

Chapitre 4

Section 4.14

Dettes non provisionnées de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Suivi des vérifications de l'optimisation des
ressources, section 3.14 du *Rapport annuel 2009*

Contexte

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (la Commission) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Ses principales fonctions consistent à accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et à financer leurs soins médicaux. Le gouvernement n'accorde aucun financement à la Commission; le régime est financé par des primes perçues sur la masse salariale assurable des employeurs. La seule responsabilité du gouvernement est d'établir par voie législative le montant des prestations et la portée de la protection, alors que la Commission a la responsabilité d'établir le montant des primes.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avons constaté que l'actif du fonds d'assurance de la

Commission était considérablement inférieur au montant nécessaire pour assumer les coûts estimés à vie des demandes d'indemnités actuellement dans le système, produisant ainsi ce qu'on appelle une « dette non provisionnée », qui s'élevait alors à 6,4 milliards de dollars.

Dans le cadre de l'examen dont les résultats ont été rapportés dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons observé qu'au 31 décembre 2008, la dette non provisionnée s'élevait à 11,5 milliards de dollars, soit une hausse de 3,4 milliards de dollars par rapport à l'année précédente (au 31 décembre 2010, la dette non provisionnée s'élevait à 12,4 milliards de dollars et avait presque doublé depuis 2006). Nous étions préoccupés de constater que la croissance et l'importance de la dette non provisionnée pourraient mettre en péril la viabilité financière du système et au bout du compte empêcher la Commission de respecter ses engagements actuels et futurs relativement au versement de

prestations aux travailleurs. L'élimination ou la réduction de la dette non provisionnée exige que quatre leviers principaux – les prestations établies par la loi, la protection, les taux de prime et les investissements – soient utilisés de façon efficace et coordonnée. Nous avons observé que la Commission et le gouvernement pourraient devoir adopter une stratégie différente à l'égard de ces leviers pour être en mesure d'éliminer la dette non provisionnée dans un délai raisonnable.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le ratio de financement actif-passif de la Commission était de 53,5 %, ce qui est considérablement inférieur au ratio de quatre autres grandes commissions provinciales que nous avons examinées en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba et au Québec, qui était en moyenne de 102 %. Des différences dans les cadres législatifs et stratégiques de chacune des quatre provinces sont d'importants facteurs qui ont contribué à leurs ratios de provisionnement supérieurs.
- La Commission et les gouvernements ont cherché au cours des deux dernières décennies à satisfaire simultanément les deux principaux intervenants : les employeurs, qui veulent des primes moins élevées, et les travailleurs, qui veulent des prestations plus élevées. Cette stratégie a sans doute eu une incidence sur la taille de la dette non provisionnée actuelle.
- La capacité de la Commission d'éliminer la dette non provisionnée a été dans une certaine mesure limitée en raison de l'emprise exercée par le gouvernement sur le processus de modification des prestations et sur les entreprises et industries visées par le système. À titre d'exemple, en Ontario, 72,6 % de la population active était protégée par le système en 2007, comparativement à 93,1 % en Colombie-Britannique et à 93,4 % au Québec.
- Les revenus provenant des primes annuelles au cours des dernières années ne suffisaient pas à couvrir les coûts des prestations. Les

primes n'ont augmenté en moyenne que de 1 % par année depuis 2001, alors que, pendant la même période, la Commission signalait des déficits annuels moyens de plus de 900 millions de dollars.

- Les coûts des prestations et des soins de santé ont augmenté régulièrement au cours des 10 dernières années parce que les travailleurs touchent des prestations pendant de plus longues périodes et que le montant de ces prestations augmente en raison des modifications législatives.
- En moyenne, sur une période de 15 ans, soit de 1994 à 2008, le taux de rendement du capital investi de la Commission a été de 6,6 %. Comme le coût des prestations futures est censé évoluer au rythme annuel de 7 %, les placements doivent rapporter plus de 7 % pour que la dette non provisionnée soit réduite par l'affectation du seul rendement des placements.

Dans le cadre de notre examen de la dette non provisionnée de 2009, nous n'avons pas formulé des recommandations précises, mais plutôt discuté des facteurs qui contribuent à la hausse de la dette non provisionnée et des initiatives que la Commission entreprend pour freiner sa progression. La Commission a répondu aux questions que nous avons soulevées et a reconnu qu'elle devrait prendre d'importantes mesures dans le but de mettre de l'ordre dans ses affaires financières. La structure de ce suivi de notre examen est fondée sur les discussions tenues avec le président et d'autres cadres supérieurs de la Commission ainsi que sur une mise à jour écrite officielle qui nous a été fournie par la Commission.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Le Comité permanent sur les comptes publics a tenu une audience au sujet de notre examen en février 2010. En octobre 2010, le Comité a déposé un rapport à l'Assemblée législative découlant de

cette audience. Le rapport contenait 10 recommandations et demandait soit au ministère du Travail soit à la Commission de présenter au Comité un rapport sur les points suivants :

- l'opinion du Ministère quant à la pertinence pour la Commission de continuer à régir ses propres affaires financières et à résoudre la question de la dette non provisionnée elle-même, incluant le point de vue du Ministère sur les avantages et les inconvénients associés au fait de permettre la nomination de membres du public à la Commission;
- le résultat des consultations menées auprès de la Commission afin de déterminer si elle appuierait des modifications législatives exigeant qu'elle devienne entièrement capitalisée à un moment donné;
- le résultat de l'examen par la Commission du mode d'établissement des taux de prime, incluant un échéancier et les répercussions prévues sur les taux de prime, si l'examen recommande d'apporter des modifications au mode d'établissement des taux de prime;
- la stratégie de la Commission relativement à la gestion du nombre croissant de demandes d'indemnisation relatives aux maladies professionnelles et l'incidence prévue de ces demandes d'indemnisation sur sa dette non provisionnée;
- les résultats de l'examen par le Ministère de ses options concernant une protection plus exhaustive des travailleurs de l'Ontario;
- l'évaluation que la Commission fera pour déterminer quelles devraient être les répercussions de la mise en oeuvre des modifications du programme de réintégration au marché du travail (RMT) sur la durée des périodes d'indemnisation et sur la dette non provisionnée;
- le résultat de la mise en oeuvre par la Commission de son programme de contrôle des stupéfiants, incluant les économies de coûts découlant du programme ainsi que les répercussions, le cas échéant, sur la durée des périodes d'indemnisation;

- l'état de la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le rapport du président du conseil sur les consultations menées auprès des intervenants;
- si la Commission avait atteint son objectif de réduction de 7 % des nouvelles demandes d'indemnisation en 2009 et, dans la négative, les mesures qu'elle avait prises en 2010 à ce sujet;
- les progrès réalisés par la Commission au 31 décembre 2010 à l'égard de l'élaboration d'une stratégie d'élimination de sa dette non provisionnée incluant les résultats du plan stratégique prévu ainsi que la réduction prévue de la dette non provisionnée au cours des cinq prochaines années.

Des réponses officielles aux recommandations du Comité ont été fournies par la Commission le 14 décembre 2010 et le 4 avril 2011 et par le ministère du Travail (le Ministère) le 2 février 2011. Dans les cas où les recommandations du Comité étaient semblables aux nôtres, le présent suivi fait état des récentes mesures que le Ministère et la Commission ont déclaré avoir prises en réponse aux préoccupations soulevées par le Comité et dans notre vérification de 2009.

État des mesures prises pour donner suite aux questions soulevées

Selon l'information que nous avons reçue de la Commission et les discussions tenues avec les cadres supérieurs concernant les questions soulevées à la suite de notre examen de 2009, la Commission avait fait des progrès en mettant en oeuvre un certain nombre d'initiatives visant à éliminer la dette non provisionnée. Par ailleurs, le gouvernement a adopté une loi qui, une fois proclamée, exigera de la Commission qu'elle atteigne un niveau prescrit de financement dans les délais spécifiés. Le

niveau de financement et les délais seront établis par règlement et tiendront compte des résultats de l'examen indépendant en cours.

L'organisation de la mise à jour suivante est fondée sur les initiatives clés présentées dans le plan d'activités 2011-2013 de la Commission. Au début de chaque section, nous avons fourni des observations pertinentes tirées des résultats de l'examen présentés dans notre *Rapport annuel 2009*.

FINANCEMENT SUFFISANT – METTRE L'ACCENT SUR LA DETTE NON PROVISIONNÉE ET S'EFFORCER DE LA RÉDUIRE CONSIDÉRABLEMENT

Observations

- *Tant la Commission que le gouvernement devront peut-être s'engager à exécuter une stratégie différente en ce qui concerne l'établissement des taux de prime et des prestations pour permettre à la Commission d'éliminer sa dette non provisionnée dans des délais raisonnables.*
- *Le paragraphe 96(2) de la Loi stipule ceci : « Il incombe à la Commission de maintenir la caisse d'assurance de sorte que celle-ci dispose de fonds suffisants pour faire les versements exigés dans le cadre du régime d'assurance au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles. ». L'existence même de la dette non provisionnée révèle clairement que, au fil des ans, les employeurs de la province n'ont pas provisionné entièrement le coût des blessures en milieu de travail et des maladies professionnelles, et les employeurs futurs devront donc les financer. Cela signifie que les employeurs des secteurs qui dépérissent ont transféré à d'autres générations actuelles et futures d'employeurs les obligations financières occasionnées par la sécurité des milieux de travail.*
- *L'élimination ou la réduction de la dette non provisionnée passe par l'action conjuguée de quatre principaux leviers : les prestations prescrites par la loi, la protection, les taux de prime,*

les placements. L'incapacité d'éponger la dette non provisionnée de la Commission au cours des deux dernières décennies est attribuable en partie à la volonté de la Commission de satisfaire toutes les parties intéressées.

État

La Commission a indiqué que les mesures suivantes ont été prises pour donner suite à ces questions :

- La Commission a entrepris un examen indépendant du financement dans le cadre duquel elle demandait l'avis des intervenants. L'examen, mené par un spécialiste externe, donne aux employeurs, aux travailleurs et aux autres intervenants l'occasion de faire des présentations. Il vise à fournir des conseils à la Commission sur différents sujets, notamment la façon d'obtenir le financement intégral de la caisse d'assurance, la conception des programmes d'encouragement des employeurs, et l'efficacité de la structure des groupes tarifaires et de la méthode d'établissement des primes.
- Des modifications à la Loi ont été adoptées et proclamées par l'Assemblée législative. Ces modifications donnent une plus grande autonomie à la Commission dans la gestion de ses propres affaires financières.
- Le gouvernement a adopté des modifications à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et la *Loi sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (projet de loi 160) afin de promouvoir l'intégration des volets prévention et mise en application du système de santé et de sécurité au travail. Ces mesures comprennent le transfert du mandat de prévention de la Commission au ministère du Travail, qui permettra à la Commission de se concentrer sur sa fonction d'assurance.
- La Commission a créé un comité consultatif actuariel pour fournir des avis et des conseils généraux au président-directeur général.

LES REVENUS DOIVENT COUVRIR LES COÛTS – OPTIMISER LES REVENUS DE PRIMES ET DE PLACEMENT À TITRE DE MESURE ESSENTIELLE FAVORISANT LA SANTÉ FINANCIÈRE

Observations

- *Le revenu de primes n'a pas augmenté suffisamment pour compenser le coût des prestations prévues par la Loi. Les prestations ont occasionné des charges qui ont crû d'environ 7 % par an de 1999 à la fin de 2008, mais le revenu de primes n'a augmenté que de 3 % en moyenne au cours de la même période.*
- *La province devra relever à un moment ou à un autre ses taux de prime si elle désire réduire sa dette non provisionnée, à moins qu'elle soit disposée à réviser à la baisse la structure actuelle des prestations ou que le rendement des investissements s'améliore de façon spectaculaire.*
- *Un nombre insuffisant de placements par rapport aux passifs de la Commission et la liquidation de placements pour couvrir les frais de fonctionnement et les prestations de l'exercice auront normalement un effet négatif sur la taille de la dette non provisionnée et la viabilité financière de l'organisme.*

État

La Commission a indiqué que, pour donner suite à ces questions, elle avait :

- mis en place une hausse de 2 % du taux de prime annuel moyen pour 2011, et une autre hausse de 2 % est prévue en 2012;
- commencé à se pencher sur les sources de perte de revenus, telles que les arrérages et le défaut de paiement des employeurs, ainsi que les stratégies de non-conformité;
- mis en oeuvre son plan d'investissement stratégique fondé sur une stratégie de placement plus conservatrice, avec un accent mis sur une volatilité réduite.

COÛTS DE RAJUSTEMENT – RÉDUIRE LES COÛTS TOTAUX DES PRESTATIONS EN RÉDUISANT LES DÉCÈS, BLESSURES ET MALADIES EN MILIEU DE TRAVAIL ET EN FAVORISANT LE RÉTABLISSEMENT ACCÉLÉRÉ ET LE RETOUR AU TRAVAIL

Observations

- *Les coûts des prestations et des soins de santé ont progressé au cours des dix dernières années. La hausse des coûts – tout particulièrement la progression du coût des prestations causée par la prolongation des périodes d'indemnisation des travailleurs et la bonification des prestations par suite de modifications apportées à la législation – a gonflé la dette non provisionnée.*
- *Cette forme de frais assumés pour le compte de prestataires a été à l'origine de 16 % en moyenne du coût total des prestations de 1999 à 2008. Cependant, le coût des soins de santé a plus que doublé au cours de la même période, passant de 238 millions de dollars en 1998 à 619 millions en 2008. Une des principales causes de la hausse du coût des soins de santé est le nombre grandissant d'ordonnances pour analgésiques (médicaments antidouleur) narcotiques.*
- *Les programmes qui encouragent les employeurs à modifier leurs pratiques ne donnaient pas les résultats escomptés. Si la durée de l'indemnisation en général est à la hausse, les remises devraient diminuer et/ou les compléments de prime devraient augmenter en conséquence. Or, une étude montre que le contraire est vrai : les employeurs continuaient de se voir récompenser même si la durée de l'indemnisation des travailleurs blessés augmentait.*

État

La Commission a ajouté qu'elle avait pris les mesures suivantes pour donner suite à ces questions :

- Elle avait mis en oeuvre un nouveau modèle de réintégration au travail pour améliorer les résultats du retour au travail. Le modèle comprend un engagement plus rapide et le recours

- aux services de spécialistes de la transition professionnelle.
- Elle gérait plus prudemment les programmes d'encouragement des employeurs, de sorte que le déséquilibre des remboursements excédant les frais supplémentaires était le plus faible des 16 dernières années.
 - Elle avait introduit une thérapie graduelle de traitement aux narcotiques plus appropriée pour les travailleurs blessés.
 - Elle avait entrepris une vérification de l'optimisation des ressources pour faire rapport de l'efficacité et de l'efficience du processus de gestion des demandes de règlement de la Commission.