syndicats ou la direction et de la résolution des questions de santé et sécurité en milieu de travail.

Le CNOSS et la direction participent ensemble à l'élaboration et à la surveillance des programmes de santé et sécurité établis par le Ministère afin de veiller au respect des lois applicables, et s'assurent que les employés sont conscients des exigences en matière de SST

et en comprennent les enjeux. Le CNOSS traite des questions qui ont des répercussions à l'échelle du Ministère, y compris l'élaboration, l'évaluation et la surveillance des politiques et des programmes, des méthodes de travail ainsi que des procédures. Le gestionnaire de la SST de la DSSST assure la liaison entre les agents d'administration de la SST et le CNOSS en ce qui a trait à la surveillance et à la mise en œuvre du programme de SST.

L'établissement de comités locaux de SST est prévu au chapitre « Engagement et imputabilité » du Manuel du programme de SST. AADNC a établi un certain nombre de comités sur la santé et la sécurité en milieu de travail conformément à la partie II du CCT qui exige la mise sur pied d'un comité local dans chaque milieu de travail de plus de 20 employés. Les employés siégeant à ces comités sont tenus de recevoir une formation et de se voir allouer du temps pour participer aux réunions et s'acquitter de leurs fonctions. Pour ce qui est des milieux de travail de moins de 20 employés, un représentant de la SST (un employé qui n'exerce pas de fonctions de gestion) doit être nommé au lieu d'établir un comité local sur la SST.

Vérification de la SST de 2009

La vérification précédente de la SST d'AADNC réalisée en 2009, avait permis de formuler dix recommandations, dont l'élaboration d'un programme national de formation sur la SST, la nécessité de développer davantage les capacités en matière de SST, et le besoin de s'attaquer au manque de politiques et de procédures en matière de SST. La section 5.3 du présent rapport, « Suivi de la vérification de 2009 de la santé et la sécurité au travail », fournit une liste des recommandations émises suite à la vérification de 2009 et une évaluation des progrès de la direction quant à leur mise en œuvre.

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectif de la vérification

La vérification visait à fournir l'assurance du caractère adéquat et de l'efficacité du système de contrôles de gestion mis en place pour appuyer le programme de SST d'AADNC et assurer le respect des politiques, des lois et des règlements pertinents. Les vérificateurs n'ont pas cherché à obtenir l'assurance que les employés travaillaient constamment de manière sécuritaire et que les lieux de travail étaient exempts de risques excessifs; ils ont cependant fait des observations ponctuelles des lieux de travail et des pratiques de travail dans les régions visitées aux fins d'examen.

2.2 Portée de la vérification

La vérification s'est penchée sur des éléments clés du système de contrôles de gestion d'AADNC en matière de SST, notamment :

- la conception des processus de gouvernance de la SST et le caractère approprié des rôles et responsabilités rattachés à la SST;
- le caractère adéquat des activités d'établissement des objectifs et des priorités ainsi que des activités de planification;

- le caractère approprié des programmes de prévention des dangers axés sur le risque mis en place pour les postes et les milieux de travail présentant des risques plus élevés;
- le caractère adéquat des outils de soutien mis à la disposition des membres des comités de SST, des professionnels de SST, des superviseurs et des employés afin de leur permettre de s'acquitter de leurs rôles et responsabilités ayant trait à la SST;
- l'efficacité des comités nationaux et régionaux sur la SST, y compris la conformité au regard des exigences législatives et réglementaires;
- le caractère adéquat des mesures de contrôle de la surveillance et de l'évaluation des progrès dans la mise en œuvre du programme de SST;
- les améliorations apportées au programme de SST suite aux résultats de la vérification interne de 2009.

La vérification portait sur les pratiques de gestion de la SST au niveau de l'AC et des régions de l'Ontario, de l'Alberta et du Nunavut pour la période allant du 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2014. Les travaux de vérification réalisés dans les régions de l'Ontario et de l'Alberta comportaient un examen de trois écoles administrées par le gouvernement fédéral, dont deux en Ontario et une en Alberta. La vérification s'est aussi penchée sur la conformité avec la partie II du CCT et les exigences de SST du programme de SST d'AADNC. La vérification ne s'est pas attardée sur les activités et aux opérations qui sont du ressort fédéral en ce qui concerne la responsabilité de la direction relativement aux incidents de SST qui peuvent survenir dans les collectivités des Premières Nations.

3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

La vérification a été planifiée et menée conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du CT et aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada. L'équipe de vérification a examiné suffisamment d'éléments probants, fiables et pertinents pour fournir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de ses conclusions. Voici les principales méthodes de vérification utilisées :

- des examens de documents de SST obtenus auprès de l'AC et de chaque région visitée, y compris les politiques de SST, les documents relatifs au programme, les procédures, des cas de situations comportant des risques ou des dossiers semblables, les dossiers d'inspection, les dossiers de formation en SST, les comptes rendus de réunions du comité local de SST, les comptes rendus de réunions du CNOSS, les dossiers sur le retour au travail, les dossiers de formation des employés, les rapports d'enquête ainsi que les dossiers de contrôle et d'évaluation des risques;
- des visites de revue et des inspections visuelles des milieux de travail visités pour chaque région choisie; ces visites de revue étaient orientées par des listes de contrôle d'inspection détaillées, préparées dans le but d'évaluer le respect de critères de vérification se rapportant aux conditions de santé et sécurité des milieux de travail concernés, à l'équipement et au matériel qu'ils contiennent, et aux pratiques de travail du personnel en ce qui a trait à la sécurité;

- des entrevues structurées menées auprès d'employés de la DSSST d'AADNC, de membres du CNOSS, de la direction régionale, d'agents d'administration de la SST et de certains employés régionaux afin d'évaluer l'existence de processus, de procédures et de pratiques en matière de SST ainsi que le degré de connaissance et de compréhension des employés à l'égard de ces processus, procédures et pratiques, et pour valider l'information obtenue par le biais de l'examen et de l'inspection des documents;
- des tests visant à déterminer le degré de respect des lois et règlements de SST ainsi que des politiques, directives et programmes de SST d'AADNC et du CT.

L'approche utilisée pour atteindre l'objectif de vérification consistait, entre autres, à établir des critères permettant de formuler des observations et de tirer des conclusions. Avant de définir les critères de vérification finaux, nous les avons évalués sur le plan de leur importance et du risque le plus élevé. Ces critères de vérification, qui sont présentés à l'annexe A, ont été formulés à partir des exigences de la partie II du CCT et de ses règlements d'application, ainsi que de la *Politique de SST* du CT. Les critères de vérification regroupés en trois catégories conformément aux exigences de la partie II du CCT sont :

- Engagement, leadership et participation
- Planification et mise en œuvre de la SST
- Surveillance et contrôle

4. CONCLUSION

La vérification a permis de constater que le programme de SST d'AADNC est partiellement efficace et présente des possibilités d'amélioration. Malgré les améliorations apportées au programme de SST d'AADNC et le renforcement de la capacité de la structure de SST depuis la vérification de la SST de 2009, des améliorations constantes s'imposent en ce qui a trait à l'établissement et à la planification des priorités en matière de SST, à la formation en SST axée sur le risque, aux mesures préventives axées sur le risque, à la conformité des comités locaux et nationaux de SST au regard des exigences législatives et réglementaires, et à la surveillance et la présentation de rapports sur le programme de SST.

5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

À la lumière des données compilées dans le cadre de l'examen de la documentation, des entrevues et des analyses, chacun des trois domaines d'intérêt a été évalué au regard de critères de vérification préétablis tel que précisé à l'annexe A. Lorsqu'un écart était observé entre un critère et la réalité, le risque relevé a été évalué, des conclusions ont été tirées et des améliorations ont été recommandées. La présente section présente les observations de la vérification, avec un accent particulier sur les domaines où des lacunes ont été cernées et où des améliorations ont été recommandées.

5.1 Gouvernance, planification et surveillance de la SST

5.1.1 Engagement, leadership et participation de l'employé

L'engagement et le leadership de la direction, ainsi que la participation efficace de l'employé, sont essentiels au succès d'un programme sain de gestion de la SST. Ce cadre englobe le leadership relatif aux activités de SST et la prise en charge par la direction de la responsabilité du système de contrôles de gestion de la SST dans son ensemble. Il prévoit aussi la désignation d'un ou plusieurs représentants de la direction qui, indépendamment de leurs autres responsabilités, sont investis de rôles et de responsabilités définis ainsi que de l'autorité pour veiller à l'établissement, au maintien et à l'évaluation du système de gestion de la SST. Toutes ces mesures doivent être prises en consultation avec les employés.

À AADNC, les activités relatives à la SST sont en grande partie décentralisées et bénéficient d'un certain soutien de la part de la DSSST de l'AC et des agents d'administration de la SST dans les centres de services des RH. Ultiment, il incombe aux directeurs généraux régionaux et aux sous-ministres adjoints de gérer et d'encadrer les programmes de SST dans leur organisation respective.

Le Manuel du programme de SST d'AADNC délimite les rôles et responsabilités en matière de SST, en partant du sous-ministre jusqu'aux superviseurs et employés. Les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux régionaux et les directeurs généraux sont tenus, en vertu de la politique, de fournir du leadership concernant la mise en œuvre et la surveillance efficaces de la SST dans leurs secteurs de responsabilité respectifs. Dans toutes les régions observées, on n'a constaté qu'une participation limitée de la haute direction au programme de SST, y compris dans la planification du programme, les communications et les activités de sensibilisation à la SST, et la surveillance du programme de SST. De plus, dans toutes les régions visitées, nous avons constaté que les membres du comité local sur la SST prenaient en charge certaines des responsabilités de la direction en matière de correction des lacunes relevées dans les programmes régionaux de SST. La partie II du CCT et ses règlements d'application établissent que les comités locaux doivent assumer des fonctions de surveillance et de conseils, et que le soutien de la mise en œuvre des programmes et initiatives en SST ne relève pas de leur mandat.

Dans toutes les régions visitées, les gestionnaires interrogés ont indiqué que leur participation aux comités locaux de SST était en grande partie en réaction face aux problèmes et aux préoccupations soulevés par les membres du comité et le personnel. Notre examen de la documentation sur la SST est venu corroborer cela. Le degré de planification proactive de la SST au niveau des régions et des comités régionaux de SST est tout au plus minimal, et un seul des quatre comités évalués s'était doté d'un plan de travail annuel.

Nous avons observé que les membres des comités locaux de SST prenaient généralement en charge la responsabilité principale de traiter les problèmes et les préoccupations soulevés en matière de SST, notamment ceux relevés lors des inspections du milieu de travail, et d'élaborer les procédures de SST pour le lieu de travail. Presque tous les représentants des employés

siégeant au comité local de SST qui ont été interrogés ont signalé que la SST s'ajoutait à leur charge de travail à temps plein actuelle, et ont dit manquer de temps pour s'acquitter de leurs responsabilités en lien avec le comité sur la SST.

Une mise en œuvre plus rigoureuse du programme de SST a été observée dans les régions où les agents d'administration de la SST sont physiquement situés. Ce degré supplémentaire de soutien des comités locaux de SST réduit la charge de travail des membres du comité. Toutefois, la capacité des agents d'administration ne leur permet pas de fournir leur aide dans tous les domaines de responsabilité du comité local de SST et du programme de SST. Parmi les trois postes à temps plein d'agent d'administration de la SST dans les centres de services régionaux de RH, l'un est actuellement vacant (soit celui du centre de services des RH desservant l'Ouest et le Yukon). Le poste de conseiller du programme de SST (AS-04) au sein de la DSSST est aussi actuellement vacant.

5.1.2 Planification du programme de SST

Pour qu'un programme de SST soit efficace, un régime de planification officiel doit être en place pour permettre d'identifier les dangers liés à la SST, les risques, les obligations juridiques et les lacunes relevées dans le programme de SST, et établir un ordre de priorité. La partie II du CCT dicte que la bonne planification est la clé d'un programme de prévention des risques (PPR), dont il est question plus en détail ci-après. Le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail* établit par ailleurs que, pour être efficace, un PPR doit prévoir un plan de mise en œuvre, une méthode d'identification et d'évaluation des dangers, l'identification et l'évaluation des dangers, des mesures préventives, la formation des employés et des examens périodiques. Pour qu'il soit efficace, un processus de planification de la SST doit prévoir l'établissement d'objectifs et de cibles appropriés ainsi que des plans en cascade afin d'assurer le respect des obligations juridiques et des exigences politiques. Les évaluations des dangers et des risques sont le fondement de la planification de la SST. Elles veillent à ce que les politiques, les mesures préventives et les programmes de formation soient dûment conçus.

Comme il est indiqué dans le Manuel du programme de SST d'AADNC, il incombe au gestionnaire national de la santé et sécurité au travail de la DSSST d'administrer le PPR en consultation avec le CNOSS. Les gestionnaires du Ministère sont chargés de la mise en œuvre des mesures préventives et des programmes de formation axés sur le risque et sur les dangers.

De plus, la partie II du CCT stipule qu'AADNC est tenu d'élaborer, de mettre en œuvre et de surveiller, en consultation avec le CNOSS³, un programme prescrit par la loi pour la prévention des risques sur le lieu de travail, qui sera adapté à l'importance et à la nature des risques que comporte ce milieu de travail. L'identification et les évaluations des risques se sont révélées insuffisantes dans l'ensemble des régions visitées, et il s'est avéré qu'une seule des trois régions visitées avait complété des évaluations officielles des dangers de certaines de ses activités.

³ CCT, *partie II* – L'alinéa 134.1(4)c) de la partie II du CCT stipule que le comité d'orientation « participe à l'élaboration et au contrôle d'application du programme de prévention des risques professionnels, y compris la formation des employés en matière de santé et de sécurité ».

Les plans liés à la SST du CNOSS, de la Division de la SST, des centres de services des RH, des agents d'administration de la SST ainsi que des comités locaux de SST de tout le Ministère ont été examinés quand ils étaient disponibles. Il s'est avéré que ces plans n'étaient pas bien coordonnés, étaient incomplets, et ne mettaient pas l'accent sur les secteurs les plus à risque. Aucune cible et aucun objectif mesurable en matière de SST n'ont été établis, et la plupart des comités locaux de SST n'avaient qu'un plan limité, voire aucun plan en place en SST. Cette planification insuffisante contribue à fragmenter la mise en œuvre du programme de SST et au chevauchement des efforts à travers tout le Ministère.

Recommandation

1. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail, avec le support du Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité, doit s'assurer qu'un plan national détaillé sur la santé et la sécurité au travail (SST) est établi et mis en œuvre à la lumière des résultats d'une évaluation ministérielle du risque. De plus, le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales et le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord doivent s'assurer que toutes les régions préparent et mettent en œuvre des plans régionaux de SST qui : i) tiennent compte des priorités nationales en matière de SST et ii) fixent des priorités propres à chaque région portant sur les risques régionaux.

5.1.3 Présentation de rapports sur le rendement, encadrement et amélioration continue

Pour qu'un programme de SST fonctionne efficacement, la direction doit l'examiner à des intervalles prévus pour en garantir la pertinence, l'adéquation et l'efficacité constantes. Ces examens formels et informels ont pour objectif d'identifier tout changement requis au programme, ainsi que les possibilités de l'améliorer. Ces exigences sont font partie intégrante de la partie II du CCT et de ses règlements d'application.

Le Manuel du programme de SST d'AADNC indique qu'il incombe à la directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail de surveiller la mise en œuvre des programmes de SST. Les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux régionaux et les directeurs généraux sont tenus de mettre en œuvre et de surveiller les programmes de SST dans leur domaine de responsabilité respectif, alors que les directeurs, les gestionnaires et les superviseurs doivent mettre en œuvre les politiques, directives, procédures et lignes directrices sur la SST et en assurer le respect.

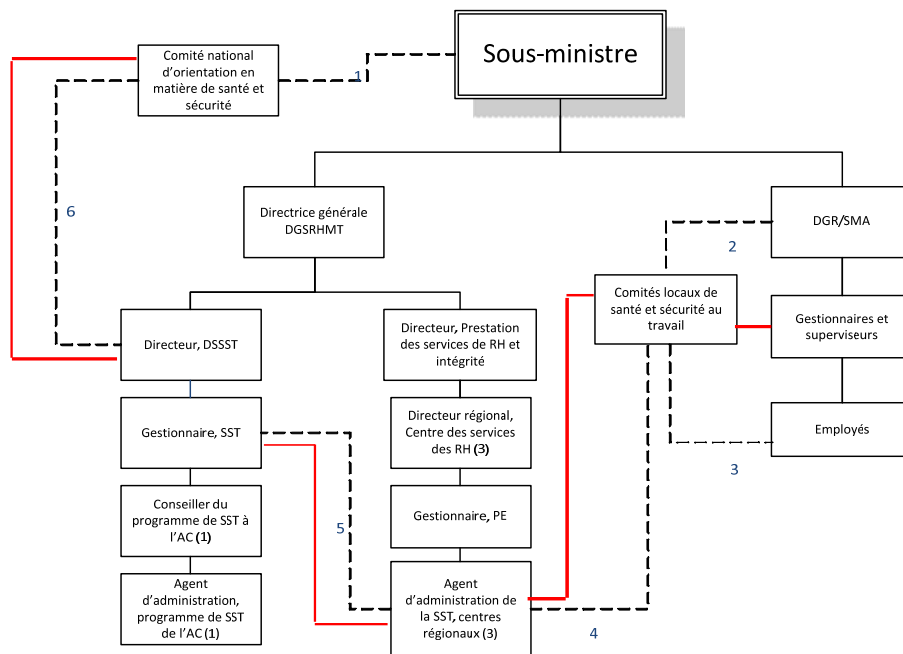
La vérification a permis de constater l'insuffisance des mesures et de la reddition de compte sur le rendement en matière de SST à tous les échelons du Ministère. La DSSST procède actuellement à la mise en place d'un système de mesure du rendement assorti d'outils pour recueillir des données sur le rendement en matière de SST et de processus pour transmettre ces données à l'AC. La vérification a mis en lumière des problèmes concernant l'intégrité de l'information fournie par les bureaux régionaux, et les agents d'administration de la SST déploient des efforts concrets pour résoudre ces problèmes. Parmi les problèmes relevés, notons le suivi incomplet ou manquant des activités et des réunions des comités, l'absence de

registres de suivi des incidents, et des insuffisances en ce qui a trait à la documentation et au suivi des accidents de travail.

La vérification a aussi permis de constater que l'information transmise à la direction régionale et au CNOSS concernant l'efficacité de la mise en œuvre des programmes régionaux de SST est limitée. Les directeurs généraux régionaux ne sont pas tenus au courant des principaux indicateurs de rendement inadéquat et de non-conformité, car ils ne reçoivent pas l'information nécessaire. Parmi les exemples d'écarts qui ne sont pas signalés à la haute direction régionale, notons : les manquements des comités locaux de SST par rapport à l'exigence prévue par la loi de se réunir à intervalles réguliers, les faibles niveaux de formation en SST dans certains milieux de travail, l'omission de résoudre en temps opportun les questions de SST soulevées lors des réunions des comités, et les inspections sur la SST incomplètes.

En raison de l'absence de données sur le rendement et d'une production de rapports périodiques à la direction, nous avons conclu que la surveillance et le contrôle du programme de SST, tant à l'échelon national que régional, ainsi que le respect des exigences prévues par la loi et les politiques, étaient inadéquats. La vérification a permis d'identifier des opportunités de renforcer la gouvernance et les communications sur la SST au sein du Ministère, comme l'illustre le diagramme ci-dessous.

Figure 4 Structure organisationnelle de Santé et sécurité au travail d'AADNC



— La ligne rouge indique les secteurs où des améliorations sont requises en ce qui a trait aux communications.

- - Les pointillés indiquent une liaison fonctionnelle.

¹ Le CNOSS relève du sous-ministre et les questions de SST en amont au besoin.

² Les comités locaux de SST font régulièrement rapport à la haute direction. Pour ce qui est des SMA et des DG de l'AC, seulement deux reçoivent des rapports de comités locaux de SST, car ces comités sont rattachés à des lieux physiques et non à une structure organisationnelle.

³ Les employés signalent les questions et leurs préoccupations relatives à la SST à leur comité local de SST.

⁴ Les agents régionaux d'administration de la SST recueillent de l'information sur les réunions, les inspections et les blessures auprès des comités locaux de SST.

⁵ Le gestionnaire de la SST de l'AC recueille de l'information auprès des agents régionaux d'administration de la SST et communique avec eux.

⁶ La DSSST soutient les activités du CNOSS, et le CNOSS les questions en amont à l'attention du SM suivant les besoins.

Recommandation

2. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit s'assurer qu'un tableau de bord du rendement ministériel en matière de SST est établi et que celui-ci permet le suivi des progrès au regard d'indicateurs de rendement clés (indicateurs avancés et retardés) et des priorités du programme national de SST. Les données ainsi recueillies doivent être transmises à la haute direction ainsi qu'au Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité à intervalles réguliers pour orienter leur surveillance du programme de SST. De plus, les lacunes des tableaux de bord du rendement en matière de SST et des programmes propres aux régions doivent être signalées aux directeurs généraux régionaux et aux comités locaux de SST au moins une fois par an.

5.2 Mise en œuvre du programme de SST

La mise en œuvre du programme de SST prévoit qu'il faut déterminer, établir et maintenir l'infrastructure et les ressources requises pour veiller au respect des exigences réglementaires et politiques et pour assurer la protection des travailleurs. Cela nécessite :

- d'établir et de maintenir des processus pour la mise en œuvre de mesures de prévention et de protection visant à éliminer les dangers et les risques relevés (c.-à-d. des programmes de prévention des risques);
- de veiller à ce que superviseurs et employés soient informés du processus de mise en œuvre du programme de SST et qu'ils soient formés et aptes à participer à cette mise en œuvre;
- de conserver les documents et les dossiers nécessaires pour mettre en œuvre le programme de SST et évaluer le respect des exigences prévues par la loi et les politiques de manière efficace.

5.2.1 Directives, procédures et normes ministérielles sur la SST

AADNC a élaboré un Manuel du programme de SST qui comporte de nombreuses exigences au niveau des politiques. Ce programme présente, à la direction et aux gestionnaires, des exigences précises en matière de SST et une orientation pour la mise en application des

dispositions de ses normes afin de se conformer à la partie II du CCT et ses règlements d'application (p. ex. le déploiement d'un programme de prévention des risques, la gestion des situations dangereuses et les exigences des comités locaux sur la SST). Il incombe à chaque région de mettre en œuvre les éléments des politiques nationales.

5.2.2 Programmes de prévention des risques

Comme il est indiqué à la section 5.1.2 du présent rapport, il incombe à chaque directeur, gestionnaire et superviseur de mettre en œuvre des mesures préventives conçues pour atténuer les dangers et les risques auxquels sont exposés leurs employés. Pour ce faire, ils doivent identifier les dangers présents sur le lieu de travail et les risques professionnels, et doivent maintenir un programme de prévention des risques (PPR). La réglementation fédérale sur la SST prévoit qu'un PPR comporte les six éléments suivants : un plan de mise en œuvre; une méthode d'identification et d'évaluation des risques; l'identification et l'évaluation des risques; des mesures préventives; la formation des employés; et des examens périodiques du programme de SST. Les résultats de l'exercice d'identification et d'évaluation des risques pour chaque milieu de travail doivent être transmis au CNOSS afin de lui offrir une vue d'ensemble des dangers et des risques les plus élevés auxquels l'organisme est exposé et de permettre au CNOSS de s'investir dans l'élaboration et la surveillance de politiques, de pratiques et de procédures nationales pour lutter contre les risques les plus courants au sein du Ministère.

La vérification a permis de constater que très peu de directeurs ou de gestionnaires de fonctions et de programmes régionaux avaient officiellement évalué les dangers auxquels leurs employés étaient exposés. La vérification a permis de relever l'existence d'un manuel sur la sécurité axé sur le risque au sein du Ministère, celui élaboré dans le cadre du Programme des sites contaminés du Nord. Outre cet exemple, aucun des gestionnaires de programmes régionaux interrogés n'avait officiellement identifié et évalué les risques, et élaboré ainsi que documenté des procédures et des exigences relatives à la SST. Même s'ils n'avaient établi aucune procédure officielle en ce qui a trait aux risques, tous les gestionnaires et les superviseurs interrogés géraient informellement les risques connus et encourageaient la sécurité auprès de leurs employés. Au moment de procéder à la vérification, la DSSST avait parachevé la rédaction d'un guide sur la mise en œuvre d'un programme de prévention des risques, bien que ce programme n'avait pas encore été mis en place dans l'ensemble du Ministère. En l'absence d'une identification et d'une évaluation formelles des risques, il est impossible de déterminer si des mesures de prévention et de protection suffisantes sont en place afin d'atténuer les risques existants.

5.2.3 Formation des employés en SST

Pour que les employés connaissent et puissent exercer leurs droits, leurs fonctions et leurs responsabilités en matière de SST, il est nécessaire que les employeurs fournissent à tout le personnel des directives générales et de la formation, et qu'ils veillent à ce que les employés soient formés au regard des risques et des exigences en matière de sécurité propres à leur poste. AADNC s'est doté d'une politique qui exige que tous les gestionnaires et les superviseurs :

- informent leurs employés des risques que pourraient comporter leurs milieux de travail

respectifs et les forment sur les règles et les procédures de sécurité applicables à ces risques;

- s'assurent que leurs employés reçoivent la formation propre à leurs tâches afin qu'ils disposent des connaissances et des compétences requises pour exécuter leurs fonctions en toute sécurité.

AADNC offre de la formation générale en SST. Tous les employés, les gestionnaires et les superviseurs, ainsi que les membres des comités sur la SST, sont tenus de suivre cette formation. Ces cours sont administrés par la DSSST et sont délivrés par le gestionnaire de la SST à l'AC, ainsi que par les agents d'administration de la SST dans les bureaux régionaux. On y présente du contenu pertinent et un suivi de la participation est effectué à travers tout le Ministère.

Si les programmes d'évaluation et de prévention des risques ne sont pas mis en place, il est impossible de déterminer si les employés reçoivent la formation requise pour s'assurer de travailler de façon sécuritaire. La vérification a permis de relever une lacune considérable dans l'identification des besoins de formation axée sur les risques, et la plupart des employés ne reçoivent que très peu de formation spécialisée en la matière.

De plus, la vérification a permis de constater que les nouveaux employés investis de responsabilités les obligeant à travailler en dehors du bureau peuvent être exposés à des risques élevés, car la plupart ne reçoivent aucune formation officielle avant d'entrer en fonction. De nombreuses études de recherche ont souligné le fait que les jeunes travailleurs sont le plus à risque durant leurs six premières semaines en fonction. De plus, des études menées récemment au Canada démontrent que les organismes et les provinces dotés de programmes de sensibilisation et de formation robustes sur la SST s'adressant aux jeunes travailleurs connaissent une réduction considérable de la fréquence des blessures et des accidents mortels.

Toutes les régions visitées possédaient des plans de formation à jour pour les employés. Toutefois, les exigences propres à la SST ne représentaient pas le principal objectif de ces plans de formation. Les registres des formations obligatoires, prévues et complétées en SST étaient mal documentés. Il n'était donc pas envisageable de déterminer l'étendue de la formation qui avait été délivrée ou si le personnel des bureaux régionaux avait reçu la formation en SST prescrite par la loi ou raisonnablement requise pour assurer la sécurité de l'employé. De plus, aucune des régions examinées n'avait procédé à une quelconque évaluation de son programme de formation en SST, et ni la DSSST ni les centres de services des RH n'avaient reçu le mandat d'évaluer ces programmes de formation.

5.2.4 Participation des gestionnaires et des superviseurs au programme de SST

La partie II du CCT et ses règlements d'application comportent de nombreuses exigences s'adressant aux employeurs, lesquelles sont généralement déléguées aux gestionnaires et aux superviseurs. Les entrevues réalisées auprès des gestionnaires et des superviseurs ont démontré que la plupart savent qu'ils sont responsables et doivent rendre compte sur les questions de SST et de sécurité des employés, mais qu'ils comprennent mal et n'exécutent pas

un bon nombre de leurs responsabilités en la matière. Nous avons particulièrement constaté que les gestionnaires et superviseurs omettaient :

- d'examiner et d'inspecter leurs propres programmes de sécurité et milieux de travail, et d'observer les pratiques en matière de santé et sécurité qui sont mises en œuvre;
- de prendre des mesures pour assurer le respect des exigences réglementaires en matière de SST qui s'appliquent à leurs opérations;
- de discuter de SST avec leurs employés dans un contexte de rétroaction sur le rendement;
- de s'assurer que les nouveaux employés reçoivent la formation adéquate sur la SST;
- d'établir des budgets et des objectifs, ou de formuler des plans portant sur les besoins en matière de SST.

5.2.5 Comités locaux de SST

Les comités locaux de SST sont établis et généralement administrés conformément aux exigences de la partie II du CCT et de la *Politique sur la SST* du CT. L'article 135.1 de la partie II du CCT prescrit qu'un comité de SST doit être créé pour chaque milieu de travail. La partie II prévoit aussi la composition de ce comité, comment ses membres doivent être nommés et les fonctions et activités qu'il doit exécuter. La *Politique sur la SST* du CT réitère ces exigences législatives.

Nous avons constaté que les comités régionaux de SST examinés étaient correctement élaborés et que la représentation y était adéquate. La plupart des comités ont réalisé des progrès considérables au cours des deux dernières années, depuis la mise en place des agents d'administration de la SST et des centres de services des RH. Toutefois, des possibilités d'amélioration existent dans les secteurs suivants :

- *Administration du comité local de SST* – Les comités locaux de SST sont tenus de se rencontrer au moins neuf fois par année civile, de dresser les comptes rendus de leurs réunions et de mettre ceux-ci à la disposition des employés. Les comités sont aussi tenus de remplir le formulaire Lab 1058 – Rapport annuel du comité local une fois par an. La soumission du formulaire Lab 1058 à Travail Canada, un organisme d'Emploi et Développement social Canada, était conforme dans toutes les régions examinées. Toutefois, dans deux des trois régions visées, plusieurs comités locaux avaient du mal à respecter les exigences minimales de réunion en termes de fréquence.
- *Inspections mensuelles du lieu de travail* – Les comités locaux de SST doivent inspecter le milieu de travail en tout ou en partie chaque mois. Tous les comités régionaux de SST évalués s'étaient dotés de plans prévoyant des inspections régulières du milieu de travail, bien qu'aucun de ces comités ne respectait l'exigence de procéder au minimum à une inspection par mois civil, et que deux d'entre eux ne couvraient pas le milieu de travail au complet. Pour l'année civile 2013, le nombre d'inspections effectuées par les comités régionaux de SST variait entre cinq et neuf, plutôt que les douze requises.

- *Registres des accidents, des incidents et des risques pour la santé* – Les comités locaux de SST sont tenus de s’assurer de la tenue de registres appropriés des accidents, des incidents, de la formation et des risques pour la santé. La vérification a permis de constater que le formulaire Lab 1070 – Rapport d’enquête de situation comportant des risques avait été rempli par les gestionnaires ou superviseurs dans toutes les régions visitées avec la collaboration du comité local de SST. Toutefois, il est ressorti des entrevues que certains incidents et accidents évités de justesse n’étaient pas signalés dans certaines des régions examinées. Aucun des comités locaux de SST ne participait à la mise en place et à la surveillance de l’équipement, des vêtements, appareils ou matériaux de protection individuelle.
- *Résolution des problèmes de SST* – Les comités locaux de SST sont tenus de recevoir, de prendre en considération et de résoudre rapidement les questions de SST portées à leur attention. Les comités ont également l’obligation de porter toute question non résolue devant le CNOSS et d’informer la direction du besoin de résoudre ces problèmes. Un examen des comptes rendus des réunions a révélé que les comités mettaient constamment plus de neuf mois pour résoudre les questions de SST soulevées lors des réunions. Comme nous l’avons observé, seulement l’une des trois régions examinées avait pour pratique d’aviser la direction des questions de SST et d’assurer le suivi de leur résolution.

5.2.6 Programme de retour au travail

Un programme de retour au travail constitue une manière proactive pour les employeurs d’aider les employés blessés à réintégrer des fonctions productives et sécuritaires le plus tôt possible après un accident de travail. Le programme de retour au travail définit comment gérer les réclamations relatives à des accidents lorsque les employés sont incapables de revenir au travail après un accident de travail. Ces programmes se fondent sur la théorie selon laquelle les travailleurs blessés sont souvent capables d’accomplir en toute sécurité un travail productif pendant leur rétablissement.

La *Politique de SST* d’AADNC fait référence au retour au travail et à la gestion des réclamations. Toutefois, aucune procédure détaillée de retour au travail n’est établie pour ce qui est des accidents de travail. Les entrevues nous ont permis d’observer des chevauchements des responsabilités entre le Programme de gestion des réclamations et le Programme de retour au travail, tous deux administrés par la Direction générale des services de ressources humaines et du milieu de travail.

L’équipe de vérification a évalué sept cas de retour au travail avec perte de temps dans deux des trois régions examinées. L’une des trois régions n’avait aucun cas actif de retour au travail depuis une longue période. Les cas d’employés blessés avec perte de temps considérable étaient peu nombreux, ce qui limitait notre capacité à évaluer le processus de gestion du retour des employés blessés dans un poste normal ou réduit. Néanmoins, la vérification a fait apparaître un manque de clarté au niveau des responsabilités relatives au programme de retour au travail dans tous les cas examinés.

Recommandation

3. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit veiller à la mise en place d'un programme voulant que tous les gestionnaires et les superviseurs dont relèvent des employés exposés à des risques professionnels et inhérents à leur milieu de travail reçoivent une formation sur l'élaboration, la mise en œuvre et le maintien de programmes de prévention des risques. De plus, la directrice générale doit procéder à des examens périodiques de la mise en œuvre des programmes de prévention des risques et signaler les lacunes relevées à la haute direction du Ministère et au Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité, ainsi qu'aux sous-ministres adjoints responsables et (ou) aux directeurs généraux régionaux.

Recommandation

4. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit s'assurer que tous les sous-ministres adjoints et les chefs des directions générales des services internes élaborent et mettent en œuvre, dans leur région respective, des programmes de prévention des risques assortis de mécanismes officiels d'identification et d'évaluation des risques, de programmes officiels de formation sur la sécurité et de mesures de protection et de prévention des risques. Les milieux de travail et les professions les plus exposés à des risques doivent faire l'objet d'une attention immédiate.

5.3 Suivi de la vérification de 2009 de la santé et la sécurité au travail

La vérification de la SST de 2009 d'AADNC a permis de développer les dix recommandations suivantes :

1. Définir les connaissances et les compétences en SST que toutes les catégories de gestionnaires et d'employés devraient posséder. Des procédures appropriées donnant des consignes détaillées devraient être élaborées. Créer et mettre en œuvre des programmes et des normes de formation et d'enseignement en se fondant sur les risques (c.-à-d. les professions et les secteurs de programme où les risques sont les plus élevés) afin que le personnel comprenne ses rôles et ses responsabilités en matière de SST et puisse les assumer.
2. Instaurer des procédures et des exigences précises en matière de gouvernance de la SST, applicables au Ministère et aux régions, pour : (1) l'établissement des objectifs de la SST, (2) l'élaboration de plans officiels pour atteindre ces objectifs, (3) la vérification et l'évaluation de la SST, (4) les sondages visant à recueillir l'opinion des employés sur la SST, (5) la production de rapports internes sur ce qui précède et (6) l'examen par la haute direction des conclusions et des recommandations qui en découlent. Ces exigences devraient être intégrées à l'actuel Énoncé des rôles et des responsabilités d'AINC en matière de SST.

3. Déterminer la portée du soutien offert par la DSSST et d'autres ressources du Ministère aux clients internes du Ministère, et élaborer les normes de rendement, les mécanismes de prestation de ce soutien, les besoins ainsi que les procédures pour la surveillance de la prestation et des incidences, et établir quels sont les besoins en ressources pour que cette activité soit une réussite.
4. En collaboration avec le Comité d'orientation en matière de santé et de sécurité, élaborer et mettre en œuvre un plan qui détermine les besoins en ressources et obtenir l'approbation de la haute direction pour la création d'un futur programme ministériel de SST (politiques, normes, procédures).
5. Évaluer, préciser et mettre en œuvre les procédures et les exigences d'un mécanisme de gestion de l'information de l'organisation visant à appuyer la gestion de la SST et la tenue des dossiers relatifs à la SST dans l'ensemble du Ministère.
6. Définir, élaborer et mettre en œuvre dans l'ensemble du Ministère les procédures, les lignes directrices et les programmes relatifs à la SST nécessaires pour les activités à haut risque effectuées par le personnel du Ministère.
7. Créer et mettre en œuvre des procédures assurant l'acheminement de l'information entre la DSSST, les conseillers des RH et de la SST, les représentants de la SST et les comités de SST.
8. Choisir et nommer les représentants de la santé et de la sécurité dans les endroits où il n'y en a pas alors qu'il est censé y en avoir.
9. Évaluer les besoins en personnel supplémentaire spécialisé en SST et l'endroit où affecter ces personnes de façon optimale dans l'organisation de manière à ce qu'elles soutiennent adéquatement celle-ci.
10. Faire approuver la structure actuelle des comités de SST par RHDCC afin d'éviter d'avoir à en créer d'autres.

Six de ces dix recommandations (soit les recommandations n^{os} 2, 4, 7, 8, 9 et 10) ont été traitées, et trois d'entre elles nécessitent une attention constante pour veiller à la mise en œuvre et à la surveillance efficaces du programme de SST, soit les recommandations n^{os} 1, 3 et 6. L'une des recommandations (n^o 5) n'est plus considérée comme appropriée puisqu'elle aurait eu d'importantes répercussions financières et qu'elle peut être appliquée au moyen des outils de suivi de type Excel actuellement mis en place par la DSSST.

6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>1. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail, avec le support du Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité, doit s'assurer qu'un plan national détaillé sur la santé et la sécurité au travail (SST) est établi et mis en œuvre à la lumière des résultats d'une évaluation ministérielle du risque. De plus, le sous-ministre adjoint principal du Secteur des opérations régionales et le sous-ministre adjoint de l'Organisation des affaires du Nord doivent s'assurer que toutes les régions préparent et mettent en œuvre des plans régionaux de SST qui : i) tiennent compte des priorités nationales en matière de SST et ii) fixent des priorités propres à chaque région portant sur les risques régionaux.</p>	<p>Un Plan stratégique de SST a été élaboré en 2009 en réponse à la vérification de la SST de 2009. Ce plan est assorti d'un Programme de prévention des risques.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre à jour le Plan de SST en consultation avec des intervenants clés conformément à la recommandation de la vérification. Aider les Opérations régionales et l'Organisation des affaires du Nord à élaborer et mettre en œuvre des plans de SST régionaux et des priorités propres aux régions. • Procéder à des évaluations des risques en mettant l'accent sur lieux de travail et les professions les plus exposés à des risques. Cela suppose de fournir de la formation aux coordonnateurs, aux gestionnaires et superviseurs de la SST appropriés. • Consolider les évaluations des risques et présenter le profil de risque du ministère au Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité. Mettre à jour le plan de SST en conséquence. 	<p>DG, DGSRHMT SMA principal, Opérations régionales et SMA, Organisation des affaires du Nord</p>	<p>Juin 2015</p> <p>Mars 2016</p> <p>Septembre 2016</p>

<p>2. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit s'assurer qu'un tableau de bord du rendement ministériel en matière de SST est établi et que celui-ci permet le suivi des progrès au regard d'indicateurs de rendement clés (indicateurs avancés et indicateurs retardés) et des priorités du programme national de SST. Les données ainsi recueillies doivent être transmises à la haute direction ainsi qu'au Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité à intervalles réguliers pour orienter leur surveillance du programme de SST. De plus, les lacunes des tableaux de bord du rendement en matière de SST et des programmes propres aux régions doivent être signalées aux directeurs généraux régionaux et aux comités de SST en milieu de travail au moins une fois par an.</p>	<p>Le système actuel de suivi de la SST sera révisé pour assurer le suivi des progrès au regard d'indicateurs de rendement clés et des priorités du programme national de SST. Subséquemment, un tableau de bord du rendement sera élaboré et utilisé en tant que mécanisme de présentation de rapports à la haute direction pour toutes les activités de SST et (ou) les préoccupations liées à la SST.</p>	<p>DG, DGSRHMT</p>	<p>Mars 2016</p>
<p>3. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit veiller à la mise en place d'un programme voulant que tous les gestionnaires et les superviseurs dont relèvent des employés exposés à des risques professionnels et inhérents à leur milieu de travail reçoivent une formation sur l'élaboration, la mise en œuvre et le maintien de programmes de prévention des risques. De plus, la directrice générale doit procéder à des examens périodiques de la mise en œuvre des programmes de prévention des risques et signaler les lacunes relevées à la haute direction du Ministère et au Comité national d'orientation en matière de santé et de sécurité, ainsi qu'aux sous-ministres adjoints responsables et (ou) aux directeurs généraux régionaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner le programme de prévention des risques actuel en tenant compte de la recommandation de la vérification. Mettre en application les mesures requises en conséquence. • Procéder à des examens périodiques et (ou) mettre en évidence les lacunes au moyen du nouveau tableau de bord du rendement. 	<p>DG, DGSRHMT</p>	<p>Décembre 2015</p> <p>Chaque trimestre à compter de mars 2016</p>

<p>4. La directrice générale des Services de ressources humaines et du milieu de travail doit s'assurer que tous les sous-ministres adjoints et les chefs des directions générales des services internes élaborent et mettent en œuvre, dans leur région respective, des programmes de prévention des risques assortis de mécanismes officiels d'identification et d'évaluation des risques, de programmes officiels de formation sur la sécurité et de mesures de protection et de prévention des risques. Les milieux de travail et les professions les plus exposés à des risques doivent faire l'objet d'une attention immédiate.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Confirmer le statut des sous-ministres adjoints et des chefs des directions générales des services internes concernant leurs programmes de prévention des risques.• En coordination avec les activités décrites aux recommandations n^{os} 1 et 3, s'assurer que les programmes sont mis en œuvre.	DG, DGSRHMT	Mai 2015 Décembre 2015
---	---	----------------	-------------------------------

Annexe A – Critères de vérification

Pour s'assurer d'atteindre les objectifs de la vérification de manière satisfaisante, les critères suivants ont été établis, en phase avec les exigences de la partie II du *Code canadien du travail* et de ses règlements d'application.

Critères de vérification et objectifs de contrôle	
Engagement, leadership et participation	
1.	La haute direction fait preuve de leadership dans le cadre des activités de santé et sécurité au travail (SST) et prend en charge la responsabilité du programme de SST dans son ensemble. 1.1 La haute direction alloue suffisamment de ressources financières, humaines et organisationnelles pour planifier, mettre en œuvre, vérifier, réviser et corriger le programme de SST. 1.2 La haute direction revoit le programme de SST régulièrement tel que prévu. 1.3 La haute direction fait la promotion active du programme de SST.
2.	Les rôles, les responsabilités et l'autorité relatifs au maintien et à l'examen du programme de SST sont établis et communiqués. 2.1 La haute direction a défini les rôles, attribué les responsabilités, établi l'obligation de rendre des comptes et délégué l'autorité requise pour mettre en œuvre un programme de SST efficace.
3.	Les objectifs et politiques ministériels en matière de SST sont établis et suffisent pour répondre aux objectifs du Ministère en matière de SST. 3.1 La haute direction a établi et mis en œuvre une politique en matière de SST et des objectifs mesurables. 3.2 La haute direction encourage la participation active des travailleurs et des représentants des travailleurs en ce qui a trait à l'établissement et à la tenue à jour du programme de SST.
Planification et mise en œuvre de la SST	
4.	Les dangers et les risques sont identifiés et évalués de façon continue, et les résultats de ce processus sont utilisés pour fixer des objectifs et des cibles, ainsi que pour élaborer des mesures de protection et de prévention. 4.1 L'organisme a établi et tient à jour un processus permettant d'identifier et d'évaluer les dangers et les risques de façon continue. 4.2 L'évaluation des risques est utilisée pour fixer des objectifs et des cibles, ainsi que pour élaborer des mesures de protection et de prévention en tirant parti des meilleures pratiques dans l'ensemble des régions. 4.3 Les employés sont consultés de façon proactive par les spécialistes de la SST et la direction pour l'identification des besoins, la mise en œuvre du programme et la résolution de programmes.

Critères de vérification et objectifs de contrôle

5. Les plans de SST et les attentes en matière de rendement sont clairement établis et communiqués, et le rendement est surveillé.
 - 5.1 L'organisme a documenté les objectifs et a établi les cibles en matière de SST relativement aux fonctions et aux niveaux hiérarchiques pertinents.
 - 5.2 Les objectifs et les cibles sont établis en fonction des dangers et des risques relevés.
 - 5.3 L'organisme a établi des plans pour l'atteinte de ses objectifs et de ses cibles, et les mets à jour.
 - 5.4 Un plan pour orienter le cadre de SST a été élaboré et communiqué à la haute direction, et ce plan est réalisable dans les limites des ressources qui lui sont attribuées.
 - 5.5 Lorsque des ressources additionnelles sont requises pour mettre en œuvre le cadre, ces attributions sont approuvées par la haute direction.
6. Un programme adéquat de formation en SST est établi et dispensé pour veiller à ce que les travailleurs aient les compétences pour s'acquitter de leurs fonctions et de leurs responsabilités d'une manière sécuritaire et soient conscients des exigences, des droits et des responsabilités relatifs à la SST.
 - 6.1 Les compétences et les connaissances relatives à la SST ont été identifiées pour tous les postes et les activités de travail, et tiennent compte des dangers identifiés dans l'évaluation des risques.
 - 6.2 Des programmes de formation en SST ont été élaborés afin d'offrir aux employés et aux entrepreneurs un enseignement adapté à leurs fonctions et à leurs responsabilités.
 - 6.3 Des mécanismes sont en place pour vérifier la compétence des employés en matière de SST et pour fournir des formations d'appoint.
 - 6.4 Des registres de formation appropriés sont maintenus, et des processus existent pour veiller à ce que les employés reçoivent toute l'information, l'enseignement et la formation requis pour disposer des compétences requises.
7. Un programme de retour au travail est en place afin d'assurer la transition des employés blessés dans la reprise de leurs fonctions ou assignés à des affectations temporaires en raison de maladies ou de blessures professionnelles.
 - 7.1 Un programme de retour au travail a été élaboré et est communiqué à l'ensemble des gestionnaires, qu'il s'agisse d'un programme centralisé ou d'un programme créé pour un ministère ou une direction générale.
 - 7.2 Les gestionnaires et les employés comprennent et soutiennent les obligations de l'employeur relativement à l'obligation de fournir un emploi adapté aux employés qui reviennent au travail.
 - 7.3 La haute direction soutient et encourage activement le programme de retour au travail.
8. Des comités sont établis et administrés conformément aux exigences de la partie II du *Code canadien du travail* et des exigences réglementaires et politiques.
 - 8.1 Les comptes rendus des réunions des comités locaux de SST sont tenus à jour comme le prescrivent les lois et les politiques.
 - 8.2 Des rapports annuels des comités locaux de SST sont préparés et soumis pour chaque comité comme le prescrivent les lois et les politiques.
 - 8.3 Le comité local de SST résout rapidement les questions soulevées concernant la santé et la sécurité.
 - 8.4 La composition du comité local de SST est conforme aux exigences de la partie II du CCT.
 - 8.5 Des registres de plaintes et d'enquête sont tenus à jour par le comité local de SST conformément à la partie II du CCT.

Critères de vérification et objectifs de contrôle

9. Des procédures d'enquête et des réponses adéquates aux situations comportant des risques (y compris aux accidents évités de justesse) sont établies et mises en œuvre.
- 9.1 L'organisme a établi et tient à jour des procédures pour surveiller, évaluer et documenter le rendement en matière de SST et l'efficacité du programme de SST sur une base régulière.
- 9.2 Surveillance et évaluation du rendement :
- Détermination de la mesure dans laquelle la politique, les objectifs et les cibles en matière de SST ont été atteints;
 - Rétroaction sur le rendement en SST;
 - Confirmation de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures quotidiennes visant l'identification et l'évaluation des risques, ainsi que leur élimination/contrôle;
 - Établissement des bases à la prise de décisions sur les améliorations à apporter au processus d'identification des risques, à leur évaluation et à leur élimination ou leur contrôle, ainsi qu'au programme de SST.

Surveillance et contrôle

10. Chaque partie du lieu de travail est inspectée au moins une fois par an par le comité local ou le représentant de la SST.
- 10.1 Des procédures ont été établies pour les inspections en milieu de travail et prévoient l'élaboration de plans d'inspection annuelle (axée sur tous les secteurs du milieu de travail, une attention particulière étant accordée aux risques et dangers les plus importants).
- 10.2 Un calendrier d'inspection a été établi pour identifier les inspecteurs et la fréquence des inspections requises par chaque inspecteur.
- 10.3 Les gestionnaires et les superviseurs procèdent à des inspections périodiques pour identifier les dangers et les risques, aux fins d'assurance de la conformité et de mise en œuvre des mesures de prévention et de protection.
- 10.4 Des rapports d'inspection sont rédigés pour toutes les inspections et les résultats des inspections sont dûment documentés.
- 10.5 Le respect du calendrier d'inspection est surveillé pour s'assurer que toutes les inspections sont exécutées comme prévu.
11. La haute direction examine le programme de SST de l'organisme régulièrement tel que prévu pour s'assurer qu'il demeure pertinent, adéquat et efficace.
- 11.1 La direction et les conseillers en matière de sécurité surveillent l'état d'avancement des évaluations des risques et des programmes de prévention des risques.
- 11.2 La haute direction examine le programme de SST de l'organisme aux régulièrement tel que prévu pour vérifier qu'il demeure pertinent, adéquat et efficace.
- 11.3 Un processus de vérification du programme de SST est en place.

Annexe B – Politiques, directives et lois pertinentes

Les politiques, directives, lois et sources faisant autorité suivantes ont été consultées dans le cadre de la présente vérification :

- *Code canadien du travail*, partie II
- *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*
- *Politique sur la sécurité et la santé au travail* du Conseil du Trésor
- *Code criminel du Canada*
- *Règlement sur les comités de sécurité et de santé et les représentants*
- *Directive sur la santé et la sécurité au travail* du Conseil du Trésor et du Conseil national mixte
- Manuel du programme de SST d'AADNC (incluant les politiques et procédures d'AADNC en matière de SST)
- Association canadienne de normalisation, norme numéro CSA Z1000 – Systèmes de gestion de la santé et de la sécurité au travail.