



La Commission de la santé et de la sécurité du travail

*Étude sectorielle sur la gestion de la prévention-inspection,
des créances et de la sécurité informatique*

Mission gouvernementale

Table des matières

Faits saillants	18.1
Vue d'ensemble	18.10
Objectif et portée de notre vérification	18.14
<i>Résultats de notre vérification</i>	
Prévention-inspection	
Coordination de la prévention-inspection	18.16
Établissement des priorités d'intervention	18.18
Allocation de subventions	18.27
Mandats d'inspection	
Rôle de l'inspecteur	18.32
Méthode et outils de travail	18.38
Formation des inspecteurs	18.47
Supervision des inspecteurs	18.51
Gestion des créances	
Traitement et contrôle des surpayés non réels et en suspens	18.56
Recouvrement et radiation des créances	18.64
Planification et organisation du travail	18.66
Fonctionnement du recouvrement	18.69
Revenus de la Commission	18.78
Suivi et reddition de comptes	18.82
Sécurité informatique	18.85
Plan d'ensemble de la sécurité	18.87
Attribution des droits d'accès	18.93
Suivi des interventions des responsables sectoriels	18.97
Reddition de comptes au moyen du rapport annuel	18.99
Autres commentaires issus de nos travaux d'attestation financière	
Importance du déficit accumulé	18.108
Contrôles sur les données utilisées pour cotiser les employeurs	18.111
Contrôles sur les prestations versées	18.115
<i>Commentaires de la Commission</i>	18.123



FAITS SAILLANTS

18.1 La Commission de la santé et de la sécurité du travail doit, parmi ses fonctions, élaborer et mettre en œuvre des énoncés de politique relatifs à la santé et à la sécurité des travailleurs, de façon à assurer une meilleure qualité des milieux de travail. Ce rapport porte principalement sur les déficiences constatées dans la gestion de la prévention-inspection. Des commentaires sur la gestion de ses créances et sa sécurité informatique sont aussi formulés. Toutefois, ce rapport ne porte pas sur le secteur de la réparation dans lequel la Commission a investi des efforts importants au cours des dernières années afin de redresser sa situation financière.

18.2 Puisque la Commission n'a pas revu depuis plusieurs années sa méthode de planification pour déterminer plus justement les établissements à visiter, elle n'est pas assurée que ses interventions lui permettent de remplir adéquatement son rôle en matière de prévention.

18.3 Bien que la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* ait été adoptée il y a maintenant plus de 15 ans, seulement 25 p. cent des travailleurs québécois sont couverts par les mesures qui y sont prévues.

18.4 Au cours des cinq dernières années, la Commission a versé plus de 300 millions de dollars à ses différents partenaires externes en matière de santé et de sécurité. Pourtant, elle possède peu d'information sur les activités qu'ils réalisent et n'est pas en mesure d'affirmer que les sommes versées permettent d'améliorer la prévention.

18.5 L'organisation du travail des inspecteurs cause divers problèmes : il n'existe pas d'orientation claire quant à la nature des interventions à effectuer, les établissements ayant des activités en dehors des heures normales de travail sont rarement inspectés et les méthodes et outils de travail, ainsi que la formation des inspecteurs, laissent à désirer. Enfin, la plupart des régions visitées ne contrôlent pas le temps effectué par les inspecteurs. Dans les régions qui le vérifient, nous avons constaté qu'ils ne consacrent que 55 p. cent de leur temps à l'inspection proprement dite.

18.6 En ce qui concerne la gestion des créances, nous avons examiné celles qui sont dues à la Commission tant par les travailleurs que par les employeurs. Selon les régions, de 30 à 50 p. cent des dossiers de travailleurs examinés auraient dû être déclarés recouvrables bien que les agents d'indemnisation aient statué le contraire.

18.7 Pour ce qui est des créances dues par les employeurs, le suivi est relâché. Dans plusieurs dossiers, la Commission tarde à prendre action, ce qui réduit ses chances de recouvrer les sommes dues. De plus, la Commission ne fait pas de véritables recherches, dans les régions, pour connaître les entreprises non inscrites.

18.8 Dans le domaine de la sécurité informatique, l'absence de plan d'ensemble rend difficile la coordination des nombreux intervenants en ce domaine. La Commission accorde involontairement des droits d'accès à cause de son manque de vigilance dans leur attribution et elle ne s'assure pas toujours que les codes d'accès sont retirés promptement lorsqu'ils ne sont plus nécessaires.

18.9 Enfin, des commentaires issus de notre vérification financière portant sur l'importance du déficit accumulé, les contrôles des données utilisées pour cotiser les employeurs et des prestations versées apparaissent dans la dernière section de ce rapport.

Vue d'ensemble

18.10 La Commission de la santé et de la sécurité du travail a été constituée en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. Elle a pour fonctions d'élaborer, de proposer et de mettre en œuvre des énoncés de politique relatifs à la santé et à la sécurité des travailleurs, de façon à assurer une meilleure qualité des milieux de travail. Elle perçoit des employeurs les sommes nécessaires à l'application de cette loi, à l'exception des coûts connexes à l'inspection qui sont remboursables par le gouvernement du Québec.

18.11 La Commission relève d'un conseil d'administration, formé de 15 membres désignés par le gouvernement, dont le président est d'office le chef de la direction. Les employeurs et les travailleurs délèguent sept membres chacun, choisis par le gouvernement après consultation des associations patronales et syndicales les plus représentatives.

18.12 Dans son rapport annuel, la Commission mentionne que « la stabilité financière et la survie même du régime ont constitué la préoccupation centrale au cours des dernières années. Consciente que les mesures administratives tentées jusqu'alors ne suffisaient pas à redonner au régime l'équilibre recherché, la Commission a fait valoir qu'avant de remettre en question certaines dispositions du régime, il était important et urgent de faire vivre

l'esprit de la loi et de changer les façons de faire pour agir là où ça compte. Ainsi, des changements importants ont été entrepris afin d'améliorer la communication avec la clientèle en lui fournissant des explications, et surtout, en établissant dès le départ un contrat clair avec elle. »

18.13 Au 31 décembre 1994, l'effectif de la Commission était de 3 705 employés réguliers et occasionnels et ses besoins financiers s'élevaient à 1,8 milliard de dollars. Ces ressources sont réparties dans 21 directions régionales, au centre administratif de Montréal et au siège social situé à Québec.

Objectif et portée de notre vérification

18.14 Notre vérification, en plus des travaux menés annuellement sur l'attestation des données financières, avait pour but d'examiner les activités de la Commission liées à la prévention-inspection, à la gestion des créances et à la sécurité informatique.

18.15 Nous avons mené nos travaux dans certaines directions de la Commission ainsi que dans six directions régionales. Notre vérification couvre l'année financière 1994, mais certains commentaires portent sur des situations qui existaient auparavant. L'examen sur place a pris fin le 10 mars 1995.

Résultats de notre vérification

Prévention-inspection

Coordination de la prévention-inspection

18.16 La *Loi sur la santé et la sécurité du travail* a pour objet l'élimination à la source des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs. Ainsi, l'un des rôles de la Commission est de permettre aux travailleurs, aux employeurs et à leurs associations de participer à l'amélioration des conditions de santé et de sécurité dans les milieux de travail et d'assurer pleinement les droits que leur reconnaît la loi et les obligations qu'elle leur impose.

18.17 Pour s'acquitter de cette responsabilité, la Commission peut compter sur ses ressources internes et des partenaires externes. D'une part, elle emploie 260 inspecteurs répartis dans 21 directions régionales pour visiter les établissements et les chantiers afin de s'assurer que la santé et la sécurité des travailleurs sont protégées. D'autre part, pour obtenir de l'aide dans l'accomplissement de sa mission, elle octroie annuellement près de 86 millions de dollars sous forme de subventions à ses partenaires externes.

Établissement des priorités d'intervention

18.18 Les inspecteurs de la Commission effectuent plusieurs types d'intervention. L'inspecteur doit intervenir lorsqu'une plainte est formulée ou lorsqu'un accident de travail survient. Il peut également être appelé à rendre une décision lorsqu'un travailleur exerce son droit de refus de travailler ou à agir à titre de conseiller en matière de santé et de sécurité du travail. Enfin, la Commission affecte la majeure partie de ses ressources en inspection aux interventions discrétionnaires. Aux fins de nos travaux, nous avons restreint notre analyse à ce dernier type d'intervention qui demande à la Commission de déterminer les établissements à visiter.

18.19 Les inspecteurs de la Commission visitent en moyenne 16 000 établissements par année sur 217 000 dont ils sont responsables. Ainsi, avec des ressources limitées, la Commission doit établir et revoir périodiquement les priorités d'intervention en fonction de critères préétablis.

18.20 De 1992 à 1994, l'une des priorités de la Commission consistait à vérifier l'application du programme de prévention par les employeurs de certains secteurs d'activité désignés par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. En effet, un tel programme doit être produit obligatoirement par les établissements désignés par le Règlement sur le programme de prévention, par exemple les entreprises de construction. La Commission a envoyé dans chaque région la liste de tous les établissements qui doivent, en vertu de la loi, produire un programme de prévention. Cependant, elle n'a pas établi de critères, telle la masse salariale, pour restreindre le nombre d'établissements à visiter, ce qui permettrait aux régions de déterminer les entreprises qui présentent le plus de risques.

18.21 Une autre priorité de la Commission consistait à vérifier des presses à métaux. Cette vérification a nécessité 3 478 visites d'établissements dont plus de 2 300 n'avaient pas un tel équipement. Nous avons constaté que, au cours de cette opération, cinq régions ont effectué 162 visites pour ne trouver que neuf presses à métaux sur leur territoire. La Commission a donc entrepris cette opération sans disposer de données fiables liées au risque de ce genre d'équipement sur la santé et la sécurité des travailleurs québécois. En effet, elle a appuyé sa décision sur des données américaines de 1980. De plus, la Commission ne possédait aucune donnée précise quant aux indemnités versées à la suite d'accidents liés à l'utilisation des presses à métaux au Québec.

18.22 Nous constatons également que la décision de visiter certains établissements ou chantiers ne tient pas toujours compte du nombre d'accidents survenus dans ces entreprises et des montants d'indemnisation qui leur ont été versés. Dans plusieurs cas, la Commission ne vise pas les établissements qui ont réclamé davantage. Ainsi, dans les régions visitées, nous avons mis en parallèle les indemnités versées aux travailleurs de certains établissements avec le nombre de visites effectuées par les inspecteurs de la Commission au cours des trois dernières années. Par exemple, dans l'une de ces régions, les inspecteurs ont effectué 13 visites dans un établissement de deux travailleurs où la Commission n'a versé qu'une

La décision de visiter certains établissements ou chantiers ne tient pas toujours compte du nombre d'accidents survenus dans les entreprises et des montants d'indemnisation qui leur ont été versés.

indemnité de 827 dollars au cours de cette période, alors qu'aucune visite n'a été faite dans un autre établissement d'environ 90 travailleurs où les déboursements ont atteint 187 000 dollars.

En dépit des millions de dollars versés annuellement, la Commission n'est pas en mesure d'affirmer que ces sommes permettent d'améliorer la prévention.

18.23 Une autre région a effectué 11 visites dans une entreprise pour laquelle des indemnités de 428 dollars ont été versées, tandis qu'on n'a procédé à aucune inspection là où les déboursements avaient été de 259 000 dollars.

18.24 Pour ces deux régions, les gestionnaires concernés n'ont pu expliquer adéquatement ce genre de disparité.

18.25 La Commission classe les employeurs en fonction du secteur d'activité économique dont ils relèvent. Les 32 secteurs d'activité sont répartis en six groupes dont la moitié sont présentement assujettis aux mesures prévues par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. Cependant, il est important de noter que les trois autres groupes représentent 75 p. cent des travailleurs québécois. Pour remplir son mandat de prévention, la Commission n'a pas assuré la mise en place complète des mécanismes de prévention prévus par cette loi, dont le Comité de santé et de sécurité, le représentant à la prévention, le programme de prévention et le programme de santé propre à chaque établissement.

18.26 Nous avons recommandé à la Commission :

■ de revoir sa méthode de planification pour déterminer plus justement les établissements à visiter;

■ d'assurer la mise en place des mécanismes de prévention prévus à la loi afin de mieux protéger l'ensemble des travailleurs.

Allocation de subventions

18.27 La Commission a versé plus de 300 millions de dollars au cours des cinq dernières années à ses partenaires externes afin de financer les services de santé au travail, de promouvoir la prévention en milieu de travail, de former et d'informer les travailleurs et les employeurs sur la santé et la sécurité du travail. Ces partenaires externes sont les régies régionales qui chapeautent des centres locaux de services communautaires (CLSC), les associations sectorielles paritaires, les associations syndicales et patronales. De plus,

un montant de 77 millions de dollars a été versé à l'Institut de recherche en santé et sécurité du travail (IRSST) au cours de cette période.

18.28 Comme la Commission ne coordonne pas l'utilisation des subventions octroyées en matière de prévention et d'inspection, la plupart des subventions sont reconduites année après année. En dépit des millions de dollars versés annuellement, la Commission n'est pas en mesure d'affirmer que ces sommes permettent d'améliorer la prévention. La vérification de l'utilisation des subventions se limite la plupart du temps à un examen du rapport d'activité des organismes subventionnés.

18.29 La Commission possède peu d'information sur les activités de santé des régies régionales et sur l'utilisation des sommes qui leur sont octroyées, même si les régies reçoivent 60 p. cent des subventions versées. Ce sujet constitue d'ailleurs une préoccupation du conseil d'administration de la Commission.

18.30 Le réseau de communication entre l'IRSST et la Commission a été déficient durant plusieurs années. En effet, la Commission a procédé, en 1994, à un recensement des besoins en expertises liés à la prévention et à l'inspection auprès des directions régionales et des régies régionales. Sur les 105 besoins recensés, 40 p. cent avaient déjà fait l'objet d'une analyse par l'IRSST, ce qui démontre un manque de coordination entre cet organisme et la Commission.

18.31 Nous avons recommandé à la Commission :

■ de coordonner les interventions de ses partenaires externes et s'assurer qu'elles sont conformes à ses objectifs;

■ de s'assurer de l'efficacité des interventions effectuées par ses partenaires externes.

Mandats d'inspection

Rôle de l'inspecteur

18.32 La Commission n'a pas défini ses besoins en ressources humaines en matière d'inspection, et ce, pour chacune des régions. La fonction d'inspecteur est exercée par du personnel de plusieurs catégories d'emploi : techniciens,

ingénieurs et autres professionnels. Par exemple, dans deux régions qui desservent sensiblement le même type d'établissement, nous avons constaté que l'une embauchait 36 p. cent de techniciens et que le ratio de l'autre était de 17 p. cent. La Commission devrait analyser cette situation afin de s'assurer que les ressources sont utilisées en fonction des compétences de chacun.

18.33 La Commission incite de plus en plus les employeurs et les travailleurs à prendre charge eux-mêmes de la santé et de la sécurité du travail. Ainsi, dans l'exercice de ses fonctions, l'inspecteur peut être appelé à conseiller les employeurs et les travailleurs en cette matière. Il a également le loisir d'émettre des avis de correction et des constats d'infraction pour les établissements qui ne se conforment pas aux règlements.

18.34 La Commission n'a pas d'orientation claire en ce qui concerne la nature des interventions qu'il faudrait effectuer en prévention et en inspection. Dans certaines régions, les inspecteurs font preuve de souplesse alors que, ailleurs, l'approche est plus coercitive. Il existe donc des différences importantes quant à l'imposition des amendes d'une région à l'autre. Par exemple, pour les 11 premiers mois de 1994, les inspecteurs de deux régions similaires ont perçu chacun en moyenne des amendes totales de 190 et de 1 700 dollars respectivement.

18.35 En 1992, l'Université de Montréal menait une recherche portant sur l'évaluation de l'efficacité des approches et des interventions de la fonction prévention-inspection de la Commission (rapport GRASP). Même si ce rapport concluait qu'une combinaison d'interventions de contrôle et d'assistance (approche intégrée) est la seule façon d'améliorer la situation des établissements en matière d'accident du travail, la Commission n'y a toujours pas donné suite.

18.36 Les établissements ayant des activités en dehors des heures normales de travail ne sont pas inspectés, à moins qu'un accident important ne survienne ou qu'un travailleur exerce son droit de refus et que l'intervention d'un inspecteur soit sollicitée. Or, l'horaire des inspecteurs est peu flexible. En effet, ils travaillent du lundi au vendredi, de 8 heures à 17 heures, même si plusieurs établissements sont actifs principalement

le soir, la nuit et les fins de semaine. À titre d'exemple, les entreprises du secteur des travaux routiers sont régulièrement actifs en dehors des heures ouvrables régulières. De plus, certaines entreprises de démolition effectuent des travaux dangereux pour la sécurité de leurs travailleurs durant la fin de semaine.

18.37 Nous avons recommandé à la Commission :

■ de communiquer des orientations aux directions régionales quant à la nature des interventions à effectuer;

■ de revoir l'horaire de travail des inspecteurs, afin de l'adapter aux réalités des établissements qu'ils doivent vérifier.

Méthode et outils de travail

18.38 Le programme de prévention doit être produit obligatoirement par les établissements désignés par la loi. En fait, il s'agit de la planification des activités visant à éliminer les causes d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Comme nous l'avons déjà dit, l'une des tâches importantes de la Commission est de vérifier l'application du programme de prévention par les établissements désignés par la loi. Bien que la loi définit ce que doit contenir un programme de prévention, la Commission n'a pas défini de modèle de contenu pour chacun des types d'établissement. Cependant, nous avons constaté que certains modèles ont été élaborés dans une région, sans que les autres puissent en bénéficier. Le manque de coordination entraîne un dédoublement des tâches pour les inspecteurs dans chacune des régions.

18.39 La Commission n'a pas d'information sur la façon dont les établissements visés par le règlement mettent en application les programmes de prévention. En effet, elle ne dispose d'aucune donnée à ce sujet.

18.40 Compte tenu des ressources actuellement limitées, la planification est primordiale pour coordonner les efforts des inspecteurs. À cette fin, la mise en place de programmes d'intervention s'avérerait utile pour faciliter une approche intégrée en prévention-inspection concernant des problèmes particuliers. Cependant, la Commission n'apporte que peu de soutien aux

La Commission n'a pas défini ses besoins en ressources humaines en matière d'inspection, et ce, pour chacune des régions.

régions en matière de programme d'intervention, qui devrait comprendre notamment un tour d'horizon de la situation, la description des outils de travail ainsi que la formation des inspecteurs.

L'information de gestion présentement disponible au sujet de la prévention et de l'inspection ne permet pas de dresser un portrait complet et à jour des établissements visités.

18.41 Dans certaines régions, des initiatives ont permis d'élaborer des programmes d'intervention particuliers qui, malheureusement, ne sont pas toujours communiqués aux autres régions. Par exemple, des outils d'intervention différents pour l'inspection des chariots élévateurs ont été mis au point dans deux régions, ce qui illustre un dédoublement du travail. Pourtant, l'échange de ces programmes d'intervention permettrait de meilleures interventions dans l'ensemble du réseau.

18.42 L'inspecteur a pour responsabilité de s'assurer que les établissements se conforment aux règlements et aux normes en matière de santé et de sécurité du travail. Ainsi, nous avons constaté que plusieurs de ces règlements sont désuets. De plus, des normes citées dans les règlements de la Commission ne sont plus d'actualité depuis plusieurs années. Bien que l'inspecteur puisse exiger de l'employeur qu'il se conforme à la norme actuelle, la désuétude des règlements lui impose un surcroît de travail. En effet, il doit effectuer des recherches pour vérifier les normes et justifier auprès de l'employeur sa décision d'appliquer une autre norme que celle qui apparaît dans les règlements.

18.43 L'information de gestion présentement disponible au sujet de la prévention et de l'inspection ne permet pas de dresser un portrait complet et à jour des établissements visités.

18.44 Le système informatique de la Commission compile les déboursments en fonction des dossiers financiers. Cependant, une entité peut avoir plusieurs établissements et un seul dossier financier. Ainsi, l'inspecteur qui s'appête à visiter un établissement ne peut juger adéquatement de sa performance puisqu'il ne dispose pas d'une information propre à cet établissement.

18.45 Les inspecteurs n'ont pas d'outil qui leur permettrait d'avoir une vision globale de l'établissement visité. Si un inspecteur veut connaître l'état complet du dossier d'une entreprise, il doit réunir toutes les informations

dont la Commission dispose et qui sont dispersées dans ses divers systèmes, ce qui entraîne des délais. Afin d'optimiser son intervention, l'inspecteur devrait connaître notamment les informations concernant la cotisation de l'employeur. Fort de ces informations, l'inspecteur pourrait plus facilement exposer à l'employeur les avantages financiers de la prévention et mieux évaluer le risque que ce dernier représente. De plus, l'inspecteur doit être au courant du détail des visites effectuées antérieurement par la Commission, de leurs résultats et des interventions effectuées par les équipes de santé des régies régionales, pour être en mesure de coordonner ses interventions avec les partenaires externes.

18.46 Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que les inspecteurs disposent des moyens et des outils adéquats afin d'optimiser leurs interventions.

Formation des inspecteurs

18.47 En ce qui a trait à la prévention et à l'inspection, les gestionnaires et les inspecteurs considèrent que la formation reçue est insuffisante. La formation dispensée aux inspecteurs varie beaucoup selon les régions. Nous constatons qu'il y a des écarts importants entre les inspecteurs des différentes régions quant au nombre de jours de formation suivie. Par exemple, en 1994, le nombre de jours moyen de formation par inspecteur varie de 0,6 à 8 jours selon les régions.

18.48 La Commission a établi pour priorité de vérifier l'application des programmes de prévention. Cependant, le rapport GRASP indique que 45 p. cent des inspecteurs n'ont pas reçu de formation quant à l'élaboration et à l'évaluation d'un tel programme.

18.49 Enfin, même si la Commission favorise la prise en charge de la prévention par les établissements, près de 60 p. cent des inspecteurs et 50 p. cent des gestionnaires de la Commission n'ont jamais suivi de session de formation sur l'implantation et le fonctionnement des comités de santé et sécurité du travail.

18.50 Nous avons recommandé à la Commission d'intensifier ses efforts en vue d'assurer la formation continue de ses inspecteurs.

Supervision des inspecteurs

18.51 La Commission encadre peu le travail effectué par ses inspecteurs. En général, le contrôle de la qualité est faible et n'est pas effectué de façon continue. Sauf dans l'une des régions visitées, aucun rapport n'est produit à la suite d'un contrôle de qualité.

18.52 La Commission ne vérifie pas toujours le temps effectué par ses inspecteurs. À titre d'exemple, trois des six régions visitées contrôlent les heures travaillées par leurs inspecteurs et une seule les compile.

18.53 À partir des données de certaines régions qui examinent le temps effectué par leurs inspecteurs, nous avons analysé les heures directement consacrées au dossier d'intervention. Ces heures comprennent la préparation du dossier, le déplacement, l'inspection même, la rédaction du rapport et d'autres travaux comme les consultations et les enquêtes. Le pourcentage ainsi obtenu révèle que les inspecteurs ne consacrent que 55 p. cent de leur temps aux activités d'inspection, le solde étant réservé aux activités de soutien comme l'administration, la formation, les réunions, etc.

18.54 Plus précisément quand il visite un établissement, l'inspecteur produit un rapport sur lequel il inscrit les heures de début et de fin de sa visite. Ces données sont ensuite saisies dans le système informatique de la Commission. C'est ainsi que, en faisant une extraction de l'ensemble des régions visitées, nous avons constaté que les inspecteurs ne passent que 32 p. cent de leur temps dans les établissements.

18.55 Nous avons recommandé à la Commission :

■ de mettre en place les mécanismes nécessaires pour mieux encadrer le travail des inspecteurs;

■ d'élaborer des indicateurs pour évaluer la productivité des inspecteurs.

Gestion des créances

Traitement et contrôle des surpayés non réels et en suspens

18.56 L'une des principales activités de la Commission consiste à indemniser les travailleurs devenus incapables d'occuper leur emploi à la

suite d'une lésion ou d'une maladie professionnelle. Chaque année, la Commission verse ainsi des indemnités à quelque 175 000 bénéficiaires, pour un montant total d'environ 1,2 milliard de dollars.

18.57 C'est un agent d'indemnisation qui s'occupe de la demande faite à la Commission par un travailleur. Dans la majorité des cas, l'agent prend la décision d'indemniser ou non un travailleur à partir des informations reçues de celui-ci, de son médecin traitant, de son employeur et du médecin désigné par l'employeur. Cependant, cette décision peut être contestée devant des instances de révision et d'appel. La majorité des modifications apportées à la décision première de l'agent d'indemnisation correspondent à un montant versé en trop à un employeur ou à un travailleur, ce que le jargon administratif appelle « surpayé réel ou non réel ».

18.58 Le surpayé réel peut faire l'objet de démarches de recouvrement. S'il s'avère que la Commission n'arrive pas à récupérer le montant en cause, il sera radié avec l'autorisation d'un gestionnaire. Ainsi, depuis 1990, la Commission a radié des surpayés réels pour une somme totale de 67,7 millions de dollars.

18.59 Le surpayé est non réel quand le montant en question n'est pas recouvrable, que ce soit en vertu de certaines dispositions législatives ou selon des directives de la Commission. La particularité d'un surpayé non réel est qu'il équivaut à une radiation, mais sans que l'agent ait besoin de l'autorisation d'un gestionnaire pour inscrire ce statut. Au cours des dernières années, les surpayés non réels ont augmenté constamment pour totaliser 42,2 millions de dollars depuis 1990.

18.60 Nous avons constaté que les gestionnaires ne disposent pas des outils qui leur permettraient d'effectuer chaque mois un examen des nouveaux surpayés déclarés non réels. En dépit du fait que la Commission produit chaque mois une telle liste, aucune des régions visitées ne la recevait et certaines ignoraient même son existence. Par conséquent, la Commission effectue un contrôle et un suivi très limités des surpayés non réels, qui ont pourtant atteint 12,6 millions de dollars en 1994. Par comparaison, la radiation des surpayés réels doit être autorisée et représente 7,1 millions de dollars pour la même année.

Les inspecteurs ne consacrent que 55 p. cent de leur temps aux activités d'inspection dont 32 p. cent dans les établissements mêmes.

La Commission ne suit pas de très près les démarches de recouvrement effectuées dans les régions.

18.61 Les tests que nous avons effectués démontrent d'ailleurs ce manque de contrôle et de suivi. Dans l'échantillon examiné, de 30 à 50 p. cent des dossiers classés non réels auraient dû être déclarés réels, selon les régions. Ce classement erroné qu'effectue l'agent a pour conséquence qu'aucune action de recouvrement ne peut être entreprise afin de récupérer ces montants. Cette perte doit être assumée par l'ensemble des employeurs, au moment de l'établissement du taux moyen de cotisation.

18.62 Certains surpayés restent « en suspens », c'est-à-dire sans attribution de statut et représentent une somme de 2,5 millions de dollars au 31 décembre 1994. Là-dessus, environ 350 dossiers totalisant 621 780 dollars dataient de plus de 12 mois. Notre vérification a permis de constater que les surpayés en suspens reçoivent un traitement différent d'une région à l'autre. Dans certaines régions, le surpayé demeure en suspens jusqu'à la décision des instances de révision ou d'appel. Ailleurs, il faut attribuer au surpayé un statut réel ou non réel dans les plus brefs délais. La Commission n'a pas émis de directives précises afin que les régions traitent les surpayés en suspens de la même façon. L'information de gestion produite ne donne donc pas une image exacte des surpayés en suspens.

18.63 Nous avons recommandé à la Commission :

- de mettre en place des mécanismes de contrôle lui permettant d'exercer un examen efficace des surpayés non réels et de s'assurer de leur traitement;
- de disposer d'une information pertinente et suffisante qui lui permettrait de traiter dans les plus brefs délais les surpayés en suspens.

Recouvrement et radiation des créances

18.64 Les cotisations des employeurs constituent la majeure partie des comptes à recevoir de la Commission. En mars, chaque employeur reçoit un avis de cotisation qui fait état des sommes à payer pour l'année. Cet avis de cotisation est déterminé à partir d'un calcul qui tient compte de l'estimation de la masse salariale de l'entreprise pour l'année en cours, des salaires versés l'année précédente et d'un taux de cotisation.

18.65 Au 31 décembre 1994, les cotisations à recevoir représentaient 110,6 millions de dollars. Ce montant comprend 71,9 millions de dollars pour les dossiers actifs, 10,7 millions pour les dossiers inactifs, et 28 millions pour les faillites et les propositions concordataires. Évidemment, le potentiel de recouvrement des créances concerne surtout les dossiers actifs et inactifs. L'analyse des créances indique que, en ce qui a trait à ces deux types de dossiers, les comptes datant de plus de 180 jours totalisent 39,9 millions de dollars. L'âge des comptes constitue un facteur important car, plus les comptes vieillissent, plus les possibilités de recouvrement diminuent.

Planification et organisation du travail

18.66 En 1985, la Commission a confié aux régions certaines activités de financement, dont le recouvrement et, par conséquent, elle leur a donné une plus grande autonomie. Nous avons constaté que, en dépit de nos recommandations antérieures, la Commission ne suit pas de très près les démarches de recouvrement effectuées dans les régions. Elle n'a fixé ni barèmes ni objectifs en ce sens. Il en résulte que les régions ne font pour ainsi dire pas de reddition de comptes au siège social.

18.67 Chaque région organise ses activités de recouvrement selon le modèle qui lui convient. En général, les régions communiquent peu entre elles pour traiter les dossiers d'une entreprise ayant des établissements dans plusieurs régions. De plus, les gestionnaires sont peu au courant du temps consacré au recouvrement par leur personnel. Sous prétexte que le service à la clientèle constitue la priorité de la Commission, les agents de financement procèdent d'abord à l'enregistrement, à la classification et à la facturation des employeurs avant d'effectuer du recouvrement. Dans une région visitée, les activités de recouvrement sont très limitées, sinon inexistantes, durant certains mois de l'année. Dans quelques régions, une personne est affectée uniquement au recouvrement, ce qui, en général, a un effet bénéfique sur l'âge des créances. En effet, en examinant le pourcentage de créances de plus de 180 jours dans quelques régions, les meilleurs résultats sont atteints, à une exception près, là où une personne effectue du recouvrement à temps complet (figure 18.1).

18.68 Nous avons recommandé à la Commission de donner aux régions des orientations précises pour que la perception des cotisations et des intérêts à recevoir soit faite de façon rigoureuse et efficace.

Fonctionnement du recouvrement

18.69 Au 31 décembre 1994, les comptes à recevoir étaient constitués des soldes impayés relatifs à plus de 23 000 dossiers. À cause de ce volume élevé et puisque le recouvrement est l'une des activités les moins prioritaires, les régions ne traitent généralement pas tous ces comptes au cours d'un mois ou n'en font pas de suivi mensuel.

18.70 L'âge des comptes à recevoir ne constitue pas un facteur d'intervention prioritaire. Les efforts portent plutôt sur les montants les plus importants. En général, les agents agissent assez rapidement en ce qui concerne les comptes qui représentent une valeur excédant 5 000 dollars. Pourtant, dans une région visitée, nous avons constaté que les comptes inférieurs à 10 000 dollars faisaient l'objet de peu d'efforts de recouvrement.

18.71 Dans l'un de ses rapports, la direction de la vérification interne mentionnait qu'« elle avait retracé des cas sur lesquels la Commission a émis et expédié un état de compte mensuellement plus de 50 fois consécutives sans qu'aucune action ne soit posée par le secteur du recouvrement ».

18.72 Les radiations sont principalement effectuées en région. Le siège social exerce un contrôle qui consiste à s'assurer qu'il existe un document de radiation et que les signatures requises ont été apposées. Il ne se préoccupe pas du bien-fondé de la radiation. En 1994, les

comptes dont le solde était inférieur à 5 000 dollars et qui ont été radiés représentaient environ 4,5 millions de dollars. Depuis 1990, le montant total des radiations effectuées par la Commission est de 73,2 millions de dollars, dont 18,4 millions de dollars pour la seule année 1992. En outre, ces montants excluent les annulations d'intérêts effectuées à la suite du paiement partiel ou total de la cotisation, la Commission n'étant pas en mesure de déterminer la proportion des intérêts annulés.

18.73 Certains montants radiés concernent des dossiers relatifs à une faillite. Nous avons constaté que ces radiations ne sont pas faites au même moment dans les différentes régions. En effet, dans quelques régions, on annule la créance au moment de la déclaration de faillite; ailleurs, on attend la réception du rapport du syndic. D'une part, ce traitement différent ne permet pas à la Commission d'avoir un portrait exact de ses créances. D'autre part, elle devrait s'assurer que les régions ont effectué toutes les démarches requises avant la radiation de ces dettes.

18.74 Nous avons retracé plusieurs dossiers au sujet desquels la Commission a tardé à amorcer des démarches de recouvrement. Par conséquent la Commission fait face à des créances importantes dont le solde impayé remonte dans certains cas à plusieurs années et où les possibilités de recouvrement semblent peu élevées.

18.75 Enfin, dans une région, plusieurs dossiers du même secteur d'activité correspondent à une créance totale d'environ 2 millions de dollars. Dans certains cas, la Commission a attendu plusieurs mois, sinon quelques années, après

Dans une région visitée, nous avons constaté que les comptes inférieurs à 10 000 dollars faisaient l'objet de peu d'efforts de recouvrement.

RÉGION	EN DOLLARS	EN %
A	1 842 133	37
B	2 314 972	48
C	4 598 000	67
D	4 733 509	74
E *	2 066 232	23
F *	2 647 294	37
G *	3 932 299	41
H *	3 077 425	42
I *	2 734 872	47
* Personne affectée à plein temps au recouvrement		

FIGURE 18.1
Créances de plus de 180 jours, dossiers actifs et inactifs

l'échéance des factures avant d'entreprendre des démarches judiciaires. Parfois, même si les factures datent de plus d'un an, aucune procédure judiciaire n'a été amorcée. Dans plus d'une trentaine de ces dossiers, le litige porte sur la définition de « travailleur ». Les entreprises concernées soutiennent que leurs employés sont des travailleurs autonomes et que, par conséquent, elles n'ont pas à cotiser à la Commission pour assurer le salaire de ces personnes. Par ailleurs, la Commission plaide l'inverse en soutenant que ces entreprises exercent un lien d'autorité sur ces travailleurs. Bien que ces entreprises ne considèrent pas les travailleurs en question comme leurs employés, nous avons relevé un cas où la Commission a remboursé à l'entreprise les 14 premiers jours d'indemnisation d'un travailleur, ce qui revient à admettre qu'elle se reconnaît comme son employeur.

Le processus de recouvrement de la Commission est plutôt lent.

18.76 Tous ces exemples illustrent la lenteur du processus de recouvrement de la Commission. Les créances sont alors plus difficiles à récupérer et les sommes que la Commission considère comme non recouvrables sont assumées par tous les employeurs car elles sont prises en compte au moment de l'établissement du taux moyen de cotisation.

18.77 Nous avons recommandé à la Commission :

- de disposer d'une information de gestion pertinente qui lui permettrait de connaître le temps consacré par les régions au recouvrement et sur quels montants les efforts de recouvrement ont principalement porté;
- de donner aux régions des orientations afin qu'un contrôle adéquat soit exercé sur la radiation des créances et des intérêts.

Revenus de la Commission

18.78 Les cotisations des employeurs représentent la principale source de revenus de la Commission. Lorsqu'une entreprise non inscrite est repérée, la loi prévoit qu'elle doit payer des intérêts sur ses paiements en retard. Dans les régions que nous avons visitées, cette politique n'est pas appliquée : seuls des frais d'administration sont ajoutés à la cotisation. En procédant de la sorte, la Commission se prive de revenus. De plus, les factures ne sont pas toutes

calculées sur la même base. Dans certaines régions, les arrérages facturés ne dépassent pas cinq ans, parfois moins, selon la capacité de payer de l'entreprise. Ailleurs, nous avons retracé un cas où la facture couvrirait les dix dernières années d'exploitation. La Commission devrait émettre des directives claires à ce sujet, afin d'uniformiser dans toutes les régions le traitement qu'elle applique.

18.79 En général, il n'y a pas de véritable recherche, dans les régions, pour connaître les entreprises non inscrites à la Commission. Pourtant, dans une région où un employé a consacré son temps à repérer des entreprises non inscrites, la Commission a ainsi recueilli, en seulement quatre mois, plus de 70 000 dollars. Elle devrait envisager la possibilité d'étendre ce projet à d'autres régions.

18.80 La Commission n'a pas non plus établi d'entente avec les ministères et organismes gouvernementaux pour qu'ils l'informent au sujet des entreprises de chaque secteur et de chaque région, ce qui lui permettrait de s'assurer qu'elles sont bien inscrites comme employeurs auprès de la Commission. Ainsi, elle pourrait augmenter ses revenus.

18.81 Afin de maximiser ses revenus, nous avons recommandé à la Commission :

- d'appliquer les dispositions de la loi relativement aux intérêts à réclamer et donner aux directions régionales des orientations précises pour que les factures soient toutes calculées sur la même base lorsqu'une entreprise non inscrite est repérée;
- d'analyser, en collaboration avec les ministères et organismes du gouvernement, la possibilité d'optimiser les informations contenues dans ses fichiers, afin de faciliter l'application des lois qu'elle administre.

Suivi et reddition de comptes

18.82 Chaque mois le siège social fait parvenir aux régions la liste informatique de tous les dossiers en perception. Dans la plupart des régions, les gestionnaires effectuent le suivi de leurs créances à l'aide du sommaire de ces listes où l'on trouve notamment le nombre de dossiers en perception et les montants en cause. Nous

avons constaté que les gestionnaires effectuent le suivi de leurs créances sans vraiment se préoccuper de l'âge des comptes à recevoir. Dans une région visitée, un système parallèle est utilisé afin d'obtenir de l'information sur les activités de recouvrement de chaque agent.

18.83 La Commission a également mis en place un système d'information de gestion dont une partie concerne plus particulièrement le recouvrement. Même si un rapport de la vérification interne mentionnait que ce système ne constituait pas un outil adéquat pour les activités de recouvrement effectuées par les régions, ce système est encore utilisé dans certaines d'entre elles. Il en résulte notamment un dédoublement des tâches en ce qui concerne la saisie des données. La Commission n'a pas réévalué ce système d'information de gestion afin d'éviter que les régions n'effectuent une double saisie.

18.84 Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que l'information de gestion produite est pertinente et utile aux régions dans leurs efforts de recouvrement.

Sécurité informatique

18.85 La Commission dispose d'environ 1 700 terminaux et de 2 800 micro-ordinateurs reliés par des réseaux locaux. Ces postes de travail sont utilisés pour effectuer annuellement 700 000 transactions et émettre plus de 1,1 million de chèques.

18.86 La Commission recourt à plusieurs mécanismes pour contrôler l'accès à ses ressources informatiques. Ils sont différents selon qu'ils sont installés sur l'ordinateur central, sur les micro-ordinateurs et sur les réseaux locaux. Ces systèmes de contrôle accordent ou refusent l'accès en fonction du code d'identification de l'utilisateur et des règles qui s'y rattachent.

Plan d'ensemble de la sécurité

18.87 La Commission ne dispose pas d'un plan d'ensemble de la sécurité informatique. La mise en place d'un tel plan est rendue nécessaire notamment à cause du nombre important de responsables sectoriels et de responsables de ressources et afin de coordonner les actions de tous ces responsables. Ce plan devrait fixer des objectifs précis, déterminés à la

suite d'études de risques, des mécanismes de contrôle à mettre en place, des règles de sécurité et un tableau des responsabilités.

18.88 De plus, la Commission n'a pas défini d'objectifs précis en matière de sécurité informatique. Les manuels de procédure sont les seuls documents distribués au personnel qui fassent état des intentions de la Commission. Le rôle attribué aux responsables de la sécurité consiste à « appliquer les contrôles nécessaires à la sécurité des ressources logicielles qui lui ont été désignées ». Ce rôle, défini dans les manuels de procédure, ne constitue pas un objectif précis. Ainsi, les responsables de la sécurité ont du mal à déterminer les mesures à mettre en place. En l'absence d'objectifs clairs, ils peuvent difficilement refuser les demandes injustifiées.

18.89 Les codes d'identification permettent d'identifier l'utilisateur et les mots de passe qui leur sont associés valident l'identité déclarée. Tous les systèmes de contrôle d'accès doivent répondre à des critères minimums pour prévenir, détecter et empêcher l'usurpation d'identité. La Commission s'est dotée de plusieurs logiciels pour contrôler l'accès à ses ressources informatiques; de plus, elle a élaboré et mis en fonction un logiciel qui permet l'usage d'un mot de passe unique pour tous ces logiciels. Sans mécanisme de sécurité adéquat et uniforme, un individu pourrait mettre à profit la vulnérabilité d'un logiciel pour découvrir le mot de passe et usurper une identité en l'utilisant pour les autres logiciels de contrôle. Toutefois, la Commission n'a pas émis de directive pour déterminer les critères de base à respecter au moment de l'installation de ces logiciels. Notre examen a démontré que la longueur minimale et la fréquence de changement des mots de passe diffèrent d'un logiciel à l'autre. Certains ne permettent pas de suspendre un code d'identification après un nombre déterminé de violations, ni de verrouiller momentanément un poste de travail. Ces logiciels n'offrent pas tous la possibilité de cryptographier les mots de passe.

18.90 La Commission n'a pas déterminé clairement les fichiers de données et les programmes qui ne doivent être exposés à aucun risque, pas plus d'ailleurs que le niveau de protection nécessaire. De ce fait, la tâche des

La Commission n'a pas déterminé clairement les fichiers de données et les programmes qui ne doivent être exposés à aucun risque, pas plus d'ailleurs que le niveau de protection nécessaire.

Certains utilisateurs bénéficient de droits d'accès qui ne sont pas requis dans l'exercice de leurs fonctions.

responsables de ressources est complexe et les droits d'accès sont trop étendus. Nous avons constaté, par exemple, un droit d'accès excessif à des bibliothèques. Dans certains cas, tous les employés de la Commission ont accès à des programmes importants. Bien que nous ayons attiré l'attention sur cette situation depuis plusieurs années, elle n'a toujours pas été corrigée.

18.91 L'absence de plan de sécurité date de plusieurs années. Depuis 1989, nous signalons régulièrement cette lacune sans que la Commission en ait vraiment tenu compte. Ce n'est que tout récemment qu'une personne a été désignée pour prendre en charge la coordination de la sécurité. Au début de son mandat, ce responsable a pris connaissance de la situation de la Commission selon une approche structurée. Certains projets, dont l'un consiste à établir un plan de sécurité, ont été approuvés en février 1995. Nous souhaitons que ces projets apportent des résultats concrets.

18.92 Nous avons recommandé à la Commission de préparer, d'adopter et de mettre en œuvre un plan d'ensemble de la sécurité informatique.

Attribution des droits d'accès

18.93 La Commission n'a pas émis de directive précise quant à l'attribution des droits d'accès, pour bien indiquer à ses responsables de ressources quels sont ses objectifs.

18.94 La Commission a délégué à chaque région le pouvoir d'organiser le travail comme elle l'entend. Aucun modèle d'organisation du travail n'a été imposé aux régions. Ainsi, des personnes occupant le même poste peuvent accomplir certaines tâches différentes d'une région à l'autre. Il est donc difficile aux personnes responsables des demandes de droits d'accès de juger du bien-fondé de celles-ci. En pratique, elles approuvent la quasi-totalité des demandes d'accès. Par exemple, nous avons constaté qu'un responsable de ressources a accordé un droit d'accès en mise à jour aux préposés aux renseignements.

18.95 La Commission accorde involontairement des droits d'accès par son manque de vigilance dans l'attribution des règles d'accès. Un logiciel de contrôle interprète chronologiquement ces

règles jusqu'à ce qu'il reçoive une instruction d'arrêt de la recherche. À défaut de trouver une telle instruction à la fin des règles particulières, le logiciel poursuit sa recherche parmi les règles plus générales. Nous avons constaté, dans plusieurs cas, l'absence de cette instruction de fin de recherche après les règles particulières. Ainsi, certains utilisateurs bénéficient de droits d'accès qui ne sont pas requis dans l'exercice de leurs fonctions.

18.96 Nous avons recommandé à la Commission :

■ de définir des objectifs précis pour le contrôle d'accès;

■ de s'assurer que les droits d'accès sont attribués en fonction des tâches à accomplir par le personnel.

Suivi des interventions des responsables sectoriels

18.97 La Commission ne s'assure pas que les responsables ont effectivement retiré les codes d'identification lorsqu'ils ne sont plus justifiés. La Commission leur fournit un outil automatisé qui permet d'inscrire dans un rapport les disparités, quant au poste occupé, entre le fichier du logiciel de contrôle d'accès et celui des ressources humaines. Depuis quelques années, nous avisons la Commission que, dans plus de 50 p. cent des cas, les codes d'identification ne sont pas retirés dans les 15 jours suivant le départ de l'employé et que les codes d'identification sont utilisés après le départ de l'employé dans une proportion de 15 p. cent. De plus, la Commission n'a émis aucune directive quant aux méthodes de contrôle à posteriori et au suivi qui doit en être fait. Dans certains cas, les responsables de ressources utilisent une méthode qui consiste à accorder l'accès demandé et à l'inscrire dans un journal qui devrait être révisé par la suite. Toutefois, les responsables n'effectuent pas une révision systématique de ces journaux, ce qui rend inexistant le contrôle de ces accès.

18.98 Nous avons recommandé à la Commission :

■ de rédiger et diffuser des lignes directrices quant aux méthodes de contrôle à posteriori;

■ **de rédiger et diffuser des lignes directrices relatives à l'octroi et au retrait des codes d'identification;**

■ **d'effectuer un suivi périodique des interventions des responsables sectoriels;**

■ **d'inciter le personnel à éviter toute dérogation à ces lignes directrices.**

Reddition de comptes au moyen du rapport annuel

18.99 La reddition de comptes est un corollaire de la responsabilité de gestion et le rapport annuel constitue l'outil privilégié d'un organisme pour s'acquitter de cette responsabilité.

18.100 Pour permettre d'évaluer l'efficacité de l'organisme, le rapport annuel doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse et être disponible en temps opportun. Nous constatons que la Commission a déposé son dernier rapport annuel dans les délais prescrits. Cependant, son contenu pourrait mieux renseigner quant à sa performance.

18.101 Tout d'abord, bien que la mission et la majorité des orientations de la Commission soient énoncées dans le rapport annuel, les termes utilisés sont généraux et vagues. Malheureusement, comme ces orientations ne reposent pas sur des objectifs mesurables, le lecteur ne peut évaluer dans quelle mesure les priorités de la Commission ont été respectées. Par exemple, l'un des rôles de la Commission est d'améliorer les conditions de santé et de sécurité dans les milieux de travail. Pourtant, le rapport est muet sur ses orientations en cette matière.

18.102 La Commission perçoit également des cotisations des employeurs pour financer ses activités. Cependant, le rapport ne précise pas les mécanismes mis en place pour percevoir les cotisations des employeurs afin que le lecteur puisse en apprécier l'à-propos. De plus, même si la Commission doit s'assurer de l'inscription des employeurs assujettis, son rapport ne précise pas les mécanismes qu'elle a mis en place.

18.103 De surcroît, bien que la Commission ait ouvert un bureau des plaintes en 1993, le rapport ne fournit aucune donnée au lecteur concernant le nombre et le type de plaintes reçues, ce qui lui permettrait de juger de la satisfaction de la clientèle desservie.

18.104 La Commission a recours à 3 800 années-personnes pour mener à bien ses travaux. Il lui en coûte près de 180 millions de dollars par année. Pourtant, le rapport est muet quant à la productivité de ces ressources, à leur niveau de compétence et aux efforts consacrés à la sécurité et à l'environnement au travail.

18.105 La Commission présente un rapport financier de ses activités de l'exercice. Les principales variations relatives à la tarification de l'année sont expliquées dans son rapport annuel. Cependant, il ne fournit aucune information quant aux autres écarts importants enregistrés par rapport à l'exercice précédent.

18.106 Enfin, la Commission devrait établir des comparaisons avec les autres provinces pour que le lecteur puisse juger de sa performance.

18.107 **Nous avons recommandé à la Commission de réviser le contenu de son rapport annuel pour en arriver à fournir une information plus complète sur ses activités et sa performance.**

Autres commentaires issus de nos travaux d'attestation financière

Importance du déficit accumulé

18.108 En 1994, la Commission a réalisé, pour la première fois depuis 1989, un surplus de fonctionnement de 125,6 millions de dollars pour l'exercice courant. Bien que cela représente une amélioration de 248,4 millions de dollars par rapport à l'année précédente, il n'en demeure pas moins que le déficit accumulé de la Commission atteint plus de 3,3 milliards de dollars.

18.109 L'ampleur du déficit accumulé demeure une préoccupation importante même si, cette année, la Commission a respecté intégralement sa politique visant la pleine capitalisation pour l'an 2014. En effet, pour l'année 1995, la récupération d'une partie de ce déficit accumulé représente 0,11 dollar par dollar de cotisation.

18.110 Pour assurer la survie du régime sans que la capacité de payer des employeurs soit dépassée, il est essentiel que la Commission applique rigoureusement sa politique de capitalisation et poursuive ses efforts visant une gestion plus serrée de ses opérations.

*Le contenu
du rapport
annuel
pourrait
mieux
renseigner
quant à la
performance
de la
Commission.*

Contrôles sur les données utilisées pour cotiser les employeurs

18.111 Les variables importantes utilisées dans le calcul des cotisations des employeurs sont principalement la masse salariale, la classification à une ou des unités selon la nature des activités économiques et les prestations versées aux travailleurs victimes de lésions professionnelles imputées à chacun des sous-dossiers financiers correspondant à des unités de classification.

18.112 Nous avons constaté que la Commission exerce des contrôles satisfaisants sur la masse salariale et la classification des employeurs. Par contre, l'imputation aux employeurs du coût des prestations versées n'est pas adéquatement contrôlée. Peu de travaux de révision à priori sont menés afin de s'assurer que les prestations sont imputées aux sous-dossiers financiers adéquats et que les corrections qui s'imposent sont effectuées promptement.

18.113 Annuellement, la Commission procède à une vérification à posteriori de certaines données fournies par les plus importants employeurs. Elle vérifie également les entreprises pour lesquelles le nombre et le coût des lésions professionnelles survenues chez elles sont significativement différents de la moyenne observée dans leur unité d'activités économiques. Bien que ces vérifications soient limitées à certains employeurs, la Commission détecte régulièrement des erreurs d'imputation de prestations à un ou des sous-dossiers financiers. Cette situation laisse croire que d'autres erreurs d'imputation pourraient exister chez les employeurs possédant plusieurs sous-dossiers financiers, d'autant plus que les cotisations de ces employeurs représentent près de 30 p. cent des revenus de ce type pour la Commission. Or, ces erreurs d'imputation peuvent fausser, entre autres, le taux de cotisation applicable à chaque unité d'activités économiques établi au moment de la tarification annuelle et entraîner un problème d'équité entre les employeurs.

18.114 Nous avons recommandé à la Commission de mettre en place des contrôles suffisants pour s'assurer que les prestations relatives aux lésions professionnelles sont imputées aux employeurs de façon adéquate.

Malgré nos recommandations des années antérieures, la Commission n'a toujours pas implanté de contrôles minimaux suffisants pour l'assurer de l'exactitude des données utilisées pour le calcul des indemnités.

Contrôles sur les prestations versées

18.115 Depuis les deux dernières années, la Commission a fait des efforts importants pour mieux contrôler la durée au cours de laquelle des indemnités sont versées aux travailleurs. À cet effet, elle a implanté des façons de faire basées sur le rapprochement avec sa clientèle et visant un meilleur traitement des dossiers, sans toutefois posséder les outils qui lui permettraient de déterminer dans quelle mesure elles l'aident à atteindre son objectif de réduction des coûts. Par ailleurs, les contrôles visant à s'assurer de la conformité avec les lois et de la justesse des prestations versées de plus de 1,2 milliard de dollars demeurent insuffisants.

18.116 En région, l'agent d'indemnisation dispose d'un grand pouvoir dans le traitement des dossiers. Il peut statuer sur l'admissibilité des réclamations, enregistrer et modifier les données servant au calcul des indemnités ainsi qu'autoriser et faire émettre les paiements. Cette situation, bien que justifiée par l'approche d'un bon service à la clientèle, représente un risque important d'erreur puisque la révision des décisions importantes prises par l'agent est déficiente.

18.117 Nous constatons que les mêmes erreurs se répètent d'année en année et, malgré nos recommandations des années antérieures, la Commission n'a toujours pas implanté de contrôles minimaux suffisants pour l'assurer de l'exactitude des données utilisées pour le calcul des indemnités.

18.118 Une rencontre à ce sujet a eu lieu en 1994 avec des dirigeants de la Commission afin d'explicitier notre point de vue et de présenter certaines avenues de solution pour le contrôle des prestations versées, sans grand résultat. La Commission mentionne, entre autres, qu'elle ne veut pas nuire à l'autonomie des régions et que l'application de validations supplémentaires répondant à certains critères serait discriminatoire pour les travailleurs.

18.119 Même si la Commission désire maintenir la latitude accordée aux régions, leurs interprétations peuvent être non conformes aux lois et règlements et non appliquées uniformément, puisque le contrôle de la qualité des décisions prises en région est quasi inexistant.

18.120 De plus, la Commission peut, depuis la modification en 1992 de l'article 365 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP), corriger la majorité de ses erreurs administratives, très souvent liées à l'utilisation de données de base erronées. Cependant, elle n'a pas mis en place les mécanismes nécessaires pour profiter pleinement de cette possibilité.

18.121 Enfin, la Commission ne dispose pas d'indicateurs précis permettant aux gestionnaires responsables de suivre les opérations liées aux activités d'indemnisation et de rendre compte de leur gestion. Plusieurs rapports sont produits mais ils sont volumineux et peu utilisés. Conséquemment, les activités de surveillance, autres que la production d'états financiers prévisionnels, sont fort limitées et ne peuvent à elles seules permettre de conclure à une gestion efficace, efficiente et conforme à la législation en vigueur.

18.122 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de mettre en place des contrôles en qualité et en nombre suffisants pour s'assurer du respect des lois, de la justesse des prestations versées et du traitement uniforme des dossiers;**
- **de mettre en place les mécanismes nécessaires pour corriger en temps opportun les erreurs administratives décelées;**
- **d'élaborer des indicateurs précis pour permettre aux gestionnaires de suivre leurs opérations, d'évaluer si elles sont gérées efficacement et de rendre compte adéquatement de leur gestion.**

18.123 Commentaires de la Commission :
Commentaire général. « La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) a connu, de 1990 à 1993, une période difficile à la fois au niveau de sa situation financière et de la satisfaction de sa clientèle. En 1993, la Commission a débuté une réorganisation en profondeur touchant tous les volets de sa mission. Déjà, on peut souligner une amélioration de la situation financière : le surplus financier de 125,6 millions de dollars en 1994 ainsi que celui prévu de 51,6 millions de dollars pour 1995 en témoignent. De la même manière, les relations

avec nos clientèles et partenaires se sont grandement améliorées.

« Bien sûr, la réorganisation n'est pas terminée et il reste encore beaucoup à faire. La Commission aurait souhaité que le rapport du Vérificateur général fasse état des améliorations au lieu de mettre en évidence seulement les éléments négatifs. D'ailleurs, certaines constatations ne sont plus exactes en 1995.

Prévention-inspection. « En matière de prévention-inspection, la Commission admet, de façon générale, qu'elle avait des faiblesses majeures à corriger. Toutefois, dans le cadre de sa réorganisation, elle a entrepris de faire un diagnostic sur les problématiques et de trouver des solutions. D'ailleurs, les éléments présentés dans le rapport du Vérificateur général proviennent de la grande table intervice-présidences sur la prévention-inspection qui avait été créée en 1994 pour poser un diagnostic et proposer des solutions.

« Consciente des problématiques soulevées par le Vérificateur général et ses principaux partenaires, la Commission a décidé de relever le défi de faire vivre la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST). Cette loi est sans doute complexe mais elle est sans contredit une loi d'avant-garde. Ainsi, le défi en prévention-inspection fait appel à un changement important de culture. Ce changement interpelle non seulement le personnel de la CSST mais aussi les travailleurs et les employeurs sans oublier nos différents partenaires.

« Pour s'assurer qu'il va y avoir un réel changement, la Commission a décidé d'y mettre le temps et d'y associer son personnel et ses partenaires. Tout d'abord, elle a créé en novembre 1994 une grande table intervice-présidences regroupant 70 personnes qui ont débattu des problématiques et dégagé un consensus sur les solutions mises de l'avant par deux sous-comités de travail. Les résultats de la grande table ont été présentés en septembre lors d'un colloque réunissant 160 personnes. Celles-ci ont convenu de l'importance de faire des modifications profondes et ont accepté de contribuer à la mise en place des nouvelles approches en prévention-inspection.

D'ici Noël, le changement à réaliser sera véhiculé auprès des employés afin de s'assurer de leur adhésion. Les solutions retenues seront expérimentées en région dans des projets pilotes avant d'être implantées graduellement dès 1996.

« Ainsi, la démarche de réalignement en prévention-inspection permettra d'améliorer les éléments soulignés par le Vérificateur général et portant sur la coordination des interventions, l'établissement des priorités, le ciblage des établissements visités, les outils utilisés, la classification, la formation et la supervision.

Gestion des créances. « Les mauvaises créances représentent 1,3 p. cent des cotisations des cinq dernières années. Il faut cependant souligner que la Commission, en tant qu'assureur public en situation de monopole et de paritarisme, doit assurer tous les employeurs indépendamment de leur solvabilité. Il est également à noter que depuis novembre 1992, à la suite de la modification de la loi fédérale sur les faillites, la Commission a perdu son rang de créancier ordinaire. Dans ce contexte, il est difficile de n'avoir aucune mauvaise créance, mais la Commission reconnaît qu'il y a place à amélioration en ce domaine.

« Toutefois, la Commission, en raison de son mandat, se doit d'être prudente avant d'exiger des sommes qui pourraient entraîner la faillite d'entreprises. Or, la période de 1990 à 1992 était une période économiquement difficile. Par ailleurs, par souci d'équité, la Commission se doit également d'être vigilante et exigeante envers les employeurs qui n'acquittent pas leur cotisation afin d'éviter un fardeau indu aux employeurs qui respectent leurs obligations.

« C'est dans cet esprit que la Commission se penche depuis le printemps 1995 sur l'efficacité de son processus de recouvrement. Ces travaux devraient donner lieu à des ajustements au cours de 1996. Également, en 1996, la réorganisation de la Commission se poursuivra et touchera les façons de faire en financement tant en région que dans les unités centrales. Là encore, les problématiques soulevées dans le rapport du Vérificateur général seront prises en compte.

Sécurité informatique. « Le dossier de la sécurité de l'information est maintenant pris en charge par le Secrétariat général. Une évaluation complète de ce dossier a récemment été réalisée. De façon générale, le bilan a fait ressortir les points forts et les points faibles de la sécurité à la Commission.

« Des projets ont été élaborés afin de corriger les problèmes. Par exemple, un plan institutionnel de sécurité est actuellement en voie de réalisation et sa mise en oeuvre est prévue d'ici la fin 1995. Ce plan s'échelonnait sur trois ans et servira de base au plan annuel de sécurité. Notons enfin que la Commission veut, dans la mesure du possible, harmoniser les changements en matière de sécurité avec ceux en cours au niveau des systèmes informatiques afin d'éviter le gaspillage de fonds.

Rapport annuel. « Le contenu du rapport annuel est sûrement perfectible. Toutefois, la Commission considère avoir déjà un rapport de très grande qualité contenant plein de chiffres et de statistiques sur la performance de l'organisation. Ce rapport ne doit pas être perçu comme le seul et unique moyen pour une organisation de rendre compte de ses résultats et réalisations.

« La Commission est cependant disposée à améliorer son rapport, notamment en introduisant des statistiques sur son évolution et des explications sur les travaux spécifiques à chaque vice-présidence.

« En ce qui concerne les comparaisons avec les autres provinces, la Commission a opté pour une publication distincte en raison de la complexité méthodologique.

Déficit. « À l'égard du déficit accumulé, la Commission s'est assurée, depuis 1994, de respecter rigoureusement sa politique de capitalisation. La pleine capitalisation est visée en 2014 mais déjà en 2009 la moitié de la dette accumulée sera effacée. Enfin, il nous fait plaisir de mentionner que le déficit de 3,3 milliards de dollars n'est plus exact. En effet, les prévisionnels de mai 1995 indiquaient un déficit accumulé de 2,8 milliards de dollars.

Indemnisation. « Dans le cadre de sa réorganisation, la Commission a revu en 1994 toutes ses façons de faire en indemnisation. Elle procède actuellement à l'implantation de ses nouvelles façons de faire. De plus, la révision des systèmes informatiques est en cours pour mieux supporter les interventions et les décisions des agents d'indemnisation.

« Par exemple, en matière de contrôle sur les prestations versées, certaines validations informatiques sur les bases de l'indemnité de remplacement du revenu seront intégrées dans le système de paiement. Depuis le 29 mai 1995, des messages aux agents d'indemnisation ont été prévus au système informatique pour éviter un double paiement.

« Un projet pilote sur l'imputation a été réalisé à la direction régionale de Laval à l'automne 1994. Ce projet a débouché en 1995 sur un processus d'information et de formation auprès du personnel qui devrait susciter la prise en charge de l'imputation dans toutes les régions et ce, dès la recevabilité d'une réclamation. Ceci devait sans aucun doute améliorer la qualité de l'imputation au dossier de l'employeur et conséquemment, lui assurer une facturation exacte et équitable.

« En terminant, la Commission est fière du travail accompli au cours des dernières années et des relations harmonieuses avec ses clientèles et partenaires. Une réorganisation de cette ampleur réalisée avec le personnel et exigeant un changement de culture demande du temps. Mais elle est garante d'une grande solidité. La santé financière de la Commission et la satisfaction de la clientèle sont des indicateurs stimulants. Déjà, la CSST s'est grandement améliorée et a l'intention de poursuivre dans cette direction au profit de ses clientèles travailleurs et employeurs. »