

Report of the Auditor General of Canada to the Northwest Territories Legislative Assembly—2013

Northwest Territories Income Security Programs—
Department of Education, Culture and Employment



Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

OAG-BVG

Ce document est également publié en français.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Public Works and Government Services, 2013.

Cat. No. FA3-86/2013E-PDF
ISBN 978-1-100-21780-2





Auditor General of Canada
Vérificateur général du Canada

To the Honourable Speaker of the Northwest Territories Legislative Assembly:

I have the honour to transmit herewith my report on Northwest Territories Income Security Programs—
Department of Education, Culture and Employment to the Northwest Territories Legislative Assembly in
accordance with the provisions of section 30 of the *Northwest Territories Act*.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Michael Ferguson".

Michael Ferguson, FCA

OTTAWA, 7 March 2013

Table of Contents

Main Points	1
Introduction	5
Program challenges	7
Focus of the audit	8
Observations and Recommendations	9
Delivering and managing programs	9
The Department provides reasonable access to its income security programs	9
Income security client files are not managed according to program requirements	10
Processes to support program delivery are unclear in some areas	15
Lack of oversight increases risk in use of the client management and administration system	17
Monitoring of program delivery in service centres is inconsistent across regions	18
Processes to identify and address inaccurate payments have not been followed	21
The Department has processes in place to administer client appeals	23
Processes for managing remissible and repayable loans are incomplete	24
Front-line staff do not receive sufficient training	25
Measuring progress on objectives	26
The Department regularly solicits input from clients on program performance	26
There is limited assessment of program performance	27
Supporting front-line staff	29
Front-line staff are concerned about workloads and safety	29
Conclusion	30
About the Audit	31
Appendix	
List of recommendations	36

Northwest Territories Income Security Programs—Department of Education, Culture and Employment

Main Points

What we examined

The Department of Education, Culture and Employment is responsible for delivering several key income security programs in the Northwest Territories: the Income Assistance program, the Student Financial Assistance program, the Child Care User Subsidy, and the Senior Home Heating Subsidy. The Department spends a total of about \$30 million annually on these programs.

We examined whether the Department is delivering its income security programs in accordance with key elements of applicable legislation and policies. We also examined whether the Department assesses program performance to ensure that the objective it has set out for its income security programs is being met.

Audit work for this report was completed on 30 September 2012. More details on the conduct of the audit are in **About the Audit** at the end of this report.

Why it's important

The *Social Assistance Act* gives the Department responsibility for supporting the financial welfare of residents in need through its income security programs. These programs provide support to individuals and families in order to help them meet their basic needs and also to assist them in becoming more self-reliant. Income security programs often support vulnerable members of society, including seniors, single parent families, the disabled, and those suffering from physical or mental health issues or addictions. The *Student Financial Assistance Act* gives the Department responsibility for supporting residents in pursuing post-secondary studies.

The remoteness of many communities in the Northwest Territories presents residents with several challenges that have an impact on income security program usage, including a high cost of living, limited access to goods and services, and limited employment opportunities. Some residents in the Northwest Territories also face serious health and social issues, including high rates of addictions and chronic health issues.

The Department considers it important that all residents have access to these critical programs, regardless of where they live in the Northwest Territories. It is important that the Department deliver income security programs in accordance with requirements, in order to ensure that it meets its commitment to support vulnerable residents and assist them in becoming more self-reliant where possible and fulfilling important life goals such as pursuing post-secondary studies.

What we found

- The Department of Education, Culture and Employment provides residents of the Northwest Territories with reasonable access to its income security programs. It does this by promoting these programs through the media, providing program information sessions, routinely visiting small and remote communities, and offering local Aboriginal language services in several communities. The Department has also made improvements to its appeals processes, providing residents with the opportunity to challenge decisions regarding their eligibility for income security programs or the level of benefits received.
- Of the 65 client files we examined, 38 did not meet one or more key program requirements. For example, the Department did not consistently verify client eligibility and, in some cases, payments made to clients were either inaccurate or were not made within the required time frames. For some clients this meant delays in receiving payments and possible financial hardship. Furthermore, in some cases, the Department had not conducted proper verifications of client income or of client participation in activities that were required for clients to remain eligible for a program.
- There are a number of weaknesses in the Department's processes and systems to support program delivery. For example, the Department does not consistently follow the required processes or ensure that guidance to front-line workers delivering the programs is clear. It also does not ensure that the training provided to front-line staff equips them with the necessary skills, competencies, and understanding of program requirements. Nor does it sufficiently monitor the delivery of income programs across the territory to ensure that applicants are assessed and benefits are paid to clients according to requirements.

- The Department collects some data for its income security programs but does not sufficiently use this information to analyze program performance and modify programming. While it has analyzed usage of one program and undertaken a review of funding levels in another, it has not formally assessed whether income security programs are meeting their objectives.

The Department has responded. The Department agrees with all of our recommendations. Its responses follow the recommendations throughout the report.

Introduction

1. The Government of the Northwest Territories considers income security programs part of a social safety net that goes beyond simply providing financial support to residents. The programs are intended to ensure that residents not only have access to the basic necessities of life, but also have the means to become more self-reliant where possible.
2. The government spends approximately \$140 million annually to deliver 16 income security programs, to help residents meet basic needs and to address such social issues as housing, child care, mental health, and addictions. This represents about 10 percent of the government's overall spending.
3. The Department of Education, Culture and Employment is responsible for four key income security programs: the Income Assistance program, the Student Financial Assistance program, the Child Care User Subsidy, and the Senior Home Heating Subsidy (Exhibit 1). The Department spends about \$30 million on these programs annually.
4. The *Social Assistance Act* and Regulations give the Department the authority to provide assistance and welfare services to residents in need. The *Student Financial Assistance Act* and Regulations give the Department the authority to assist residents seeking post-secondary education. The Department has also developed policies, procedures, and guidelines to help guide the delivery of each of its income security programs. Combined, these set out the requirements for program eligibility, the types and amounts of assistance that residents may receive, and how the Department is to deliver programs.
5. The Minister of Education, Culture and Employment appoints a Director of Income Security to oversee the delivery of the Department's income security programs and ensure that eligible residents receive support. Five regional service centres deliver the Income Assistance program, the Child Care User Subsidy, and the Senior Home Heating Subsidy. Each regional centre has a superintendent and a manager who manage the delivery of income security programs. These regional centres, in turn, manage 22 community service centres located across the territory. Client service officers in both regional and community centres provide the programs to residents, according to the requirements set out in program legislation, regulations, and policies. This includes assessing

and paying income security benefits. As of the end of our examination period, there were 28 client service officers.

6. The Department manages the Student Financial Assistance program centrally, with four student case officers permanently assigned to this program. Each year, post-secondary students are hired to assist in processing applications in the peak summer period.

Exhibit 1 Department of Education, Culture and Employment’s key income security programs

Program	Objective	Client eligibility and payment methods
<p>Income Assistance</p> <p>Budget of \$14.8 million (2011–12 Main Estimates)</p> <p>3,340 recipients in the 2010–11 fiscal year (1,200 to 1,700 residents receive benefits each month)</p>	<p>A legislated program that provides financial aid to help residents meet their basic needs for food, clothing, and shelter. The program promotes self-reliance and aims to help residents participate in their communities and in society to their fullest potential.</p>	<p>A client’s financial needs are assessed monthly, and payments are calculated according to income, marital status, number of dependents, and monthly living expenses. To remain eligible, a client must also participate in monthly programs or activities, known as productive choices, unless exempt.</p> <p>A client can choose to receive payments by cheque or direct deposit, or to have them made directly to service providers, such as landlords, grocery stores, and utility companies.</p>
<p>Student Financial Assistance</p> <p>Budget of \$12.4 million (2011–12 Main Estimates)</p> <p>1,570 recipients in the 2010–11 fiscal year (approved full-time students)</p>	<p>A legislated program that provides financial assistance for study at accredited post-secondary institutions within the Northwest Territories or elsewhere. The program supplements the cost of post-secondary education and aims to support residents in developing the skills, knowledge, and ability to be self-reliant.</p>	<p>A student can receive up to \$60,000 in financial assistance over the course of his or her studies through a combination of grants and loans. The amount received depends on the student’s Aboriginal status, as well as length of residency and school attendance in the Northwest Territories before starting post-secondary studies.</p> <p>A student approved for Student Financial Assistance receives payments at the beginning of each semester (for schooling expenses) and each month (for living expenses).</p>
<p>Senior Home Heating Subsidy</p> <p>Budget of \$1.6 million (2011–12 Main Estimates)</p> <p>500 recipients in the 2010–11 fiscal year</p>	<p>A discretionary program that provides financial assistance to low-income seniors to help with the cost of heating their homes.</p>	<p>A senior must be aged 60 or older, own their home, and meet an initial financial means test. Subsidy levels depend on a senior’s income and location in the Northwest Territories. The subsidy can be granted in the form of fuel oil, wood, propane, natural gas, and electricity.</p> <p>A senior is entitled to receive the subsidy for the full fiscal year or until his or her allocation has been spent. They may choose to have their heating costs paid directly to the service provider or to be reimbursed upon submission of invoices.</p>
<p>Child Care User Subsidy</p> <p>Budget of \$0.2 million (2011–12 Main Estimates)</p> <p>45 recipients in the 2010–11 fiscal year</p>	<p>A legislated program that assists lower-income families with their child care expenses so that they can work, study, or train within the Northwest Territories.</p>	<p>The subsidy is provided to a student or working parent who meets a financial needs test. A parent is to receive the subsidy at the beginning of each month for licensed child care or at the end of each month for unlicensed child care. Eligibility is determined through submission of invoices for child care expenses, attendance records, and proof of income.</p> <p>A recipient may choose to be reimbursed for expenses or have the Department pay the child care provider directly.</p>

Note: Legislated programs are mandated through territorial legislation and thus require spending by government. Discretionary programs are not legislated; the government chooses to spend money on the program rather than being obligated to do so.

Program challenges

7. The Northwest Territories covers a vast area encompassing approximately 1.3 million square kilometres. Many of its 33 communities are remote and isolated from the territory's larger centres. Smaller communities are often accessible only by air or, in winter, by ice roads. These remote communities face several challenges, including rapidly changing economic and cultural circumstances, severe winter weather conditions, high costs of living, limited access to goods and services, and the cyclical nature of employment based on resource development. According to statistics provided by the Department, the number of residents who rely on Income Assistance to provide or supplement their income varies among communities, ranging from 1 percent to 21 percent of residents.

8. Some residents also face serious health and social issues. Rates of homelessness, crime, and addiction in the Northwest Territories are among the highest in the country and may put an individual's employability, mental health, personal financial stability, and family well-being at risk. The availability of adequate and affordable housing in the Northwest Territories also has a significant impact on low-income families and individuals. Furthermore, these social issues are coupled with rates of certain chronic diseases that are substantially higher in the territory than the national averages. In particular, the territory's Aboriginal residents are burdened by poorer health outcomes than the non-Aboriginal population.

9. Within this complex set of circumstances, the Department delivers its income security programs. Many client service officers deal with the effects of poverty, poor health, addictions, and mental health issues, making the processing of some individual income security cases both time-consuming and complex. In some small and remote communities, client service officers work in isolation. They face the additional challenge of maintaining the autonomy required to ensure they deliver income security programs appropriately under community pressures.

10. In the 2005–06 fiscal year, the government began to shift the focus of its income security programs from being programs of last resort to programs aimed at increasing self-reliance. As part of this shift, in 2007 the government reviewed all income security programs and released its vision in a document entitled *Income Security: Breaking Down the Barriers of Poverty*. The document advocated reform to better align programs with the goal of building self-reliance among beneficiaries and to encourage more coordination in delivery.

Part of the government's vision for income security programs was that individuals and their families, regardless of their needs or circumstances, be treated with respect and dignity and that residents be given opportunities to become as self-reliant as their capacity allowed, in order to participate fully in community life. The Department sought to implement the new approach.

Focus of the audit

11. In this audit we examined whether the Department is delivering its income security programs according to key elements of applicable legislation and policies. We also examined whether the Department assesses if its income security programs are meeting their objectives.

12. We examined the Department's delivery of income security programs over a period of three and a half years (from April 2009 to September 2012). We also examined a selection of income security client files (from April 2009 to June 2012) to determine if applicants were assessed and benefits were paid according to program requirements. Our examination of the Department's efforts to assess program performance covered the period between January 2007 and September 2012, in order to include the government's efforts to reform its income security programs.

13. More details about the audit objectives, scope, approach, and criteria are in **About the Audit** at the end of this report.

Observations and Recommendations

Delivering and managing programs

The Department provides reasonable access to its income security programs

14. We examined whether the Department of Education, Culture and Employment provides residents with reasonable access to its income security programs. Specifically, we examined whether residents had enough information about the programs available to them, whether they could obtain information and assistance when needed, and what processes the Department has to ensure that residents can easily apply for programs wherever they live in the territory. Ensuring that residents have access to income security programs is important, given the critical role these programs play in helping to ensure quality of life as well as in fulfilling important life goals, such as the pursuit of post-secondary studies.

15. We found that the Department provides residents with reasonable access to its income security programs. The Department maintains toll-free numbers for clients to call to obtain program information, and distributes publicity such as brochures and newspaper advertisements across the territory. It also provides access through advertised regular visits by client service officers to small and remote communities, and advertises some of its programs on public television. Furthermore, officials told us that in several communities, client service officers provide services in the local Aboriginal language. The Department also displays a wide variety of information in its regional and community service centres about programs as well as other information, such as volunteer opportunities and child care providers in the region. Some regional service centres provide Internet access to clients so they can access banking and other information they need while applying to programs. For the Student Financial Assistance program, the Department also provides online applications for returning students and a wide variety of program information on its website.

16. In further efforts to enhance access, Department officials have made public presentations in some communities on income security programs. Officials informed us that they work with various Band offices, which display program materials and accept applications on the Department's behalf. In addition, in response to community and client needs, the Department has worked with hamlet councils to implement a voucher system for the Income Assistance program to help address the management of community social issues. The voucher applies to food, clothing, and other items, to help increase the likelihood that benefits will be used to support basic needs.

Income security client files are not managed according to program requirements

17. We examined the Department's delivery of program benefits for each of the four income security programs: Income Assistance, Student Financial Assistance, the Senior Home Heating Subsidy, and the Child Care User Subsidy. We took a random sample of 65 income security client files that were selected from both regional service centres and small, remote community service centres over three and a half years (from the 2009–10 fiscal year to the 2012–13 fiscal year). We examined the files to determine whether officials assessed clients and paid benefits in compliance with key elements of legislative and policy requirements. More specifically, we examined whether the Department verified that initial and ongoing eligibility requirements were met and that accurate and timely payments were made to clients in the appropriate form.

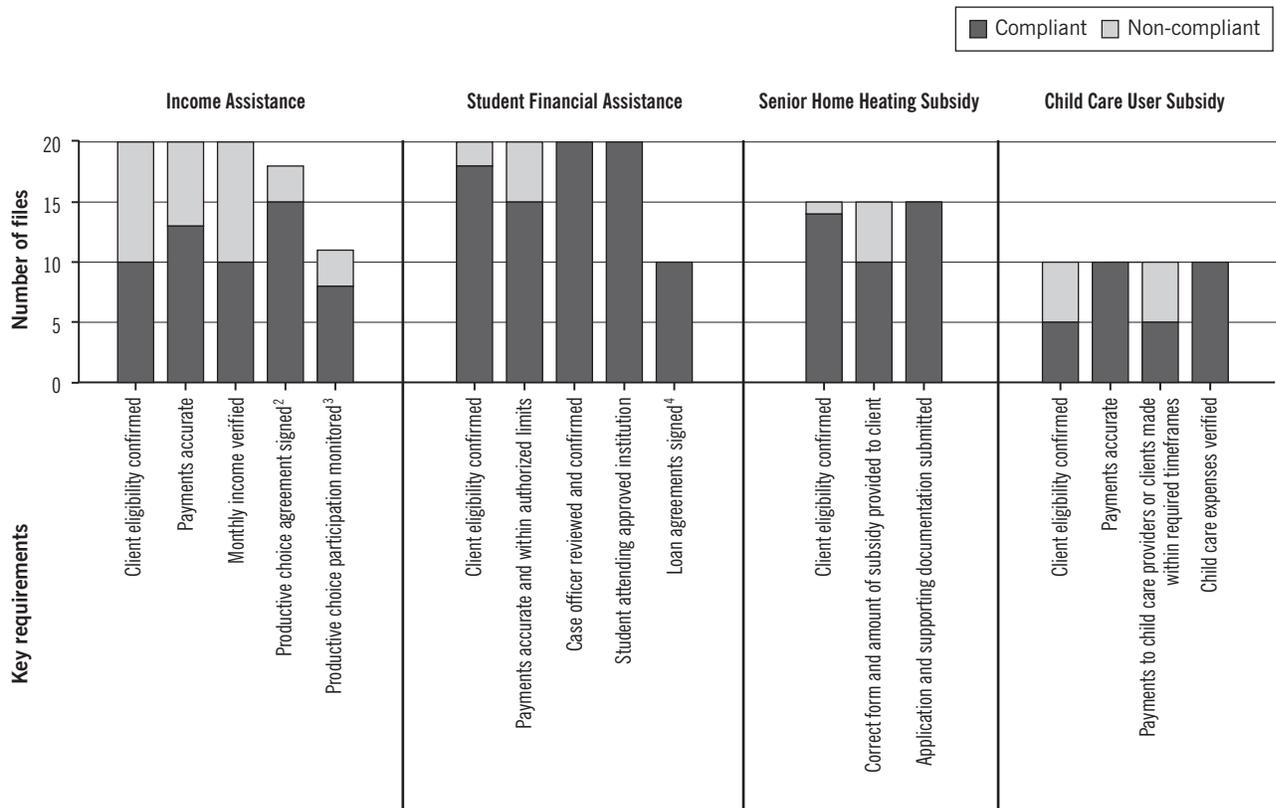
18. Delivering income security benefits in compliance with program requirements is important, because many residents rely on these programs to meet their basic needs, to help them find work, or to go on to post-secondary education. Not complying with these requirements means the Department may not be making effective use of public funds and may be compromising its commitments to support vulnerable residents and to help them become more self-reliant. It also means that residents may not be guaranteed the same level of service regardless of where they live.

19. We found that key program requirements were not met for 38 of the 65 income security files we reviewed across the four programs. The majority of Income Assistance files were not administered in compliance with program requirements. For the Student Financial Assistance program, while two-thirds of the files we reviewed met program requirements, one third did not comply with residency requirements, or payments were inaccurate. For both the Senior Home Heating Subsidy and Child Care User Subsidy, key program requirements were not followed for some clients, affecting the amount of subsidy they received or delaying payments. A summary of findings for all files we examined is presented in Exhibit 2.

20. While we found that many of the files we reviewed did not meet key program requirements, we also observed numerous examples of good case management practices and areas where some of these key program requirements were consistently met. We found many examples of client service officers providing active assistance to clients requiring extra support. These included conducting home visits, supporting clients in completing income security applications, and

implementing alternative payment methods to help clients manage their personal circumstances. The Department also provides Income Assistance clients with the option of direct payment to landlords and utility companies, to assist them in managing their finances.

Exhibit 2 Non-compliance with key requirements exists in all income security programs¹



¹ Our audit tests required that an income security file meet all key program requirements to be considered compliant. All of the income security files we reviewed that we assessed as non-compliant did not meet at least one key program requirement.

² Out of 20 Income Assistance clients, 18 were expected to sign a productive choice agreement. Two clients were exempt from participating in a productive choice.

³ Out of the 18 clients expected to sign a productive choice agreement, four had signed but did not apply for benefits in subsequent months. An additional 3 clients had not signed a productive choice agreement, so there was no designated productive choice to monitor.

⁴ An additional 10 students had received a grant and so were not required to sign a loan agreement.

21. Income Assistance program. We found that 18 of 20 Income Assistance files we reviewed (90 percent) did not meet one or more key program requirements. A summary of our findings is presented in Exhibit 3. We found noticeable inconsistencies in how client service officers assessed clients and in their adherence to program policies and procedures. Some client service officers performed the required verification of income for files while others did little or no verification. We also found that in some cases, client service officers were diligent in

tracking participation in productive choices (see Exhibit 4) and refusing payments if clients had not participated as required. In other cases, clients either had not chosen a productive choice or the client service officer had not monitored the client's participation in the productive choice, yet clients continued to receive benefits. These inconsistencies mean clients received different income security benefits depending on which client service officer was processing their file.

Exhibit 3 Income Assistance files: Summary of findings

In 10 of 20 files, client eligibility was not confirmed, because client income or other key information was not verified at the time of initial application, yet these clients were approved for benefits.

In 10 of 20 files, the client's monthly income was not verified, yet monthly assistance was paid.

In 3 of 18 files, the client had not committed to a productive choice but continued to receive benefits. (Two clients were exempt from participating.)

In 3 of 11 files, the Department was not monitoring the clients' participation in their designated productive choice, yet they continued to receive benefits. (Four additional clients had signed a productive choice agreement but did not apply for benefits in subsequent months. An additional three clients had not signed an agreement; hence there was no activity to monitor.)

In 7 of 20 files, payments made to clients were inaccurate:

- In 2 files, clients received overpayments (for food, utilities, or clothing) totalling approximately \$320.
- In 2 files, clients were underpaid (for clothing or housing costs) totalling approximately \$200.
- In the remaining files, the Department had identified overpayments totalling \$1,143, of which \$500 had been collected at the time of our review.

Exhibit 4 Productive choices: A unique Income Assistance requirement

Productive choices are activities that clients are capable of participating in, such as employment, traditional activities (such as hunting, trapping, and fishing), education, and wellness programs that may help them move toward self-reliance. Clients must participate in a productive choice each month to receive Income Assistance benefits on an ongoing basis. Senior clients or those who have a short- or long-term disability are exempt from participating in these activities. The *Income Assistance Regulations* require that the Department monitor client participation in these activities each month.

The Department introduced the productive choices requirement in the mid-1990s, when it assumed responsibility for delivering the Income Assistance program. The introduction of the productive choices requirement was part of the Government of the Northwest Territories' shift in focus to encouraging client independence and self-reliance through education and training, particularly among those capable of entering the labour force.

Source: *Income Assistance Regulations* (1990) and Income Support Reform (1996)

22. Student Financial Assistance program. We found that 7 of 20 Student Financial Assistance files (35 percent) did not meet one or more key program requirements. A summary of our findings is presented in Exhibit 5. We observed inconsistencies in the interpretation of program requirements, similar to our findings on the Income Assistance program. For example, we found that student case officers did not make consistent decisions on the key criterion of student residency, and decisions did not always comply with program eligibility requirements. This means that assistance may be paid to ineligible students (we found two such cases in our examination) or that eligible students may not have received benefits to which they were entitled.

Exhibit 5 Student Financial Assistance files: Summary of findings

In 2 of 20 files, student residency requirements had not been met, but students had been approved for funding.

In 5 of 20 files, payments made to clients were inaccurate:

- In 1 file, unauthorized payment totalling \$297 was made to a student for travel costs.
- In 3 files, students received overpayments on repayable loans totalling \$250, \$560, and \$640, respectively.
- In 1 file, the student was underpaid on a repayable loan by approximately \$1,500.

In 20 of 20 files, the student case officer reviewed and verified client information.

In 20 of 20 files, there was documentation that the student was attending an approved institution.

In 10 of 10 files, loan agreements were signed with the client. (The remaining 10 students had received a grant and so were not required to sign a loan agreement.)

23. Senior Home Heating Subsidy. We found that 6 of 15 Senior Home Heating Subsidy files (40 percent) did not meet one or more key program requirements. A summary of our findings is presented in Exhibit 6. We also found that although the program allows for payment of the subsidy for a full fiscal year, many seniors were granted the subsidy for a limited period of time each year, typically from September to March. Officials told us that this was done to ensure that seniors had subsidy support in the cold winter months. We found, however, that a number of these clients had received less than their allotted subsidy and might have benefited from the additional support between April and September. We encourage the Department to consider options to ensure that recipients have the opportunity to use their full subsidy amounts.

Exhibit 6 Senior Home Heating Subsidy files: Summary of findings

In 1 of 15 files, the client's eligibility had not been fully established.

In 5 of 15 files, clients did not receive the amount of subsidy they were entitled to:

- In 1 file, the client was overpaid by about \$180.
- In 2 files, about 40 percent of clients' subsidies remained unused, because the subsidy was not provided within the correct time frame.
- In 1 file, the client had been waiting at least five months for reimbursement of 92 percent of the subsidy.
- In the remaining file, the client was underpaid by \$10.

In 15 of 15 files, the application and supporting documentation were submitted.

24. Child Care User Subsidy. We found that 7 of 10 Child Care User Subsidy files (70 percent) did not meet one or more key program requirements. A summary of our findings is presented in Exhibit 7. We found that client service officers were often unclear about the required verification process and did not meet required timelines for providing subsidy payments to clients. This resulted in payment delays to parents or child care service providers for 5 of the 10 files we reviewed. As a result, the intent of the subsidy to support parents in attaining educational goals or achieving self-reliance may have been compromised.

Exhibit 7 Child Care User Subsidy files: Summary of findings

In 5 of 10 files, eligibility requirements were not met because key documentation was missing to establish the client's need.

In 5 of 10 files, payments to clients or child care providers were delayed. These delays ranged from 30 to 60 days.

In 10 of 10 files, the Department verified child care expenses, and payments were accurate.

25. It is worth noting that while our review of income security program files found cases where applications for assistance were approved or ongoing payments to clients were made without assurance that recipients met all key program requirements, this does not automatically mean that clients were ineligible. Rather, client service officers did not obtain all the information required to confirm that benefits are properly calculated and issued.

26. In summary. Our review of files for the four income security programs found significant issues with delivery of these programs in accordance with key requirements, which are set out in the *Social*

Assistance Act, the *Student Financial Assistance Act*, and their corresponding regulations. Financial management requirements set out in the *Financial Administration Act* and Financial Administration Manual also apply to the Department's delivery of these programs. In the following sections, we report on the processes and systems the Department has in place to deliver its income security programs, and on their adequacy for supporting program delivery that is compliant with these requirements and consistent across the Northwest Territories. Our recommendations on those issues can also be found in the following sections.

Processes to support program delivery are unclear in some areas

27. We examined whether the Department had clear processes, procedures, and systems in place to guide program delivery. We found that the Department has processes and tools in place to help support the delivery of income security programs. These range from detailed policies, procedures, and guidelines to standard templates used to guide staff when they deliver these programs. For example, both the Income Assistance and Student Financial Assistance policy and procedures manuals help explain detailed requirements set out in program legislation. The Department has also developed templates to help client service officers and student case officers administer benefits consistently for their clients.

28. However, we found policies, procedures, and guidelines lacked clarity in some key areas, resulting in inconsistent interpretation of, or adherence to, some program requirements. In the case of Income Assistance, the Department is required to confirm clients' incomes when they initially apply for benefits and each month thereafter. However, the policies and procedures do not provide clear instructions about how to do so. Our review of Income Assistance files reflected this lack of clarity. Some client service officers performed thorough verification of applicants' income, while others did not. In April 2012, the Department introduced formal guidance on how and when to verify client income for the purpose of determining their eligibility. These guidelines were not operational long enough for us to assess their impact on program delivery.

29. In the case of the Senior Home Heating Subsidy, the Department's guidelines do not explain how to verify home ownership and to verify who resides in the applicant's home. Both are important factors affecting program eligibility. We also found, in some regions, that the Department had difficulty tracking how much of the subsidy some clients used. This is because, in some cases, the Department

receives one general invoice that does not specify the amount of fuel provided to each recipient of the subsidy. Without individual client invoices, it is difficult for the Department to track client usage adequately, increasing the possibility that seniors may be receiving fuel below or in excess of their approved subsidy limit.

30. We also found that the Department's policies, procedures, and guidelines for the Child Care User Subsidy do not provide clear guidance for verifying child care costs, resulting in delayed payments to subsidy recipients. Requirements for this program are set out in both the Income Assistance policies and procedures and in a separate set of guidelines developed specifically for the program. The policies and procedures require that payment for licensed child care providers be made at the beginning of the month. The program guidelines allow for this, but clients are required to verify actual costs for the previous month before the next month's payment can be made. However, this requirement for verification is not clearly stated or understood by client service officers, resulting in various interpretations and leading to significant delays in payments.

31. In the 2011–12 fiscal year, the Department analyzed the Child Care User Subsidy and changed its delivery. These changes took effect in September 2012 and included reintegrating the subsidy with the Income Assistance program, which officials told us will make program requirements clearer. We did not examine files processed under the new Child Care User Subsidy requirements, as our examination was complete by this time.

32. The lack of clarity in income security policies, procedures, and guidelines is within the Department's ability to correct, through additional clarification of existing program requirements, and may not require fundamental changes to the processes currently in place to support program delivery. Clearer program requirements, in combination with assurance that all front-line staff have an accurate and consistent understanding of these requirements, may help improve delivery of these programs.

33. Recommendation. The Department of Education, Culture and Employment should clarify policies, procedures, and guidelines outlining income security program delivery requirements and how to meet them. It should ensure staff understand and are following these procedures and guidelines.

The Department's response. Agreed. The Department of Education, Culture and Employment continually seeks to ensure compliance with standard policy, procedures, and guidelines. The Department has recently developed three manuals in a new format that simplifies and clarifies the process for administering policies and procedures. These manuals are the verification manual, the Income Assistance policy manual, and a client service officer resources manual. These manuals were completed by October 2012.

34. Recommendation. As the Department of Education, Culture and Employment introduces its revised Child Care User Subsidy, it should develop clear guidelines that are consistent with program requirements and clearly communicate these requirements to front-line staff and potential applicants.

The Department's response. Agreed. The Department of Education, Culture and Employment introduced a revised Child Care User Subsidy in September 2012. Clear policies were developed and a communication plan was implemented to ensure staff and stakeholders are aware of the changes. Training for front-line staff was provided through Go-To-Meetings. This is a web-based training tool that the Department has recently adopted to deliver cost-effective training to front-line staff.

Lack of oversight increases risk in use of the client management and administration system

35. The Department uses a client management and administration system to support program delivery. This database contains a section for each income security program, and has standard parameters for each program, to guide staff in assessing client applications and in determining how much each client should receive. For example, in the case of Income Assistance, client service officers enter information related to the client's monthly income and expenses into the system. The system then calculates the client's level of entitlement for that month. The system builds in standard allowances for food and clothing tailored to each community, which assists client service officers in making accurate payments to clients.

36. We found that, while the database contains some controls to prevent errors, the system is built on the assumption that client service officers verify client information before it is entered to calculate client entitlement, and that they enter the information correctly. Our review of client files found that errors do occur, client service officers are not verifying client information in all files as required, and they do not always understand or apply program requirements in the same ways.

37. In the case of Income Assistance, client service officers also use the database to issue monthly payments to clients. (Payments under the other three programs are issued out of the government’s financial system—the System for Accountability and Management). According to Department officials, officers do this to avoid delays in paying clients and to meet urgent client needs when necessary. In the Department’s community service centres, client service officers can both commit and release payments through the database without any sign-off by a second party. This results in a lack of oversight and segregation of duties. An external review of the database in 2009 raised this lack of oversight and segregation of duties and made several recommendations to improve the system. The Department developed an action plan in response to the 2009 review findings, but no action had been taken on this issue as of September 2012. There is a risk the Department may not have the appropriate controls in place to help mitigate against errors in payments to income security clients or potential fraud.

Monitoring of program delivery in service centres is inconsistent across regions

38. Managers are responsible for ensuring that their staff members deliver income security programs according to requirements. We examined whether the Department monitors regional and community service centres as part of its processes to support compliant and consistent program delivery. We also examined whether the Department monitors delivery of the Student Financial Assistance program at its headquarters.

39. Effective and consistent monitoring of program delivery across the Northwest Territories would assist the Department in ensuring that residents receive the benefits, supports, and services to which they are entitled. The Department has identified the risk of providing inappropriate levels of benefits as having a significant impact on program budgets. Furthermore, providing insufficient benefits directly affects the well-being of residents and families. The results of departmental monitoring could also help the Department to identify errors and systemic issues affecting program delivery, as well as training needs for front-line staff.

40. We found significant inconsistencies in the Department’s monitoring activities of income security programs delivered by regional and community service centres. While managers in some regions periodically visited community service centres to monitor general program delivery and spending, in most regions, they did not monitor files in detail. For example, they did not determine whether clients

were assessed and benefits were paid in compliance with program requirements, or whether requirements, such as participation in productive choices, were being properly met. This is of particular concern given that many client service officers work in isolation in communities and often have contact with the regional service centres only by telephone or email. Officials told us that the cost of travel, staff shortages, and workloads affect the ability of managers to undertake this work.

41. We also found inconsistencies in the way productive choice requirements were set by regional and community service centres. While the Department has developed an extensive list of activities clients can participate in to meet productive choice requirements, it does not require a standard number of hours per month for all Income Assistance clients. Officials told us that the number of required hours depends on each client's situation as well as available productive choices in the client's region. We found, however, that officers in some regions thought that 25 hours of activity per month was required, regardless of individual client circumstances or available activities. In other regions, we were told that no set hours had been established. Officials also told us that in some smaller communities, client service officers enforce a standard number of required productive choice hours to avoid perceptions of inconsistent treatment of Income Assistance clients. This means that different regions are setting different requirements; consequently, income security clients may be held to higher or lower required hours of activity, depending on the region in which they are receiving benefits.

42. We did find some examples of good monitoring practices in some regions. In one region, the manager periodically reviews random client files and documents the results to ensure that client service officers verified information properly and that the file complies with program requirements. The manager then presents findings from the file review to relevant client service officers in a summary report, which stresses compliance requirements and highlights areas in need of attention, such as missing documentation, verification of assets, and organization. This practice helps find errors that may affect either the Department's budget or the amount of benefits paid to clients. Another region implemented a "buddy system" to assist in following departmental requirements for addressing potential conflicts of interest when delivering these programs. This system matches client service officers with a designated staff member to whom they transfer responsibility for files involving family members or friends, helping to avoid conflicts of interest, particularly in smaller communities. If all regions adopted

such practices, they could help the Department monitor delivery of income security benefits more effectively, and could support more compliant and consistent delivery of these benefits.

43. For the Student Financial Assistance program, applications and benefits are delivered out of the Department's headquarters, and a program supervisor oversees delivery of the program. We found that monitoring of this program is informal. While student case officers consult with the program supervisor or other staff on client files, the Department does not have standard processes for monitoring the activity of student case officers and does not perform periodic reviews of client files to ensure applications were processed in compliance with requirements.

44. Recommendation. The Department of Education, Culture and Employment should ensure that regional managers and supervisors formally monitor client files. This monitoring should include regularly scheduled reviews of client files as well as the use of standard templates in all regions to help ensure a consistent approach. In cases where monitoring uncovers deficiencies or other issues, regional managers and supervisors should follow up formally.

The Department's response. Agreed. The Department of Education, Culture and Employment had not yet finalized its audit tool at the time of the audit. This tool will include a comment and follow-up section for tracking purposes and will be used by regional managers to complete file reviews. The tool is expected to be complete by January 2013. In November 2012, the Department also consulted with the regional superintendents regarding file monitoring. These discussions focused specifically on setting standards for compliance reviews, developing a formula for determining the acceptable proportion of files subject to review, and the process for reporting to the Director of Income Security on progress.

45. Recommendation. The Department of Education, Culture and Employment should clarify program requirements for productive choices in its guidance to client service officers and clearly communicate them. Regional managers should also monitor compliance with productive choice requirements and take corrective action where necessary.

The Department's response. Agreed. In March 2013, the Department of Education, Culture and Employment's Income Security Division will begin using a SharePoint site that will include a quarterly newsletter and frequently asked questions section, and will provide a forum for client service officer discussions. As of January 2013, regional managers will include monitoring

of productive choices as part of their file reviews. Results will be reported to the Director of Income Security.

Processes to identify and address inaccurate payments have not been followed

46. Compliance reviews. The Department's policies, procedures, and guidelines for each of the four income security programs require it to perform compliance reviews of selected files to ensure clients receive benefits to which they are entitled. We found that the Department had not developed a strategy or framework to identify files for compliance review, and that it reviewed client files only after staff members had identified a problem or risk. During our audit, Department officials told us it was in the process of developing an audit tool, which had not yet been implemented at the time of our examination.

47. The Department completed 72 reviews during the 2009–10 to 2011–12 fiscal years, mostly on Income Assistance files where a problem had been identified. No reviews of Senior Home Heating Subsidy or Child Care User Subsidy files were performed, and only three Student Financial Assistance files were subject to review in this time period. We also noted a range in the scope of the Department's reviews. For instance, some reviews were limited to specific transactions, whereas others included a more detailed review of the client's file. These reviews often discovered income that clients had not reported, which meant their benefits had been overpaid. The reviews also noted several files that lacked documentation or in which staff had not properly verified information.

48. Recommendation. In accordance with its program requirements, the Department of Education, Culture and Employment should review a selection of income security files periodically, to ensure that clients receive benefits to which they are entitled. The Department should establish a framework to identify files to audit, based on predetermined criteria. Results should be reported to the Director of Income Security annually.

The Department's response. Agreed. The Department of Education, Culture and Employment has revised the program auditor job description and has developed an audit manual for use by the program auditor. The manual includes a framework for conducting audits, including criteria for sampling and the audit selection process. The Department has also developed an audit travel plan for the 2012–13 fiscal year and will conduct an audit of one community in each region by March 2013. A travel plan approved by the Director of Income Security will be developed each year to conduct audits in each region.

49. Collection procedures. The Government of the Northwest Territories' Financial Administration Manual requires that debts due to a department undergo a series of collection procedures (which include issuing invoices and written notifications) over a 90-day period. If these collection procedures are unsuccessful, a department is required to forward the debts to the Department of Finance for collection. We found that the Department has not been following these procedures in its administration of overpayments made under the Income Assistance program. Overpayments may occur for a number of reasons, including errors in calculating monthly payments, failure to verify client eligibility, or failure of the client to report income. The Department has a list of 1,620 clients who have received overpayments under the Income Assistance program over the last 10 years or more. These overpayments total approximately \$2 million, of which approximately \$888,000 had been collected by the Department as of the end of our examination period.

50. More specifically, we found that none of those overpayments underwent the Government of the Northwest Territories' required collection procedures, and the Department did not forward files to the Department of Finance. Rather, the Department follows a standard practice of deducting \$25 a month from benefits it pays to clients in subsequent months. As well, it does not collect overpayments from clients no longer accessing the program. This is despite program legislation that allows for collection regardless of whether the client has ceased to seek support. While a portion of overpayments has been collected using this approach, we found that of the 1,620 clients who received an overpayment, 26 percent faced no collection activity in six years or more. Under the six-year statute of limitations the Department of Finance established for collection of debts, these debts could be losses for the Department. We also found the Department does not report these debts in its annual financial statements.

51. Officials told us the Department does not follow the required debt-collection procedures, because its database does not have a trigger to set this process into motion. While the database will notify a client service officer of an existing overpayment balance, it does not track the age of the debt. It also allows officers the discretion to override collection of monthly payments. The Department's approach results in the collection of payment from those residents who may still be in need, but not from those who no longer apply for income security support and may be in a better position to repay these debts to the Department. The Department has developed an overpayment work

plan aimed at adjusting its approach to managing overpayments. Officials told us they are working on implementing this plan.

52. Recommendation. When the Department of Education, Culture and Employment identifies Income Assistance overpayments, it should comply with the Financial Administration Manual requirements for collecting them. It should follow collection procedures by issuing invoices and written notifications, per the required schedule, and forward outstanding debts to the Department of Finance for collection when required.

The Department's response. Agreed. In March 2012, a full-time staff member was seconded to begin working on the overpayment project for Income Assistance. The scope of this project includes many aspects, including a determination of the true value of overpayments that exist in the Client Management and Administration System (CMAS), developing a process for entering these overpayments into the System for Accountability and Management (SAM), and developing a process to have payments applied against invoices from monthly Income Assistance assessments. The Department will complete this work by December 2013.

The Department has processes in place to administer client appeals

53. Program requirements obligate the Department to provide all income security program applicants and beneficiaries with the option to appeal decisions about their eligibility or the amount of benefits they received. We examined whether the Department had the appropriate processes in place to administer appeals for each of the four income security programs in our audit scope.

54. We found that before 2010, the Department had not been following program requirements for administering Income Assistance appeals. The Department had been using an internal review board to address client appeals rather than establishing independent appeal committees and boards as required. Since 2010, the Department has established these appeal committees and boards for the Income Assistance program. We also found that the Department had been following the required appeal processes for the Student Financial Assistance program. In addition, the Department has hired an appeals coordinator to organize appeals for all income security programs and assist clients in the process. These processes provide income security clients with the opportunity to verify they are receiving the appropriate benefits and that front-line staff are assessing them in accordance with program requirements.

55. During the period we audited, there were no appeals submitted about either the Senior Home Heating Subsidy or Child Care User Subsidy decisions. Income Assistance recipients submitted 78 appeals, and Student Financial Assistance recipients submitted 58 appeals. We reviewed proceedings from 36 of these appeals and found that appeals committees and boards generally conducted them in an appropriate and timely manner.

Processes for managing remissible and repayable loans are incomplete

56. The Department provides financial assistance to students through a combination of grants and loans. Loans provided under the program are either repayable once studies are completed, or remissible, which means students are forgiven a portion of their debt if they reside in the Northwest Territories for a specific period of time after completing their studies. The amount of a loan that can be forgiven depends on where the student returns to live and ranges between \$1,000 and \$2,000 for every three months of residency. According to the Department's data, as of 31 March 2012, there were \$29.7 million in repayable loans due to the Department, and \$6.4 million in remissible loans. The Department's data also indicates that the default rate for repayable loans was approximately 31 percent in 2012.

57. We examined whether the Department had adequate processes in place to manage remissible and repayable loans. We found that while the Department has a number of monitoring processes for remissible and repayable loans, these rely on officials manually reviewing program reports periodically, and on the student or educational institution notifying the Department that loans are due for repayment. Using manual rather than automatic processes creates a risk that loans due for repayment may be missed.

58. **Recommendation.** The Department of Education, Culture and Employment should modify its management of student loans to ensure that identification of student loans due for repayment does not rely solely on student notification or manual review by officials.

The Department's response. Agreed. Currently a report is generated from the Client Management and Administration System (CMAS) that is used to determine which loans are eligible for repayment or remission. This report is examined three times a year, after the end of academic semesters. The Department will explore options to determine an enhanced process for automating the identification of student loans due for repayment over the course of the 2013–14 fiscal year.

Front-line staff do not receive sufficient training

59. According to income security program requirements, the Department must provide staff members with the training and education they need to fulfill their duties. This commitment is also included in its 2005–2015 Strategic Plan. We examined whether the Department identified and provided appropriate training for staff to deliver its income security programs. Training staff adequately is important to ensure that they gain the skills and competencies necessary to implement income security programs consistently and well.

60. The Department requires all client service officers to participate in a two-week training course to receive their statutory designation under the *Social Assistance Act*. This designation gives them the authority to assess client eligibility, evaluate their financial needs, and issue payments. We found that client service officers had completed the two-week training course and have received the required designation. In addition, the Department organizes an annual conference for client service officers, where they discuss ways to improve skills and receive information relevant to their duties, such as how to respond to legal aid or access to information requests.

61. However, we found that the Department does not have an ongoing training and development program for client service officers. Once they have completed their statutory training, client service officers do not receive any systematic or scheduled development training. Department officials told us that statutory training alone does not prepare front-line staff adequately to deliver income security benefits, and said additional “on the ground training” and periodic refresher courses would be useful. Student case officers with the Student Financial Assistance program receive a training binder, including applicable policies and procedures, but the Department has no formal training on how they should deliver this program.

62. We found that the Department has not fully assessed the training needs of client service officers or student case officers. We were told that it identifies training needs through discussions with managers. We found, however, that the Department does not formally assess training needs or define objectives specifically for client service officers. The Department has drafted a competency model for client service officers that outlines the skills they need to perform their roles, but this document is not yet final. We were told that once the model is final, the Department will complete a competency assessment for all client service officers to identify training and professional development needs.

63. Developing an ongoing training and development program to meet the needs of client service officers would benefit income security clients and improve program delivery. Better training may help ensure that front-line staff understand and comply with program requirements. As client service officers develop their skills and competencies, they may also improve the level of service they provide to their clients.

64. Recommendation. The Department of Education, Culture and Employment should formalize current and future competency-based training programs for client service officers and student case officers. It should identify and provide core training so they can attain and maintain the competencies their job requires. The Department should also ensure that staff members receive regular training updates, to ensure that they fully understand income security program requirements.

The Department's response. Agreed. The Department Education, Culture and Employment's Income Security Division has one full-time trainer on staff. Training is essential in ensuring that staff has the knowledge, skills, and abilities to carry out their duties. In the 2013–14 fiscal year, the Department will continue to work toward finalizing a competency-based training program for client service officers, likely with the help of expertise external to the Department. The Department recently consulted with client services officers during the annual conference in November 2012 regarding their training needs. This consultation will guide future training. The Department has also recently begun using Go-To-Meetings to deliver training and has found this to be an effective tool to deliver additional training.

Measuring progress on objectives

The Department regularly solicits input from clients on program performance

65. Performance information enables managers to make informed decisions about income security programs and to better understand their impact. It also assists the Department of Education, Culture and Employment, in reporting to the Legislative Assembly and to residents on program results. One way of obtaining this information is through client feedback. We examined whether the Department solicits input from income security clients and stakeholders about program performance, and whether it uses the information to improve programs.

66. We found that the Department regularly solicits input from income security clients about the services it provides through its income security programs. Regional and community service centres have client feedback cards to obtain feedback from residents about its income security programs. In 2008, 2010, and 2011, the Department conducted client satisfaction surveys for both the Income Assistance and Student Financial Assistance programs. The surveys included

questions about the application process, preferred methods of payment, and the level of service and response times of staff. The results of surveys for both programs were positive overall.

67. A departmental analysis of the Income Assistance survey results did note a slight decrease in the overall level of client satisfaction between 2008 and 2011. Officials told us that the results of these surveys were used to support improvements in other areas, such as referring clients to other relevant programs or services offered by the government.

There is limited assessment of program performance

68. The objective of the Department's income security programs is to provide adequate financial assistance, in combination with supports and services, to help people achieve self-reliance. We examined whether the Department routinely collects and uses program information to assess whether programs are meeting this objective. We also looked to see if it was using this information to modify programs as necessary.

69. We found that the Department collects some relevant information about the performance of its programs through its client administration and management system. Information collected through this database includes client characteristics, such as age, gender, and household composition. It also includes information on the number of program recipients on a monthly and annual basis, the amount of program spending, and variances in program use and spending by region and community. However, we found that the Department collects little information on the results these programs are achieving.

70. We also found that the Department has not established any targets or outcome measures for three of its income security programs, despite the fact that it had committed to doing so in its 2005–2015 Strategic Plan. For the Income Assistance program, the Department had set a target of reducing the number of recipients in the 19 to 29 age category by providing supports for education and training activities to help them move off of assistance. The Department has analyzed information on the Income Assistance program use, by age and by category, and identified a recent decrease in use by people aged 19 to 29. Officials told us these figures indicate that their efforts to provide clients with links to career development opportunities are working.

71. We found, however, that some other information the Department collects could be more effectively used to measure whether income security program objectives are being met. For example, the Department could analyze some of the information it collects while processing monthly Income Assistance benefits to determine the number of returning clients, the length of time clients receive benefits, or the number of clients participating in a productive choice. This information could help the Department to determine if Income Assistance clients are achieving self-reliance—a program objective. The Department could also use information from its Student Financial Assistance program to help determine the number of graduates.

72. We also found that the Department has not formally evaluated the four programs to assess their overall performance. This finding is significant as these are long-standing programs that are critical in assisting residents in efforts to become self-reliant and to participate more fully in their communities.

73. We did find, however, that the Department conducted an internal review of the Student Financial Assistance program in 2010 and commissioned an external review of the program in 2012. The reviews assessed whether the Student Financial Assistance payment levels were sufficient to assist students in their post-secondary education as well as whether the program contributes to the territory's goal of developing a healthy, educated workforce. These reviews recommended an increase in assistance for students as well as improvements to the Department's collection and use of information to measure program performance. Officials told us that the Department is considering options to increase funding levels for students, but a decision had not yet been made.

74. We further note that, in the five years since the start of the government's initiative to better align income security programs with the goal of building self-reliance, the Department has yet to formally evaluate its success in meeting this objective. The Department maintains it is too early to perform such an assessment. However, this means the Department cannot demonstrate whether reforms are having their intended impact.

75. Recommendation. The Department of Education, Culture and Employment should

- establish targets and outcome measures that align with the overall objective for its income security programs;
- review the data it currently collects on income security programs, to ensure it has the data required to measure whether targets and outcomes are being met; and
- develop a plan to identify when it will evaluate its programs, to determine if the objective of its income security programs is being met.

The Department's response. Agreed. The Department of Education, Culture and Employment will establish targets and outcome measures that align with the overall objectives for income security programs. The Department will also review data currently collected on income security measures and ensure that processes are in place for the collection of required data to measure whether targets and outcomes are being met, and will develop targets and outcome measures for inclusion in the 2014–15 business plan. This work will be completed by May 2013. In the 2013–14 fiscal year, the Department will also develop a plan to identify and complete income security program evaluations to ensure objectives are being met. The government is currently developing an Anti-Poverty Strategy that may have an impact on the objectives of income security programs.

Supporting front-line staff

Front-line staff are concerned about workloads and safety

76. Throughout the course of the audit, we held numerous interviews with front-line staff who were responsible for delivering income security programs. Two areas that were often raised as concerns for staff delivering income security programs were workloads and personal safety.

77. Client service officer caseloads. Although the Department of Education, Culture and Employment has not officially identified a standard for monthly caseloads for client service officers, we heard from departmental officials that some workloads were too heavy. Staff told us that the number of cases managed by client service officers each month has a negative impact on program delivery, and leaves them little time to work with clients who need more attention, or to provide additional services to clients, such as career planning. We reviewed the Department's caseload data for Income Assistance files in 2011 and found that client service officers handled an average of 34 files a month. However, in some communities, client service officers

are administering anywhere between 65 and 119 files a month. We further note that these figures do not take into account workloads associated with delivering the Senior Home Heating Subsidy or Child Care User Subsidy.

78. Safety concerns. In our interviews, some front-line staff expressed concern for their personal safety when administering income security benefits to clients. For some clients, discussions can be stressful and emotional, causing them to react in a hostile manner at times. Front-line employees told us they often did not feel protected adequately from volatile or hostile clients. The Department has provided client service officers with some guidance on issues that can contribute to unpredictable behaviour by clients, as well as workplace protocol to ensure that staff are less vulnerable when facing this type of behaviour. The Department has also made efforts to help ensure the safety of client service officers in some offices, for example, installing glass partitions and designing offices to allow for staff to exit quickly if necessary. However, we note that given the size and location of more remote centres, these types of adjustments may be more difficult to make.

Conclusion

79. We found that the Department of Education, Culture and Employment did not deliver its income security programs according to key elements of applicable legislation and policies. It has not assessed whether its income security programs are meeting the objective of providing adequate financial support, in combination with supports and services, to help people achieve self-reliance.

80. We found that, while the Department does provide reasonable access to its income security programs, processes to support program delivery are weak in some areas, which contributes to the Department's lack of success in administering these programs according to requirements. Weaknesses include unclear program guidance in some areas, inconsistent monitoring of program delivery in regional and community service centres, insufficient training for front-line staff, and failure to consistently follow prescribed processes for program delivery.

About the Audit

All of the audit work in this report was conducted in accordance with the standards for assurance engagements set by The Canadian Institute of Chartered Accountants. While the Office adopts these standards as the minimum requirement for our audits, we also draw upon the standards and practices of other disciplines.

Objectives

The audit objectives were

- to determine whether the Department of Education, Culture and Employment delivers its income security programs in accordance with key elements of applicable legislation and policies; and
- to determine whether the Department of Education, Culture and Employment assesses if its income security programs meet their objectives.

We define “key elements” as selected specific requirements from legislation, policies, procedural manuals, and guidelines for each program. The audit team identified these key requirements and the Department of Education, Culture and Employment agreed to them. As such, the audit team assessed whether the Department

- provided residents with reasonable access to income security programs across the Northwest Territories;
- ensured its clients were eligible and received the correct form and amount of assistance in a timely manner;
- put controls in place to deal with fraud as well as overpayment and underpayment of benefits;
- provided applicants and clients with the option to appeal decisions about eligibility or amount of benefits received;
- where applicable, coordinated delivery of income security programs with other Department programs aimed at encouraging self-reliance for territory residents and coordinated delivery of income security programs, where warranted, with other territorial government programs that affect residents receiving income security benefits;
- provided adequate training for staff delivering income security programs;
- managed repayment and remission of loans under the Student Financial Assistance program adequately; and
- delivered income security programs consistently across the territory and in compliance with legislative and regulatory requirements (including having clear processes and procedures, guidelines, templates, and directives in place to guide program delivery).

Scope and approach

To determine whether the Department of Education, Culture and Employment has delivered its income security programs according to key elements of legislation and policies, we examined

- what processes and procedures the Department had in place to deliver each of the four programs across the Northwest Territories,
- whether there were quality control and assurance processes in place to help ensure compliant and consistent program delivery,
- whether there were processes to monitor and address overpayments and potential fraud,
- how the Department provided access to income security programs for all Northwest Territories residents, and
- whether appropriate training was provided to departmental staff responsible for front-line delivery of the programs.

Our audit also examined a random selection of client files for each of the four programs, to determine whether the Department assessed applications and delivered benefits according to the requirements of applicable program legislation, regulations, and policies.

- For the Income Assistance program, Child Care User Subsidy, and Senior Home Heating Subsidy, sample files were randomly drawn from communities that accounted for three percent or more of program usage within the Beaufort Delta and North Slave regions as well as from high, medium, and low dollar value categories of benefits received.
- For the Student Financial Assistance program, sample files were randomly drawn from each of the four main categories of assistance provided by the Department under this program (basic, supplementary, remissible, and repayable loans) as well as from high, medium, and low dollar value categories of benefits provided to clients.

To determine whether the Department of Education, Culture and Employment assessed its income security programs against their objectives, we examined the Department's collection and use of performance information. We looked at the type of performance information the Department collected, including whether it solicits feedback from clients and stakeholders, and the extent to which it considers other programs that affect the results its income security programs achieve. We examined whether the Department uses performance information and the results of periodic evaluations to determine if its income security programs help Northwest Territories residents sufficiently to meet their basic needs and become more self-reliant, and whether the Department modifies its income security programs when necessary based on this information.

We conducted audit work in two of the Department's regional service centres as well as at its headquarters in Yellowknife. We met officials from the Department's headquarters, from each of the five regional service centres, and from some of the Department's community service centres. We also met with a selection of stakeholders who interact with clients in receipt of income security benefits.

We did not assess the adequacy of quality assurance mechanisms for data collection. We also did not interview income security clients in receipt of benefits. In addition, while we interviewed its officials, the Department of Finance was not included in our audit scope.

Criteria

Criteria	Sources
To determine whether the Department of Education, Culture and Employment delivers its income security programs in accordance with key elements of applicable legislation and policies, we used the following criteria:	
<p>The Department of Education, Culture and Employment has adequate processes in place to deliver its income security programs in compliance with key legislative and policy requirements and in a consistent manner across the Northwest Territories.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Financial Administration Act</i> (Northwest Territories) • Financial Administration Manual, Government of the Northwest Territories • <i>Social Assistance Act</i> (Northwest Territories) • <i>Income Assistance Regulations</i> (Northwest Territories) • Income Assistance Policy and Procedures Manual, Department of Education, Culture and Employment • Child Care User Subsidy Guidelines, Department of Education, Culture and Employment • Senior Home Heating Subsidy Guidelines, Department of Education, Culture and Employment • <i>Student Financial Assistance Act</i> and Regulations (Northwest Territories) • Student Financial Assistance policies and procedures • Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015, Department of Education, Culture and Employment, 2005 • Income Security Policy Framework for Personal Self-Reliance, Government of the Northwest Territories, 2005 • Education, Culture and Employment Establishment Policy, Government of the Northwest Territories • Education, Culture and Employment Income Security Philosophy, Vision and Guiding Principles
<p>The Department of Education, Culture and Employment assesses applicants and delivers benefits for its income security programs in accordance with key elements of its program legislation, regulations, policies, and procedures.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Education, Culture and Employment Establishment Policy, Government of the Northwest Territories • <i>Student Financial Assistance Act</i> and Regulations (Northwest Territories) • Student Financial Assistance policies and procedures • <i>Social Assistance Act</i> (Northwest Territories) • <i>Income Assistance Regulations</i> (Northwest Territories) • Income Assistance Policy and Procedures Manual, Department of Education, Culture and Employment • Child Care User Subsidy Guidelines, Department of Education, Culture and Employment • Senior Home Heating Subsidy Guidelines, Department of Education, Culture and Employment

Criteria	Sources
To determine whether the Department of Education, Culture and Employment delivers its income security programs in accordance with key elements of applicable legislation and policies, we used the following criteria: (continued)	
The Department of Education, Culture and Employment provides reasonable access to income security programs for all residents of the Northwest Territories.	<ul style="list-style-type: none"> • Education, Culture and Employment Establishment Policy, Government of the Northwest Territories • Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015, Department of Education, Culture and Employment, 2005
The Department of Education, Culture and Employment identifies and provides appropriate training for its staff to deliver income security programs.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Social Assistance Act and Welfare Services Regulations</i> (Northwest Territories) • Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015, Department of Education, Culture and Employment, 2005
To determine whether the Department of Education, Culture and Employment assesses if its income security programs are meeting their objectives, we used the following criteria:	
The Department of Education, Culture and Employment solicits input from income security clients and stakeholders to identify program needs and to obtain feedback on program performance.	<ul style="list-style-type: none"> • Education, Culture and Employment Establishment Policy, Government of the Northwest Territories • Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015, Department of Education, Culture and Employment, 2005
The Department of Education, Culture and Employment routinely collects relevant performance information for income security programs.	<ul style="list-style-type: none"> • Financial Management Board Handbook, Government of the Northwest Territories • Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015, Department of Education, Culture and Employment, 2005
The Department of Education, Culture and Employment uses ongoing performance information and results of periodic evaluations to determine whether its income security programs are meeting their objectives and to modify these programs as necessary.	<ul style="list-style-type: none"> • Financial Management Board Handbook, Government of the Northwest Territories • Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015, Department of Education, Culture and Employment, 2005 • Education, Culture, and Employment Income Security Philosophy, Vision and Guiding Principles • Income Security Policy Framework for Personal Self-Reliance, Government of the Northwest Territories, 2005

Management reviewed and accepted the suitability of the criteria used in the audit.

Period covered by the audit

The audit covered different periods of time as required to meet the audit objective. The audit examined the Department’s management of income security programs over a period of three and a half years (from April 2009 to September 2012.) This included an examination of a selection of income security client files (from April 2009 to June 2012) to determine if applicants were assessed and benefits were paid according to program requirements. Our examination of the Department’s efforts to assess program performance covered the period between January 2007 and September 2012.

Audit work for this report was completed on 30 September 2012.

Audit team

Assistant Auditor General: Ronnie Campbell

Principal: Glenn Wheeler

Lead Auditor: Erin Jellinek

Cheryl Derry

Katherine Ludwig

Charlene Taylor

Kuluk Williams

For information, please contact Communications at 613-995-3708 or 1-888-761-5953 (toll-free).

Appendix List of recommendations

The following is a list of recommendations found in the report. The number in front of the recommendation indicates the paragraph where it appears in the report. The numbers in parentheses indicate the paragraphs where the topic is discussed.

Recommendation	Response
Delivering and managing programs	
<p>33. The Department of Education, Culture and Employment should clarify policies, procedures, and guidelines outlining income security program delivery requirements and how to meet them. It should ensure staff understand and are following these procedures and guidelines. (17–32)</p>	<p>Agreed. The Department of Education, Culture and Employment continually seeks to ensure compliance with standard policy, procedures, and guidelines. The Department has recently developed three manuals in a new format that simplifies and clarifies the process for administering policies and procedures. These manuals are the verification manual, the Income Assistance policy manual, and a client service officer resources manual. These manuals were completed by October 2012.</p>
<p>34. As the Department of Education, Culture and Employment introduces its revised Child Care User Subsidy, it should develop clear guidelines that are consistent with program requirements and clearly communicate these requirements to front-line staff and potential applicants. (17–32)</p>	<p>Agreed. The Department of Education, Culture and Employment introduced a revised Child Care User Subsidy in September 2012. Clear policies were developed and a communication plan was implemented to ensure staff and stakeholders are aware of the changes. Training for front-line staff was provided through Go-To-Meetings. This is a web-based training tool that the Department has recently adopted to deliver cost-effective training to front-line staff.</p>
<p>44. The Department of Education, Culture and Employment should ensure that regional managers and supervisors formally monitor client files. This monitoring should include regularly scheduled reviews of client files as well as the use of standard templates in all regions to help ensure a consistent approach. In cases where monitoring uncovers deficiencies or other issues, regional managers and supervisors should follow up formally. (38–43)</p>	<p>Agreed. The Department of Education, Culture and Employment had not yet finalized its audit tool at the time of the audit. This tool will include a comment and follow-up section for tracking purposes and will be used by regional managers to complete file reviews. The tool is expected to be complete by January 2013. In November 2012, the Department also consulted with the regional superintendents regarding file monitoring. These discussions focused specifically on setting standards for compliance reviews, developing a formula for determining the acceptable proportion of files subject to review, and the process for reporting to the Director of Income Security on progress.</p>

Recommendation	Response
<p>45. The Department of Education, Culture and Employment should clarify program requirements for productive choices in its guidance to client service officers and clearly communicate them. Regional managers should also monitor compliance with productive choice requirements and take corrective action where necessary. (38–43)</p>	<p>Agreed. In March 2013, the Department of Education, Culture and Employment’s Income Security Division will begin using a SharePoint site that will include a quarterly newsletter and frequently asked questions section, and will provide a forum for client service officer discussions. As of January 2013, regional managers will include monitoring of productive choices as part of their file reviews. Results will be reported to the Director of Income Security.</p>
<p>48. In accordance with its program requirements, the Department of Education, Culture and Employment should review a selection of income security files periodically, to ensure that clients receive benefits to which they are entitled. The Department should establish a framework to identify files to audit, based on predetermined criteria. Results should be reported to the Director of Income Security annually. (46–47)</p>	<p>Agreed. The Department of Education, Culture and Employment has revised the program auditor job description and has developed an audit manual for use by the program auditor. The manual includes a framework for conducting audits, including criteria for sampling and the audit selection process. The Department has also developed an audit travel plan for the 2012–13 fiscal year and will conduct an audit of one community in each region by March 2013. A travel plan approved by the Director of Income Security will be developed each year to conduct audits in each region.</p>
<p>52. When the Department of Education, Culture and Employment identifies Income Assistance overpayments, it should comply with the Financial Administration Manual requirements for collecting them. It should follow collection procedures by issuing invoices and written notifications, per the required schedule, and forward outstanding debts to the Department of Finance for collection when required. (49–51)</p>	<p>Agreed. In March 2012, a full-time staff member was seconded to begin working on the overpayment project for Income Assistance. The scope of this project includes many aspects, including a determination of the true value of overpayments that exist in the Client Management and Administration System (CMAS), developing a process for entering these overpayments into the System for Accountability and Management (SAM), and developing a process to have payments applied against invoices from monthly Income Assistance assessments. The Department will complete this work by December 2013.</p>
<p>58. The Department of Education, Culture and Employment should modify its management of student loans to ensure that identification of student loans due for repayment does not rely solely on student notification or manual review by officials. (56–57)</p>	<p>Agreed. Currently a report is generated from the Client Management and Administration System (CMAS) that is used to determine which loans are eligible for repayment or remission. This report is examined three times a year, after the end of academic semesters. The Department will explore options to determine an enhanced process for automating the identification of student loans due for repayment over the course of the 2013–14 fiscal year.</p>

Recommendation	Response
<p>64. The Department of Education, Culture and Employment should formalize current and future competency-based training programs for client service officers and student case officers. It should identify and provide core training so they can attain and maintain the competencies their job requires. The Department should also ensure that staff members receive regular training updates, to ensure that they fully understand income security program requirements. (59–63)</p>	<p>Agreed. The Department of Education, Culture and Employment’s Income Security Division has one full-time trainer on staff. Training is essential in ensuring that staff has the knowledge, skills, and abilities to carry out their duties. In the 2013–14 fiscal year, the Department will continue to work toward finalizing a competency-based training program for client service officers, likely with the help of expertise external to the Department. The Department recently consulted with client services officers during the annual conference in November 2012 regarding their training needs. This consultation will guide future training. The Department has also recently begun using Go-To-Meetings to deliver training and has found this to be an effective tool to deliver additional training.</p>
<p>Measuring progress on objectives</p>	
<p>75. The Department of Education, Culture and Employment should</p> <ul style="list-style-type: none"> • establish targets and outcome measures that align with the overall objective for its income security programs; • review the data it currently collects on income security programs, to ensure it has the data required to measure whether targets and outcomes are being met; and • develop a plan to identify when it will evaluate its programs, to determine if the objective of its income security programs is being met. (68–74) 	<p>Agreed. The Department of Education, Culture and Employment will establish targets and outcome measures that align with the overall objectives for income security programs. The Department will also review data currently collected on income security measures and ensure that processes are in place for the collection of required data to measure whether targets and outcomes are being met, and will develop targets and outcome measures for inclusion in the 2014–15 business plan. This work will be completed by May 2013. In the 2013–14 fiscal year, the Department will also develop a plan to identify and complete income security program evaluations to ensure objectives are being met. The government is currently developing an Anti-Poverty Strategy that may have an impact on the objectives of income security programs.</p>



Rapport du vérificateur général du Canada à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest — 2013

Programmes de la sécurité du revenu des Territoires
du Nord-Ouest — Ministère de l'Éducation, de la Culture
et de la Formation



Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada

BV/G-OAG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent rapport.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2013.

N° de catalogue FA3-86/2013F-PDF
ISBN 978-0-662-72015-7





Vérificateur général du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, intitulé « Programmes de la sécurité du revenu des Territoires du Nord-Ouest — Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation », conformément aux dispositions de l'article 30 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général du Canada,

Michael Ferguson, FCA

Ottawa, le 7 mars 2013

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Défis posés par les programmes	7
Objet de l'audit	9
Observations et recommandations	10
La mise en œuvre et la gestion des programmes	10
Le Ministère offre un accès raisonnable à ses programmes de la sécurité du revenu	10
Les dossiers des clients de la sécurité du revenu ne sont pas gérés conformément aux exigences des programmes	11
Les mécanismes visant à assurer l'exécution des programmes manquent de clarté dans certains domaines	18
L'absence de surveillance augmente les risques liés à l'utilisation du système d'administration et de gestion des clients	20
La surveillance de la mise en œuvre des programmes dans les centres de services varie selon la région	22
Les mécanismes visant à détecter et à corriger les paiements inexacts ne sont pas appliqués	25
Le Ministère a établi des mécanismes pour gérer les cas où les clients font appel	28
Les mécanismes de gestion des prêts remboursables et des prêts pouvant faire l'objet d'une remise sont incomplets	29
La formation des employés de première ligne est insuffisante	30
Mesure des progrès réalisés en regard des objectifs	32
Le Ministère sollicite régulièrement l'avis des clients sur le rendement des programmes	32
L'évaluation du rendement des programmes est limitée	33
Appui aux employés de première ligne	35
Les employés de première ligne ont des inquiétudes au sujet de la charge de travail et de la sécurité	35
Conclusion	36
À propos de l'audit	37
Annexe	
Tableau des recommandations	42

Programmes de la sécurité du revenu des Territoires du Nord-Ouest — Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation est chargé de mettre en œuvre dans les Territoires du Nord-Ouest plusieurs programmes essentiels en matière de sécurité du revenu : l'Assistance au revenu, l'Aide financière aux étudiants, le programme de subventions aux usagers des services de garde et la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées. Au total, le Ministère dépense environ 30 millions de dollars par année à ces programmes.

Nous avons examiné si le Ministère mettait en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principaux éléments des lois et des politiques applicables. Nous avons aussi vérifié si le Ministère évaluait le rendement de ses programmes pour s'assurer qu'il était en voie d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé pour ceux-ci.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent rapport ont été terminés le 30 septembre 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du rapport, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

La *Loi sur l'assistance sociale* donne au Ministère la responsabilité de contribuer, par l'entremise de ses programmes de la sécurité du revenu, au bien-être financier des résidents qui sont dans le besoin. Ces programmes visent à offrir une assistance aux particuliers et aux familles pour aider ceux-ci à combler leurs besoins essentiels et à devenir plus autonomes. Les programmes de la sécurité du revenu appuient souvent les membres vulnérables de la société, notamment les personnes âgées, les familles monoparentales, les personnes handicapées, ainsi que les personnes qui souffrent de maladies physiques ou mentales ou de toxicomanies. En vertu de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*, le Ministère est chargé d'aider les résidents à poursuivre des études postsecondaires.

L'éloignement de nombreuses communautés des Territoires du Nord-Ouest entraîne certaines difficultés – par exemple le coût élevé de la vie, l'accès limité aux biens et aux services et le peu de possibilités d'emploi – qui ont des répercussions pour les résidents qui ont recours

aux programmes de la sécurité du revenu. À ces difficultés viennent s'ajouter des problèmes de santé et des problèmes sociaux graves, notamment des taux élevés de toxicomanie et des problèmes de santé chroniques.

Selon le Ministère, tous les résidents devraient avoir accès aux programmes essentiels de la sécurité du revenu, peu importe où ils habitent dans les Territoires. Il est important que le Ministère se conforme aux exigences en vigueur lorsqu'il met en œuvre ces programmes, afin de respecter son engagement d'appuyer les résidents vulnérables et de les aider à devenir plus autonomes dans la mesure du possible et à atteindre d'importants objectifs de vie, comme celui de poursuivre des études postsecondaires.

Qu'avons-nous constaté?

- Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation offre aux résidents des Territoires du Nord-Ouest un accès raisonnable à ses programmes de la sécurité du revenu. À cette fin, il fait la promotion de ces programmes dans les médias, offre des séances d'information sur ceux-ci, visite régulièrement les petites communautés et les communautés éloignées, et offre dans plusieurs communautés des services dans les langues autochtones locales. Le Ministère a également amélioré ses mécanismes d'appel, ce qui permet aux résidents de contester des décisions concernant leur admissibilité aux programmes de la sécurité du revenu ou le montant des prestations reçues.
- Sur les 65 dossiers de clients que nous avons examinés, 38 ne répondaient pas à une ou à plusieurs exigences essentielles des programmes. Par exemple, le Ministère ne vérifiait pas systématiquement l'admissibilité des clients et, dans certains cas, les paiements versés aux clients étaient inexacts ou n'avaient pas été effectués dans les délais prescrits. Pour certains clients, ces manquements ont signifié des prestations reçues en retard, et possiblement des difficultés financières. De plus, le Ministère avait parfois négligé de vérifier comme il se doit les revenus des clients ou si ceux-ci participaient aux activités obligatoires pour qu'ils demeurent admissibles au programme.
- Les modalités et les systèmes dont le Ministère se sert pour mettre en œuvre les programmes comportent des faiblesses. Par exemple, le Ministère ne respecte pas toujours les modalités requises. Il ne s'assure pas que les directives à l'intention des employés qui traitent avec les clients des programmes soient claires. Il ne veille pas non plus à ce que la formation donnée à ces employés soit suffisante pour qu'ils aient les habiletés et les compétences

nécessaires et qu'ils comprennent les exigences des programmes. Enfin, il ne surveille pas suffisamment la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu à l'échelle des Territoires pour s'assurer que les demandeurs sont évalués et que les prestations sont versées aux clients conformément aux exigences.

- Le Ministère recueille des données pour ses programmes de la sécurité du revenu, mais ne les utilise pas suffisamment pour analyser le rendement des programmes et apporter des rectificatifs. Bien qu'il ait analysé le recours à un programme et entrepris un examen des niveaux de financement d'un autre programme, il n'a pas systématiquement évalué si les programmes de la sécurité du revenu atteignaient leurs objectifs.

Réaction du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation — *Le Ministère accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du rapport.*

Introduction

1. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest considère que les programmes de la sécurité du revenu font partie d'un filet de sécurité sociale qui va bien au-delà d'une assistance financière aux résidents. Ces programmes ont pour objectif de faire en sorte que les résidents puissent non seulement combler leurs besoins essentiels, mais aussi avoir les moyens de devenir, dans la mesure du possible, plus autonomes.
2. Le gouvernement dépense environ 140 millions de dollars par année pour offrir 16 programmes de la sécurité du revenu, afin d'aider les résidents à combler leurs besoins essentiels et de répondre à des besoins sociaux tels que le logement, la garde d'enfants, la santé mentale et les toxicomanies. Ces programmes représentent environ 10 % des dépenses totales du gouvernement.
3. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation est responsable de quatre grands programmes de la sécurité du revenu : l'Assistance au revenu, l'Aide financière aux étudiants, le programme de subventions aux usagers des services de garde et la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées (voir la pièce 1). Le Ministère dépense environ 30 millions de dollars par année pour ces programmes.
4. La *Loi sur l'assistance sociale* et son règlement donnent au Ministère le pouvoir d'offrir une aide et des services de bien-être aux résidents dans le besoin. La *Loi sur l'aide financière aux étudiants* et son règlement donnent au Ministère le pouvoir d'aider les résidents qui veulent faire des études postsecondaires. Le Ministère a également établi des politiques, des procédures et des lignes directrices pour guider la mise en œuvre de chacun de ses programmes de la sécurité du revenu. Ensemble, ces documents établissent les exigences qui régissent l'admissibilité aux programmes, les types et les montants d'aide que les résidents peuvent obtenir et la façon dont le Ministère doit exécuter les programmes.

Pièce 1 Principaux programmes de la sécurité du revenu du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation

Programme	Objectif	Admissibilité et méthodes de paiement
<p>Assistance au revenu</p> <p>Budget de 14,8 millions de dollars, 2011-12 <i>Main Estimates</i></p> <p>3 340 bénéficiaires au cours de l'exercice 2010-2011 (de 1 200 à 1 700 résidents reçoivent des prestations tous les mois)</p>	<p>Programme législatif qui offre une assistance financière aux résidents pour les aider à combler leurs besoins essentiels tels que la nourriture, les vêtements et le logement. Le programme encourage l'autonomie et vise à aider les résidents à participer le plus possible à la vie de leur communauté et à la société.</p>	<p>Les besoins financiers des clients sont évalués chaque mois, et les versements sont calculés en fonction du revenu, de l'état matrimonial, du nombre de personnes à charge et des frais de subsistance mensuels. Pour demeurer admissibles, les clients doivent aussi participer tous les mois à des activités ou programmes appelés choix productifs, à moins d'avoir obtenu une exemption.</p> <p>Les clients peuvent choisir de recevoir leurs paiements par chèque ou par dépôt direct, ou demander qu'ils soient versés directement à leurs fournisseurs de services, tels que le propriétaire de leur logement, des épiceries ou des entreprises de services publics.</p>
<p>Aide financière aux étudiants</p> <p>Budget de 12,4 millions de dollars, 2011-12 <i>Main Estimates</i></p> <p>1 570 bénéficiaires au cours de l'exercice 2010-2011 (étudiants à temps plein dont la demande a été approuvée)</p>	<p>Programme législatif qui offre une aide financière aux étudiants pour mener des études dans des établissements d'enseignement postsecondaire reconnus des Territoires du Nord-Ouest ou ailleurs. Le programme contribue au coût des études postsecondaires et vise à aider les résidents à développer leurs habiletés, leurs connaissances et leur capacité d'être autonomes.</p>	<p>Les étudiants peuvent recevoir une aide financière allant jusqu'à 60 000 \$ au cours de leurs études, sous forme de bourses et de prêts. Le montant reçu dépend de leur statut d'autochtone, de la durée de résidence et de la durée de fréquentation de l'école aux Territoires du Nord-Ouest avant le début des études postsecondaires.</p> <p>Les étudiants qui se sont vu octroyer une aide financière pour leurs études reçoivent des paiements au début de chaque semestre (pour les frais de scolarité) et chaque mois (pour les frais de subsistance).</p>
<p>Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées</p> <p>Budget de 1,6 million de dollars, 2011-12 <i>Main Estimates</i></p> <p>500 bénéficiaires au cours de l'exercice 2010-2011</p>	<p>Programme discrétionnaire ayant pour objectif d'aider les personnes âgées à faible revenu à payer leurs frais de chauffage.</p>	<p>Pour être admissibles à cette aide, les personnes âgées doivent avoir au moins 60 ans, être propriétaires de leur maison et répondre aux critères établis pour les ressources financières. La subvention dépend du revenu de la personne âgée et de son lieu de résidence dans les Territoires du Nord-Ouest. Elle peut être accordée sous forme de mazout, de bois, de gaz propane, de gaz naturel ou d'électricité.</p> <p>Les bénéficiaires peuvent recevoir la subvention pour tout l'exercice ou jusqu'à ce que leur allocation soit épuisée. Ils peuvent choisir de faire payer leurs frais de chauffage directement au fournisseur de service ou de se faire rembourser sur présentation de leurs factures.</p>
<p>Subventions aux usagers des services de garde</p> <p>Budget de 0,2 million de dollars, 2011-12 <i>Main Estimates</i></p> <p>45 bénéficiaires au cours de l'exercice 2010-2011</p>	<p>Programme législatif ayant pour objectif d'aider les familles à faible revenu à payer leurs frais de garde d'enfants, de manière à pouvoir travailler, étudier ou suivre une formation dans les Territoires du Nord-Ouest.</p>	<p>La subvention est versée aux étudiants ou aux parents qui travaillent, à condition qu'ils répondent aux critères établis pour leurs besoins financiers. Le parent reçoit la subvention au début de chaque mois pour les frais de garde dans une garderie titulaire d'un permis ou à la fin de chaque mois pour les frais de garde dans une garderie non titulaire d'un permis. Pour y avoir droit, le parent doit soumettre ses factures de frais de garde, le dossier de présence de l'enfant et une preuve de revenu.</p> <p>Le bénéficiaire peut obtenir le remboursement de ses frais ou demander au Ministère de payer directement la garderie.</p>

Note : Le mandat des programmes législatifs est conféré par des lois territoriales qui exigent que le gouvernement effectue des dépenses pour ces programmes. Les programmes discrétionnaires n'ont pas été créés par des lois et, par conséquent, le gouvernement n'est pas obligé d'offrir ces programmes, mais choisit de le faire.

5. Le ministre de l'Éducation, de la Culture et de la Formation nomme un directeur de la sécurité du revenu pour superviser la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu du Ministère et veiller à ce que les résidents admissibles reçoivent l'aide pertinente. Cinq centres de services régionaux mettent en œuvre le programme d'Assistance au revenu, le programme de subventions aux usagers des services de garde et la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées. Chaque centre régional compte un surintendant et un gestionnaire qui gèrent les programmes de la sécurité du revenu. Ces centres régionaux, quant à eux, gèrent 22 centres de services communautaires situés dans l'ensemble des Territoires. Des agents des services à la clientèle travaillant dans les centres régionaux et les centres communautaires dispensent les services aux résidents, selon les exigences énoncées dans les lois, les règlements et les politiques relatifs aux programmes. Ces services comprennent l'évaluation et le versement des prestations de la sécurité du revenu. À la fin de notre période d'examen, il y avait 28 agents des services à la clientèle.

6. Le Ministère gère le programme d'Aide financière aux étudiants de façon centralisée, et quatre agents sont affectés en permanence à ce programme pour évaluer les dossiers des étudiants. Chaque année, des étudiants de niveau postsecondaire sont embauchés pour aider à traiter les demandes pendant la période de pointe de l'été.

Défis posés par les programmes

7. Les Territoires du Nord-Ouest couvrent une vaste superficie d'approximativement 1,3 million de kilomètres carrés. Une grande partie de ses 33 communautés sont éloignées et isolées des grands centres des Territoires. Les petites communautés ne sont souvent accessibles que par la voie des airs ou, en hiver, par des routes de glace. Ces communautés éloignées font face à plusieurs défis, notamment l'évolution rapide des conditions économiques et culturelles, la rigueur des hivers, le coût élevé de la vie, l'accès limité aux biens et aux services, et la nature cyclique de l'emploi qui repose sur l'exploitation des ressources naturelles. Selon les données statistiques fournies par le Ministère, la proportion de résidents qui dépendent d'une aide pour assurer leur revenu ou le compléter varie entre 1 % et 21 %, selon la communauté.

8. Certains résidents éprouvent également des problèmes de santé ou des problèmes sociaux graves. Les taux de sans-abri, de criminalité et de toxicomanie dans les Territoires du Nord-Ouest sont parmi les plus élevés au pays et peuvent représenter un risque pour l'employabilité des personnes, leur santé mentale, leur stabilité

financière personnelle et le bien-être de leur famille. L'offre de logements convenables et abordables dans les Territoires du Nord-Ouest a aussi une incidence importante sur les familles et les particuliers à faible revenu. Ces problèmes sociaux sont exacerbés par des taux de maladies chroniques beaucoup plus élevés qu'en moyenne au pays. Plus particulièrement, les résultats en matière de santé de la population autochtone des Territoires sont plus faibles que ceux de la population non autochtone.

9. C'est dans ces conditions complexes que le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation met en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu. De nombreux agents des services à la clientèle traitent avec des demandeurs d'aide à la sécurité du revenu qui éprouvent des problèmes de pauvreté, de mauvaise santé, de toxicomanie ou de santé mentale. Le traitement des dossiers de ces personnes est long et complexe. Dans certaines petites communautés éloignées, les agents des services à la clientèle travaillent de façon isolée. Ils se trouvent devant une difficulté supplémentaire : maintenir leur indépendance pour assurer les programmes de la sécurité du revenu de manière appropriée face aux pressions de la communauté.

10. Au cours de l'exercice 2005-2006, le gouvernement a commencé à réorienter ses programmes de la sécurité du revenu pour viser à augmenter l'autonomie des personnes au lieu d'en faire des programmes de dernier recours. Dans ce contexte, le gouvernement a effectué en 2007 un examen de tous ses programmes de la sécurité du revenu et a rendu publique sa vision dans un document intitulé « Income Security: Breaking Down the Barriers of Poverty » (La sécurité du revenu : surmonter les obstacles de la pauvreté). Le document préconisait une réforme pour réorienter les programmes de manière à encourager l'autonomie des bénéficiaires et à favoriser une meilleure coordination de la mise en œuvre. Dans sa vision à l'égard des programmes de la sécurité du revenu, le gouvernement demandait que les personnes et leur famille soient traitées avec respect et dignité, quels que soient leurs besoins ou leur situation, et que les résidents aient la possibilité de devenir aussi autonomes que possible, afin de participer pleinement à la vie de la communauté. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation s'est efforcé de mettre en œuvre cette nouvelle approche.

Objet de l'audit

11. Au cours de cet audit, nous avons vérifié si le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation mettait en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principaux éléments des dispositions législatives et des politiques applicables. Nous avons aussi examiné si le Ministère évaluait la mesure dans laquelle ses programmes de la sécurité du revenu atteignaient leurs objectifs.

12. Notre examen de la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu du Ministère couvre une période de trois ans et demi (soit d'avril 2009 à septembre 2012). Nous avons aussi examiné une sélection de dossiers de clients de la sécurité du revenu (d'avril 2009 à juin 2012) afin de déterminer si les demandeurs faisaient l'objet d'une évaluation et si les prestations étaient versées conformément aux exigences des programmes. Notre évaluation des mesures prises par le Ministère pour évaluer les résultats de ses programmes couvre la période allant de janvier 2007 à septembre 2012 afin de tenir compte des efforts déployés par le gouvernement pour mener une réforme de ses programmes de la sécurité du revenu.

13. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du rapport, donne des précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

La mise en œuvre et la gestion des programmes

Le Ministère offre un accès raisonnable à ses programmes de la sécurité du revenu

14. Nous avons vérifié si le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation offrait aux résidents des Territoires du Nord-Ouest un accès raisonnable à ses programmes de la sécurité du revenu. Plus particulièrement, nous avons examiné si les résidents avaient de l'information suffisante sur les programmes offerts, et s'ils pouvaient obtenir de l'information et de l'aide au moment où ils en avaient besoin. Nous avons aussi examiné les mesures prises par le Ministère pour s'assurer que les résidents pouvaient facilement présenter une demande dans le cadre de ces programmes, quel que soit leur lieu de résidence dans les Territoires. Il est important que les résidents aient accès aux programmes de la sécurité du revenu, étant donné le rôle primordial de ces programmes pour aider à assurer la qualité de vie, ainsi que pour favoriser l'atteinte d'importants objectifs de vie, tels que la poursuite d'études postsecondaires.

15. Nous avons constaté que le Ministère offrait aux résidents des Territoires un accès raisonnable à ses programmes de la sécurité du revenu. Le Ministère a mis en place des lignes téléphoniques sans frais pour que les clients puissent appeler afin d'obtenir de l'information sur les programmes, et il fait de la publicité dans toutes les régions des Territoires du Nord-Ouest au moyen de brochures et d'annonces dans les journaux. De plus, des agents des services à la clientèle se rendent régulièrement dans les petites communautés éloignées, et le Ministère annonce ces visites à l'avance. Il annonce aussi certains de ses programmes à la télévision publique. En outre, des représentants du Ministère nous ont indiqué que dans plusieurs communautés, les agents des services à la clientèle dispensaient des services dans la langue autochtone locale. Le Ministère met aussi à la disposition des résidents un vaste éventail de renseignements sur ses programmes dans ses centres de services régionaux et communautaires, ainsi que d'autre information telle que les possibilités de faire du bénévolat et une liste des fournisseurs de services de garde dans la région. Certains centres de services régionaux offrent un accès à Internet aux clients, qui peuvent ainsi obtenir les services bancaires et autres renseignements dont ils ont besoin pour faire une demande d'aide dans le cadre des programmes. Dans le cas du programme d'Aide financière aux étudiants, le Ministère offre aussi aux étudiants qui continuent leurs études la possibilité de s'inscrire en ligne et affiche sur son site Web un large éventail de renseignements concernant le programme.

16. Afin d'améliorer encore l'accès, des agents du Ministère ont fait des présentations publiques sur les programmes de la sécurité du revenu dans certaines communautés. Des représentants du Ministère nous ont informés qu'ils travaillaient de concert avec les bureaux de diverses bandes autochtones. Ces bureaux mettent des documents d'information sur les programmes à la disposition des résidents et reçoivent les demandes au nom du Ministère. De plus, en réponse aux besoins des communautés et des clients, le Ministère collabore avec des conseils de hameaux pour établir un système de coupons dans le cadre du programme d'Assistance au revenu afin de faciliter la gestion des problèmes sociaux des communautés. Ces coupons sont valables pour obtenir de la nourriture, des vêtements et d'autres articles, ce qui contribue à augmenter la probabilité que l'aide fournie soit utilisée pour combler des besoins essentiels.

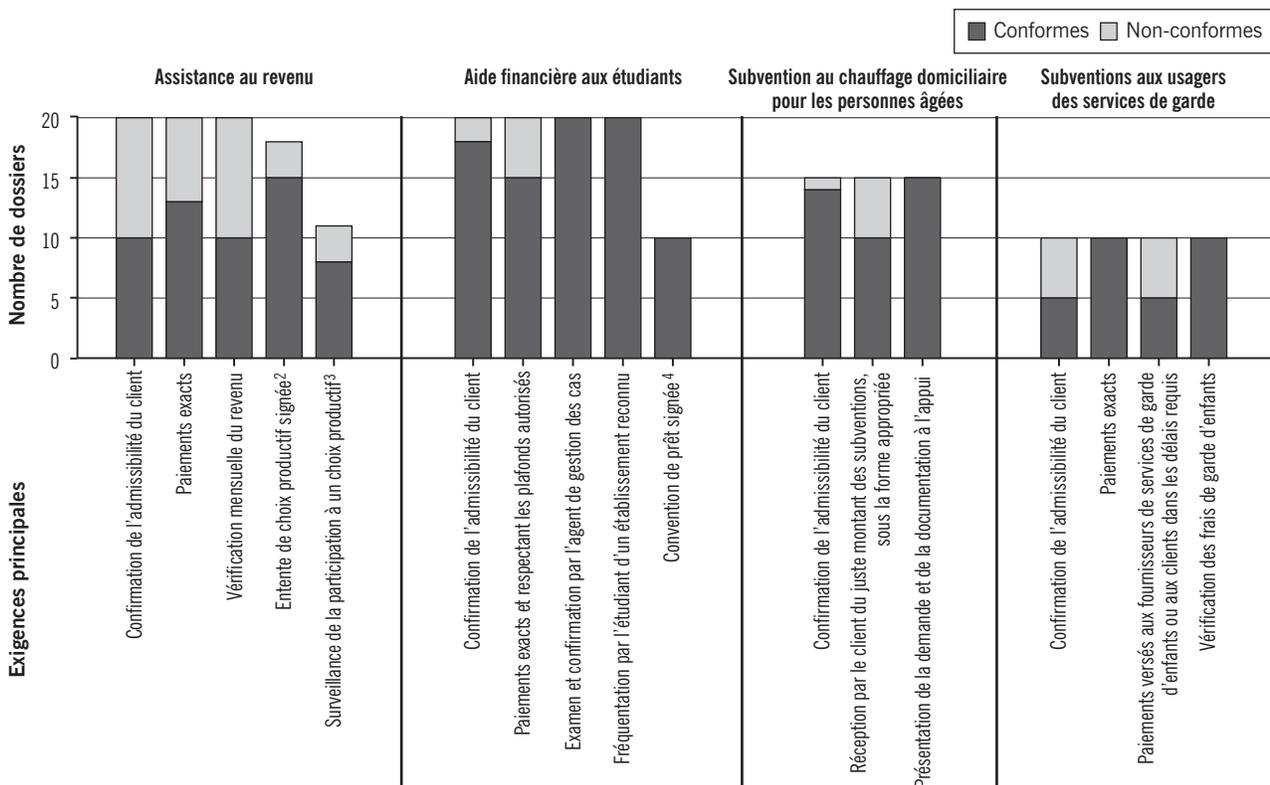
Les dossiers des clients de la sécurité du revenu ne sont pas gérés conformément aux exigences des programmes

17. Nous avons examiné la mise en œuvre de quatre programmes de la sécurité du revenu : l'Assistance au revenu, l'Aide financière aux étudiants, la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées et le programme de subventions aux usagers des services de garde. Nous avons prélevé un échantillon aléatoire de 65 dossiers de clients bénéficiant de la sécurité du revenu, provenant de centres de services régionaux et de petits centres de services communautaires éloignés, sur une période de plus de trois ans et demi (de l'exercice 2009-2010 à l'exercice 2012-2013). Nous avons étudié les dossiers pour déterminer si les agents avaient évalué les clients et versé les prestations conformément aux principaux éléments des exigences des dispositions législatives et des politiques applicables. Plus précisément, nous avons évalué dans quelle mesure le Ministère avait vérifié si les critères d'admissibilité étaient respectés lors de la demande initiale et par la suite, et si des paiements exacts avaient été versés aux clients dans les délais prévus et sous une forme appropriée.

18. Il est primordial que les prestations de la sécurité du revenu soient versées conformément aux exigences des programmes, car de nombreux résidents dépendent de ces programmes pour combler leurs besoins essentiels, trouver du travail ou poursuivre des études postsecondaires. Si ces exigences ne sont pas respectées, le Ministère pourrait ne pas utiliser les fonds publics de manière efficace et pourrait ne pas respecter son engagement de soutenir les résidents vulnérables et de les aider à devenir plus autonomes. Les résidents pourraient aussi ne pas recevoir le même niveau de service, quel que soit le lieu où ils habitent.

19. Nous avons constaté que, dans 38 des 65 dossiers de la sécurité du revenu que nous avons examinés portant sur les quatre programmes, les principales exigences des programmes n'avaient pas été respectées. La majorité des dossiers de l'Assistance au revenu n'avaient pas été administrés conformément aux exigences du programme. Dans le cas de l'Aide financière aux étudiants, les deux tiers des dossiers que nous avons examinés respectaient les exigences du programme, mais dans le tiers des dossiers, les exigences relatives au lieu de résidence n'avaient pas été respectées ou encore le montant des paiements était inexact. Pour ce qui est de la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées et du programme de subventions aux usagers des services de garde, les principales exigences des programmes n'avaient pas été respectées pour certains clients. Cela avait eu un effet sur le montant de la subvention accordée ou avait retardé les paiements. La pièce 2 contient un résumé des constatations découlant de l'ensemble des dossiers examinés.

Pièce 2 Des cas de non-respect des principales exigences ont été constatés pour tous les programmes de la sécurité du revenu¹



1 Nos tests d'audit exigeaient qu'un dossier de la sécurité du revenu respecte toutes les principales exigences du programme pertinent pour être considéré conforme. Pour tous les dossiers de la sécurité du revenu que nous avons jugés non conformes, au moins une exigence principale du programme pertinent n'était pas respectée.
 2 Sur les 20 clients du programme d'Assistance au revenu, 18 devaient signer une entente de choix productif. Les deux autres clients avaient été exemptés de la participation à un choix productif.
 3 Sur les 18 clients qui devaient signer une entente de choix productif, quatre clients avaient signé, mais n'avaient pas présenté de demande de prestations au cours des mois suivants. Trois autres clients n'avaient pas signé d'entente de choix productif; par conséquent, il n'y avait pas de choix productif désigné à surveiller.
 4 Dix autres étudiants avaient reçu une bourse et n'étaient donc pas tenus de signer une convention de prêt.

20. Même si nous avons constaté que les principales exigences des programmes n'avaient pas été respectées pour bon nombre des dossiers que nous avons examinés, nous avons néanmoins observé de nombreuses bonnes pratiques de gestion ainsi que des secteurs où certaines de ces principales exigences des programmes avaient toujours été respectées. Nous avons trouvé de nombreux exemples de cas où les agents des services à la clientèle avaient fourni une aide active à des clients nécessitant un appui additionnel, notamment en effectuant des visites à la maison, en aidant la personne à remplir sa demande de la sécurité du revenu ou en mettant en place d'autres méthodes de paiement pour répondre aux besoins particuliers de ces clients. Le Ministère offre aussi aux clients qui reçoivent une assistance au revenu de payer lui-même directement le propriétaire de leur logement ou les entreprises de services publics, pour les aider à gérer leurs finances personnelles.

21. Assistance au revenu — Nous avons constaté que, dans 18 des 20 dossiers portant sur l'Assistance au revenu que nous avons examinés (90 %), au moins une des principales exigences du programme n'avait pas été respectée. La pièce 3 présente un résumé de nos constatations. Nous avons observé un manque d'uniformité évident en ce qui concerne la façon dont les agents des services à la clientèle évaluaient les clients et appliquaient les politiques et les procédures du programme. Certains agents des services à la clientèle avaient effectué la vérification du revenu exigée, tandis que d'autres n'avaient effectué qu'une vérification sommaire ou n'en avaient fait aucune. Nous avons aussi constaté que, dans certains cas, les agents des services à la clientèle avaient surveillé avec diligence la participation des clients à des choix productifs (voir la pièce 4) et refusé d'effectuer les paiements si les clients n'avaient pas participé comme prévu. Dans d'autres cas, même si les clients n'avaient pas sélectionné de choix productif ou que l'agent des services à la clientèle n'avait pas surveillé la participation des clients aux choix productifs, ces clients avaient continué de recevoir des prestations. En raison de ce manque d'uniformité, les clients ont reçu des prestations de la sécurité du revenu différentes selon l'agent des services à la clientèle ayant traité leur dossier.

Pièce 3 Dossiers portant sur l'Assistance au revenu : Résumé des constatations

Dans 10 des 20 dossiers, l'admissibilité des clients n'avait pas été confirmée parce que les revenus des clients ou d'autres renseignements essentiels n'avaient pas été vérifiés au moment de la demande initiale, mais la demande de prestations de ces clients avait tout de même été acceptée.

Dans 10 des 20 dossiers, le revenu mensuel du client n'avait pas été vérifié, mais l'aide mensuelle avait quand même été versée.

Dans 3 des 18 dossiers, le client ne s'était pas engagé à participer à un choix productif, mais avait continué à recevoir des prestations. (Deux clients avaient été exemptés de la participation.)

Dans 3 des 11 dossiers, le Ministère n'avait pas surveillé la participation du client au choix productif désigné, mais le client avait continué à recevoir des prestations. (Quatre autres clients avaient signé une entente de choix productif, mais n'avaient pas soumis de demande de prestations au cours des mois suivants. Trois autres clients n'avaient pas signé d'entente; il n'y avait donc pas d'activité à surveiller.)

Dans 7 des 20 dossiers, les paiements aux clients étaient inexacts :

- dans 2 dossiers, les clients avaient reçu des paiements trop élevés (pour la nourriture, les services publics ou les vêtements). Le trop-payé était d'environ 320 \$ au total;
 - dans 2 dossiers, les clients avaient reçu des paiements insuffisants (pour les vêtements ou le logement). Le montant non versé était d'environ 200 \$ au total;
 - dans les dossiers restants, le Ministère avait détecté des paiements trop élevés totalisant 1 143 \$, desquels 500 \$ avaient été recouverts au moment de notre examen.
-

Pièce 4 Choix productifs : Une exigence unique du programme d'Assistance au revenu

Les choix productifs sont des activités auxquelles les clients sont capables de participer, telles que des emplois, des activités traditionnelles (p. ex. la chasse, la trappe et la pêche), des études ou des programmes de bien-être, et qui peuvent les aider à devenir autonomes. Les clients doivent participer tous les mois à une activité parmi divers choix productifs pour continuer de recevoir des prestations en vertu du programme. Les clients âgés et les personnes qui souffrent d'une incapacité à court ou à long terme reçoivent une exemption. Le *Règlement sur l'assistance au revenu* exige que le Ministère surveille la participation des clients à ces activités tous les mois.

Le Ministère a instauré l'obligation de participer à une activité parmi des choix productifs au milieu des années 1990, lorsqu'il est devenu responsable de la mise en œuvre du programme d'Assistance au revenu. L'obligation de participer à des choix productifs faisait partie de la nouvelle orientation du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest qui visait à favoriser l'indépendance et l'autonomie des clients par les études et la formation, surtout ceux qui étaient en mesure d'entrer sur le marché du travail.

Source : *Règlement sur l'assistance au revenu* (1990) et *Income Support Reform*, 1996

22. Aide financière aux étudiants — Nous avons constaté que, dans 7 des 20 dossiers portant sur l'Aide financière aux étudiants (35 %), au moins une des principales exigences du programme n'avait pas été respectée. La pièce 5 présente un résumé de nos constatations. Pour ce qui est de l'interprétation des exigences du programme, nous avons observé un manque d'uniformité semblable à ce que nous avons constaté à l'égard de l'Assistance au revenu. Ainsi, nous avons constaté que les agents chargés des dossiers des étudiants n'arrivaient pas tous à la même décision à l'égard du lieu de résidence de l'étudiant, un critère essentiel. De plus, les décisions ne respectaient pas toujours les exigences relatives à l'admissibilité au programme. En conséquence, il se peut que des étudiants aient reçu une aide à laquelle ils n'avaient pas droit (nous avons relevé deux cas dans le cadre de notre examen) ou encore que des étudiants admissibles n'aient pas reçu l'aide à laquelle ils avaient droit.

Pièce 5 Dossiers portant sur l'Aide financière aux étudiants : Résumé des constatations

Dans 2 des 20 dossiers, le critère du lieu de résidence de l'étudiant n'avait pas été respecté, mais les étudiants avaient obtenu une aide.

Dans 5 des 20 dossiers, les paiements versés aux étudiants étaient inexacts :

- dans 1 dossier, un paiement non autorisé totalisant 297 \$ avait été versé à un étudiant pour des frais de voyage;
- dans 3 dossiers, les étudiants avaient reçu des paiements en trop pour des prêts remboursables, totalisant 250 \$, 560 \$ et 640 \$ respectivement;
- dans 1 dossier, l'étudiant avait reçu 1 500 \$ de moins que la somme à laquelle il avait droit pour un prêt remboursable.

Dans 20 des 20 dossiers, l'agent chargé des dossiers des étudiants avait examiné et vérifié l'information sur le client.

Dans 20 des 20 dossiers, il y avait la preuve que l'étudiant fréquentait un établissement d'enseignement reconnu.

Dans 10 des 10 dossiers, les conventions de prêt avaient été signées par le client. (Les 10 autres étudiants avaient obtenu une bourse et n'avaient donc pas à signer de convention de prêt.)

23. Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées — Nous avons constaté que, dans 6 des 15 dossiers portant sur la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées (40 %), au moins une des principales exigences du programme n'avait pas été respectée. La pièce 6 présente un résumé de nos constatations. Nous avons aussi constaté que même si le programme permet le paiement de la subvention pour un exercice financier complet, de nombreuses personnes âgées ne recevaient la subvention que pour une période limitée, généralement de septembre à mars. Les représentants du Ministère nous ont indiqué que cette mesure avait été prise pour garantir que les personnes âgées recevaient de l'aide pour les mois froids de l'hiver. Cependant, nous avons constaté que bon nombre de ces personnes âgées avaient reçu une aide moins importante que celle qui leur avait été accordée et qu'elles auraient pu profiter de l'aide complémentaire entre avril et septembre. Nous encourageons le Ministère à trouver des solutions pour s'assurer que les bénéficiaires ont la possibilité d'utiliser toute l'aide à laquelle ils ont droit.

Pièce 6 Dossiers portant sur la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées : Résumé des constatations

Dans 1 des 15 dossiers, l'admissibilité du client n'avait pas été entièrement déterminée.

Dans 5 des 15 dossiers, les clients n'avaient pas reçu le montant d'aide auquel ils avaient droit :

- dans 1 dossier, le client avait reçu environ 180 \$ en trop;
- dans 2 dossiers, environ 40 % du montant de la subvention des clients n'avait pas été utilisé, car la subvention n'avait pas été versée au cours de la période voulue;
- dans 1 dossier, le client avait dû attendre au moins 5 mois pour obtenir le remboursement de 92 % de la subvention;
- dans 1 dossier, 10 \$ de plus auraient dû être versés au client.

Dans 15 des 15 dossiers, la demande et les pièces justificatives avaient été soumises.

24. Programme de subventions aux usagers des services de garde — Nous avons constaté que, dans 7 des 10 dossiers portant sur le programme de subventions aux usagers des services de garde (70 %), au moins une des principales exigences du programme n'avait pas été respectée. La pièce 7 présente un résumé de nos constatations. Nous avons remarqué que, souvent, les agents des services à la clientèle semblaient ne pas bien comprendre le processus de vérification requis et ne respectaient pas les délais pour le versement de la subvention aux clients. Dans 5 des 10 dossiers que nous avons examinés, cela avait occasionné des retards dans les paiements aux parents ou aux

fournisseurs de services de garde. Ces constatations semblent contraires à l'esprit de la subvention, qui est d'appuyer les parents pour qu'ils puissent étudier ou devenir autonomes.

**Pièce 7 Dossiers portant sur le programme de subventions aux usagers des services de garde :
Résumé des constatations**

Dans 5 des 10 dossiers, les exigences relatives à l'admissibilité n'avaient pas été respectées, car la documentation justifiant les besoins du client était absente du dossier.

Dans 5 des 10 dossiers, les paiements aux clients ou aux fournisseurs de services de garde avaient été effectués en retard. Ces retards allaient de 30 à 60 jours.

Dans 10 des 10 dossiers, le Ministère avait vérifié les frais de garde et les paiements étaient exacts.

25. Il convient de noter que, même si notre examen des dossiers des programmes de la sécurité du revenu a révélé des cas où les demandes d'assistance avaient été approuvées et où les paiements avaient été versés régulièrement aux clients sans que les agents se soient assurés que les bénéficiaires respectaient toutes les principales exigences des programmes, il ne faut pas en conclure automatiquement que les clients n'avaient pas droit à cette aide. Cela signifie plutôt que les agents des services à la clientèle n'avaient pas obtenu toute l'information requise pour avoir l'assurance que les prestations avaient été calculées et versées correctement.

26. En résumé — Notre examen des dossiers portant sur les quatre programmes de la sécurité du revenu a révélé des problèmes importants de non-respect des principales exigences de ces programmes, qui sont énoncées dans la *Loi sur l'assistance sociale*, la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* et leurs règlements. Les exigences relatives à la gestion financière, qui sont énoncées dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et le manuel connexe (*Financial Administration Manual*), s'appliquent aussi à la mise en œuvre de ces programmes par le Ministère. Dans les sections suivantes, nous examinons les mécanismes et les systèmes que le Ministère a établis pour mettre en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu, et nous évaluons s'ils permettent d'exécuter les programmes conformément à ces exigences et de façon uniforme dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest. Nous présentons ensuite nos recommandations sur ces points.

Les mécanismes visant à assurer l'exécution des programmes manquent de clarté dans certains domaines

27. Nous avons examiné si le Ministère avait établi des mécanismes, des procédures et des systèmes clairs pour encadrer la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu. Nous avons constaté que le Ministère avait établi des mécanismes et des outils pour faciliter l'exécution de ces programmes, notamment des politiques, des procédures et des lignes directrices détaillées, et même des modèles standard à utiliser pour aider le personnel à assurer la mise en œuvre des programmes. Par exemple, les manuels des politiques et des procédures relatives à l'Assistance au revenu et à l'Aide financière aux étudiants expliquent les exigences détaillées des dispositions législatives relatives à ces programmes. Le Ministère a aussi conçu des modèles pour aider les agents des services à la clientèle et les agents chargés des dossiers des étudiants à traiter les demandes de prestation des clients de manière uniforme.

28. Nous avons toutefois constaté que dans quelques domaines clés, les politiques, les procédures et les lignes directrices n'étaient pas claires, ce qui rendait certaines exigences des programmes difficiles à interpréter ou à appliquer. Dans le cas de l'Assistance au revenu, le Ministère est tenu de confirmer le revenu des clients lorsqu'ils présentent leur première demande d'assistance, et chaque mois par la suite. Cependant, les politiques et les procédures n'indiquent pas clairement la façon de le faire. Ce manque de clarté se reflète dans notre examen des dossiers portant sur l'Assistance au revenu. Certains agents des services à la clientèle effectuaient une vérification approfondie du revenu du demandeur, tandis que d'autres ne le faisaient pas. En avril 2012, le Ministère a adopté des directives officielles sur la façon de vérifier le revenu des clients et sur le moment où les agents doivent le faire, dans le but de déterminer l'admissibilité à une assistance. Ces directives n'avaient pas été instaurées depuis assez longtemps pour nous permettre d'en évaluer l'effet sur la mise en œuvre du programme.

29. Dans le cas de la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées, les lignes directrices du Ministère n'expliquent pas la façon de vérifier qui est le propriétaire de la maison et qui réside dans la maison du demandeur. Ces deux facteurs sont importants pour déterminer l'admissibilité au programme. Dans certaines régions, nous avons constaté que le Ministère avait de la difficulté à suivre la part de la subvention que certains clients avaient utilisée. Ce problème est attribuable au fait que le Ministère ne reçoit parfois qu'une seule facture générale sur laquelle le montant du combustible fourni

à chaque bénéficiaire de la subvention n'est pas précisé. Sans factures individuelles, il est difficile de surveiller adéquatement la consommation de combustible de chaque client, ce qui fait augmenter la possibilité que les personnes âgées reçoivent une quantité de combustible supérieure ou inférieure au plafond approuvé de la subvention.

30. Nous avons aussi constaté que les politiques, les procédures et les lignes directrices du Ministère relatives au programme de subventions aux usagers des services de garde ne contenaient pas de directives claires sur la vérification des frais de garde, ce qui a retardé le versement des paiements aux bénéficiaires de la subvention. Les exigences relatives à ce programme sont énoncées dans les politiques et les procédures relatives à l'Assistance au revenu et dans un ensemble séparé de lignes directrices préparé expressément pour le programme de subventions. Selon les politiques et les procédures, les paiements aux fournisseurs de services de garde titulaires d'un permis doivent être effectués au début du mois. Les lignes directrices relatives au programme le permettent, mais les clients sont tenus de valider les frais réels du mois précédent avant que le paiement du mois suivant puisse être effectué. Toutefois, cette exigence de vérification n'est pas énoncée clairement ou n'est pas bien comprise par les agents des services à la clientèle, ce qui entraîne différentes interprétations ainsi que d'importants retards dans les paiements.

31. Au cours de l'exercice 2011-2012, le Ministère a analysé le programme de subventions aux usagers des services de garde et en a modifié les modalités de mise en œuvre. Les changements sont entrés en vigueur en septembre 2012 et comprenaient la réintégration de ce programme au sein du programme d'Assistance au revenu. Selon les représentants du Ministère, cela aurait pour effet de rendre les exigences plus claires. Nous n'avons pas examiné les dossiers traités en vertu des nouvelles exigences des subventions aux usagers des services de garde, car nous avons alors terminé notre examen.

32. Il revient au Ministère de corriger le manque de clarté des politiques, des procédures et des lignes directrices relatives à la sécurité du revenu, en définissant plus clairement les exigences actuelles des programmes. Cela ne demande peut-être pas d'apporter des changements fondamentaux aux mécanismes actuels appuyant la mise en œuvre des programmes. Des exigences plus claires, combinées à l'assurance que tous les employés de première ligne comprennent les exigences de façon précise et uniforme, peuvent contribuer à améliorer la mise en œuvre de ces programmes.

33. Recommandation — Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait définir plus clairement les politiques, les procédures et les lignes directrices énonçant les exigences relatives à la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu, ainsi que la façon de respecter ces exigences. Il devrait veiller à ce que le personnel comprenne et respecte ces procédures et lignes directrices.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation veille continuellement au respect des politiques, des procédures et des lignes directrices standard. Le Ministère a récemment préparé trois manuels suivant une nouvelle présentation qui simplifie et précise le processus d'administration des politiques et des procédures. Ces manuels sont le manuel de vérification, le manuel des politiques relatives à l'assistance au revenu et un manuel des ressources pour les agents des services à la clientèle. La rédaction de ces manuels était terminée en octobre 2012.*

34. Recommandation — Lorsque le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation adoptera son programme révisé de subventions aux usagers des services de garde, il devrait établir des lignes directrices précises, qui sont conformes aux exigences du programme, et les communiquer clairement aux employés de première ligne et aux demandeurs éventuels.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation a adopté en septembre 2012 un programme révisé de subventions aux usagers des services de garde. Des politiques claires ont été établies et un plan de communication a été mis en œuvre pour s'assurer que le personnel et les parties intéressées sont bien informés des changements. Une formation a été donnée aux employés de première ligne au moyen de l'application en ligne « Go-To-Meetings ». Il s'agit d'un outil de formation Web que le Ministère a récemment adopté pour offrir de la formation à moindre coût aux employés de première ligne.*

L'absence de surveillance augmente les risques liés à l'utilisation du système d'administration et de gestion des clients

35. Le Ministère se sert d'un système d'administration et de gestion des clients pour appuyer la mise en œuvre des programmes. Cette base de données contient une section pour chaque programme de la sécurité du revenu et est dotée de paramètres standard pour chaque programme afin d'aider le personnel à évaluer les demandes des clients et à déterminer le montant des prestations à verser. Par exemple, dans le cas de l'Assistance au revenu, les agents des services à la clientèle entrent dans le système l'information sur les dépenses et le revenu

mensuels de chaque client. Le système calcule alors le montant des prestations auquel le client a droit pour le mois en question. Le système prévoit des allocations standard pour la nourriture et les vêtements en fonction de chaque communauté, ce qui aide les agents des services à la clientèle à déterminer les paiements exacts à verser aux clients.

36. Nous avons constaté que la base de données comportait des contrôles permettant de prévenir les erreurs, mais que le système reposait sur les deux hypothèses suivantes : les agents des services à la clientèle vérifiaient l'information sur les clients avant de l'entrer dans le système pour calculer le montant auquel le client avait droit; et cette information était entrée correctement. Notre examen des dossiers des clients a montré que des erreurs se produisaient, que les agents des services à la clientèle ne vérifiaient pas l'information sur le client pour tous les dossiers alors qu'ils étaient tenus de le faire, et qu'ils n'interprétaient pas toujours les exigences des programmes de la même manière.

37. Dans le cas de l'Assistance au revenu, les agents des services à la clientèle se servent également de la base de données pour effectuer les paiements mensuels aux clients. (Pour ce qui est des trois autres programmes, les paiements sont effectués à partir du système financier du gouvernement — le système de responsabilisation et de gestion). Selon les représentants du Ministère, les agents se servent de la base de données pour éviter des retards dans les paiements et répondre aux besoins urgents des clients lorsque cela s'avère nécessaire. Dans les centres de services communautaires du Ministère, les agents des services à la clientèle peuvent engager les sommes et effectuer les paiements à partir de la base de données sans qu'une deuxième personne doive approuver l'opération. Ce genre d'opérations se traduit par un manque de surveillance et contrevient au principe de la séparation des tâches. Lors d'un examen externe de la base de données réalisé en 2009, ce manque de surveillance et de séparation des tâches avait été constaté, et plusieurs recommandations avaient été formulées pour améliorer le système. Le Ministère a préparé un plan d'action en réponse aux constatations de l'examen de 2009, mais en septembre 2012, aucune mesure n'avait encore été prise à ce sujet. Il y a donc un risque que le Ministère ne dispose pas des contrôles appropriés pour atténuer les possibilités d'erreurs dans les paiements aux clients des programmes de la sécurité du revenu ou pour prévenir les risques de fraude.

La surveillance de la mise en œuvre des programmes dans les centres de services varie selon la région

38. Les gestionnaires sont chargés de s'assurer que les membres de leur personnel mettent en œuvre les programmes de la sécurité du revenu conformément aux exigences. Nous avons vérifié si le Ministère surveillait les centres de services régionaux et communautaires dans le cadre de ses mécanismes visant à s'assurer de la conformité et de l'uniformité de la mise en œuvre des programmes. Nous avons aussi vérifié si le Ministère surveillait la mise en œuvre du programme d'Aide financière aux étudiants à son administration centrale.

39. Une surveillance efficace et uniforme de la mise en œuvre des programmes dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest aiderait le Ministère à s'assurer que les résidents reçoivent les prestations, l'aide et les services auxquels ils ont droit. Selon le Ministère, le risque que des prestations inappropriées soient versées a une incidence importante sur le budget des programmes. De plus, le fait de verser des prestations insuffisantes a des répercussions directes sur le bien-être des résidents et des familles. Les résultats de la surveillance ministérielle pourraient également aider le Ministère à détecter les erreurs et les problèmes systémiques touchant la mise en œuvre des programmes, ainsi qu'à déterminer les besoins de formation des employés de première ligne.

40. Nous avons constaté un important manque d'uniformité en ce qui a trait aux activités de surveillance exercées par le Ministère sur les programmes de la sécurité du revenu mis en œuvre par les centres de services régionaux et communautaires. Dans certaines régions, les gestionnaires visitaient périodiquement les centres de services communautaires pour surveiller la mise en œuvre des programmes en général et les dépenses, mais dans la plupart des régions, ils ne surveillaient pas les dossiers en détail. Par exemple, ils ne déterminaient pas si les clients avaient fait l'objet d'une évaluation, si les prestations avaient été versées conformément aux exigences des programmes, ni si les exigences, telles que la participation à des choix productifs, étaient bien respectées. Cette constatation est particulièrement préoccupante, étant donné que de nombreux agents des services à la clientèle travaillent de façon isolée dans les communautés et que leurs seuls contacts avec les centres de services régionaux se font par téléphone ou par courriel. Les représentants du Ministère nous ont indiqué que les coûts de déplacement, les pénuries de personnel et la charge de travail empêchaient les gestionnaires d'exercer ce niveau de surveillance.

41. Nous avons aussi constaté que les exigences relatives aux choix productifs n'étaient pas identiques dans tous les centres de services régionaux et communautaires. Bien que le Ministère ait mis sur pied une liste complète d'activités auxquelles les clients peuvent participer pour respecter les exigences à cet égard, il n'exige pas que tous les clients du programme d'Assistance au revenu participent à un nombre d'heures standard par mois. Les représentants du Ministère ont indiqué que le nombre d'heures requis dépendait de la situation de chaque client ainsi que des choix productifs offerts dans la région du client. Nous avons toutefois constaté que dans certaines régions, les agents pensaient que 25 heures d'activité par mois étaient obligatoires, quelles que soient la situation du client ou les activités offertes. Dans d'autres régions, on nous a dit qu'il n'y avait pas de nombre d'heures fixe établi. Selon les représentants du Ministère, il arrive que dans de petites communautés, les agents des services à la clientèle exigent une participation à un nombre d'heures standard d'activités de choix productifs pour éviter de donner l'impression que les clients de l'Assistance au revenu ne sont pas tous traités de la même façon. Cela signifie que différentes régions fixent des exigences différentes et, en conséquence, que les clients de la sécurité du revenu peuvent être tenus d'effectuer un nombre plus ou moins élevé d'heures d'activité selon la région où ils reçoivent leurs prestations.

42. Nous avons aussi trouvé des exemples de bonnes pratiques de surveillance dans certaines régions. Dans une région, le gestionnaire examine périodiquement des dossiers de clients au hasard et documente les résultats de son examen pour s'assurer que les agents des services à la clientèle vérifient convenablement l'information et que les dossiers respectent les exigences relatives aux programmes. Le gestionnaire présente ensuite dans un rapport succinct les constatations de l'examen des dossiers aux agents des services à la clientèle concernés. Ce rapport met l'accent sur les exigences relatives à la conformité et sur les aspects à améliorer touchant, par exemple, la documentation manquante, la vérification des biens ainsi que l'organisation et la tenue des dossiers. Cette pratique contribue à détecter des erreurs qui pourraient avoir une incidence sur le budget du Ministère ou sur les prestations versées aux clients. Une autre région a établi un système de jumelage pour favoriser le respect des exigences du Ministère dans les cas de conflits d'intérêts possibles. Ce système consiste à jumeler des agents des services à la clientèle avec un membre désigné du personnel à qui ils transfèrent la responsabilité des dossiers touchant des membres de leur famille ou des amis, ce qui permet d'éviter les conflits d'intérêts, particulièrement dans les petites communautés. L'adoption de telles pratiques dans

toutes les régions pourrait aider le Ministère à surveiller plus efficacement la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu et favoriser la conformité et l'uniformité des prestations versées aux clients.

43. Dans le cas de l'Aide financière aux étudiants, c'est l'administration centrale du Ministère qui traite les demandes et verse l'aide, et un superviseur du programme surveille la mise en œuvre du programme. Nous avons constaté que la surveillance de ce programme était informelle. Même si les agents chargés des dossiers des étudiants consultaient le superviseur du programme ou d'autres membres du personnel au sujet des dossiers des clients, le Ministère n'avait pas établi de mécanismes standard pour surveiller les activités des agents chargés des dossiers des étudiants et il n'effectuait pas d'examen périodiques des dossiers des clients pour s'assurer que les demandes étaient traitées conformément aux exigences.

44. Recommandation — Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait s'assurer que les superviseurs et les gestionnaires régionaux effectuent une surveillance en bonne et due forme des dossiers des clients. Cette surveillance devrait comprendre des examens réguliers des dossiers des clients, ainsi que l'utilisation de modèles standard dans toutes les régions pour assurer l'uniformité des méthodes suivies. Lorsque la surveillance révèle des lacunes ou d'autres problèmes, les superviseurs et les gestionnaires régionaux devraient effectuer un suivi officiel.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation n'avait pas encore terminé la mise au point de son outil de vérification au moment de l'audit. Cet outil comprendra une section pour inscrire les observations et la suite à donner aux fins du suivi et sera utilisé par les gestionnaires régionaux pour effectuer leurs examens des dossiers. L'outil devrait être prêt en janvier 2013. En novembre 2012, le Ministère a également consulté les surintendants régionaux concernant la surveillance des dossiers. Les discussions ont porté expressément sur l'établissement de normes pour l'examen de la conformité, sur l'établissement d'une formule pour déterminer la proportion acceptable des dossiers à examiner, ainsi que sur le processus de rapport au directeur de la sécurité du revenu sur les progrès réalisés.*

45. Recommandation — Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait définir clairement les exigences relatives aux choix productifs du programme dans les directives données aux agents des services à la clientèle et leur communiquer clairement ces exigences. Les gestionnaires régionaux devraient aussi surveiller

le respect des exigences relatives aux choix productifs et apporter des mesures correctives au besoin.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. En mars 2013, la Division de la sécurité du revenu du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation commencera à utiliser un site SharePoint, qui comprendra un bulletin trimestriel et une foire aux questions et servira de forum de discussion aux agents des services à la clientèle. À compter de janvier 2013, les gestionnaires régionaux devront surveiller les choix productifs lors de l'examen des dossiers. Les résultats seront communiqués au directeur de la sécurité du revenu.*

Les mécanismes visant à détecter et à corriger les paiements inexacts ne sont pas appliqués

46. Examens de la conformité — Les politiques, les procédures et les lignes directrices du Ministère pour chacun des quatre programmes de la sécurité du revenu stipulent que des examens de la conformité de dossiers choisis doivent être effectués pour s'assurer que les clients reçoivent les prestations auxquelles ils ont droit. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas établi de stratégie ou de cadre pour la sélection des dossiers à examiner. Nous avons constaté aussi que le Ministère n'examinait les dossiers des clients que si les membres du personnel avaient détecté un problème ou un risque. Au cours de notre audit, les représentants du Ministère nous ont informés que le Ministère était en train de concevoir un outil de vérification, mais cet outil n'avait pas encore été mis en œuvre au moment de notre examen.

47. Au cours des exercices 2009-2010 à 2011-2012, le Ministère a effectué 72 examens, qui ont pour la plupart été effectués en raison de la détection d'un problème dans des dossiers de l'Assistance au revenu. Le Ministère n'a effectué aucun examen des dossiers de la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées ou des dossiers du programme de subventions aux usagers des services de garde, et il n'a examiné que trois dossiers de l'Aide financière aux étudiants au cours de cette période. Nous avons aussi observé une grande variation dans l'étendue des examens effectués par le Ministère. Ainsi, certains examens se limitaient à des opérations précises, tandis que d'autres comprenaient une étude plus détaillée du dossier du client. Ces examens ont souvent révélé que des clients n'avaient pas déclaré tous leurs revenus, ce qui signifie que des prestations trop élevées leur avaient été versées. Les examens ont également montré que des pièces justificatives manquaient dans plusieurs dossiers ou que le personnel n'avait pas vérifié convenablement l'information.

48. Recommandation — Conformément aux exigences des programmes, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait examiner périodiquement une sélection de dossiers des programmes de la sécurité du revenu pour s'assurer que les clients reçoivent les prestations auxquelles ils ont droit. Le Ministère devrait établir un cadre pour la sélection des dossiers à vérifier, en fonction de critères établis avant l'examen. Les résultats devraient être communiqués chaque année au directeur de la sécurité du revenu.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation a révisé la description de travail du vérificateur des programmes et a élaboré un manuel de vérification qu'il devra utiliser. Le manuel comprend un cadre de vérification, y compris les critères d'échantillonnage et le mécanisme de sélection des vérifications. Le Ministère a également établi un plan de voyage de vérification pour l'exercice 2012-2013 et effectuera une vérification d'une communauté de chaque région d'ici mars 2013. Un plan de voyage approuvé par le directeur de la sécurité du revenu sera établi chaque année de manière à ce que des vérifications soient effectuées dans chaque région.*

49. Procédures de recouvrement — Le manuel de gestion des finances publiques (*Financial Administration Manual*) du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest stipule que les sommes dues à un ministère doivent faire l'objet d'une série de procédures de recouvrement, dont l'envoi de factures et d'avis par écrit, dans un délai de 90 jours. Si ces procédures de recouvrement ne produisent pas les résultats escomptés, le ministère est tenu de transmettre les dossiers au ministère des Finances, qui se chargera de recouvrer les sommes dues. Nous avons constaté que le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation n'avait pas suivi ces procédures lors de l'administration des sommes payées en trop dans le cadre du programme d'Assistance au revenu. Des montants trop élevés peuvent avoir été versés pour diverses raisons : erreurs commises dans le calcul des paiements mensuels, non-vérification de l'admissibilité du client, non-déclaration de tous les revenus par le client. Le Ministère a dressé une liste de 1 620 clients qui ont reçu des sommes en trop dans le cadre du programme d'Assistance au revenu au cours des quelque dix dernières années. Ce trop-payé s'élève à 2 millions de dollars environ, somme dont le Ministère avait recouvré environ 888 000 \$ à la fin de notre période d'examen.

50. Plus particulièrement, nous avons constaté qu'aucune des sommes payées en trop n'avait fait l'objet des procédures de recouvrement exigées par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, et que le Ministère n'avait pas transmis les dossiers au

ministère des Finances. La procédure standard adoptée par le Ministère consiste plutôt à déduire 25 \$ par mois des prestations qu'il verse aux clients au cours des mois suivants. De plus, il ne recouvre pas les sommes payées en trop auprès des clients qui ont cessé de demander une assistance au revenu, et ce, malgré que les dispositions législatives relatives au programme permettent le recouvrement auprès de ces clients. Bien que cette approche ait permis de recouvrer une partie des sommes payées en trop, nous avons constaté que 26 % des 1 620 clients ayant reçu des sommes en trop n'avaient fait l'objet d'aucune mesure de recouvrement au cours des six dernières années ou plus. En vertu de la disposition législative sur la prescription après six ans établie par le ministère des Finances pour le recouvrement des dettes, celles-ci pourraient constituer des pertes pour le Ministère. Nous avons aussi constaté que ces dettes n'étaient pas présentées dans les états financiers annuels du Ministère.

51. Les représentants du Ministère ont indiqué que celui-ci ne suivait pas les procédures requises pour le recouvrement des dettes parce que la base de données ministérielle n'a pas de mécanisme de déclenchement à cet égard. Le système signale à l'agent des services à la clientèle qu'une somme a été payée en trop, mais il n'indique pas l'ancienneté de la dette. En outre, il offre aux agents l'option de ne pas recouvrer la dette en réduisant les paiements mensuels. Cette pratique a pour conséquence que le Ministère recouvre des paiements en trop auprès de résidents qui sont peut-être encore dans le besoin, mais non auprès de ceux qui ne demandent plus d'assistance au revenu et qui seraient sans doute davantage en mesure de rembourser leurs dettes. Le Ministère a établi un plan de travail visant à apporter des ajustements à son mode de gestion des sommes payées en trop. Les représentants du Ministère nous ont informés qu'ils travaillaient à la mise en œuvre de ce plan.

52. Recommandation — Quand le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation détecte des sommes payées en trop au titre de l'Assistance au revenu, il devrait respecter les exigences du manuel de gestion des finances publiques (*Financial Administration Manual*) pour assurer leur recouvrement. Il devrait suivre les procédures de recouvrement en envoyant aux personnes concernées des factures et des avis par écrit tel que prévu, et transmettre au ministère des Finances les dossiers de dettes impayées pour que celui-ci se charge de leur recouvrement au besoin.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. En mars 2012, un employé à temps plein a été détaché pour travailler au projet de recouvrement des sommes payées en trop dans le cadre de l'Assistance au*

revenu. Ce projet comprend de nombreux volets, notamment la détermination de la valeur réelle des trop-payés enregistrés dans le système d'administration et de gestion de la clientèle (Client Management and Administration System), l'établissement d'un mécanisme pour l'entrée de ces sommes dans le système de responsabilisation et de gestion (System for Accountability and Management) ainsi que l'établissement d'un mécanisme pour que les paiements soient appliqués en fonction des factures documentées dans le système. Le Ministère terminera ce travail d'ici décembre 2013.

Le Ministère a établi des mécanismes pour gérer les cas où les clients font appel

53. Le Ministère est tenu de donner à tous les demandeurs et bénéficiaires des programmes de la sécurité du revenu la possibilité de faire appel des décisions au sujet de leur admissibilité aux programmes ou du montant des prestations qu'ils reçoivent. Nous avons vérifié si le Ministère avait établi des mécanismes appropriés pour gérer les cas d'appels dans chacun des quatre programmes de la sécurité du revenu visés par notre audit.

54. Nous avons constaté qu'avant 2010, le Ministère ne respectait pas les exigences des programmes pour ce qui est de la gestion des appels de décisions du programme d'Assistance au revenu. Le Ministère se servait alors d'un conseil d'examen interne pour entendre les appels des clients plutôt que de mettre sur pied, tel qu'il est tenu de le faire, des comités et commissions d'appel indépendants. Depuis 2010, le Ministère établit de tels comités et commissions d'appel pour le programme d'Assistance au revenu. Nous avons aussi constaté que le Ministère avait appliqué les mécanismes d'appel prévus pour le programme d'Aide financière aux étudiants. De plus, le Ministère a embauché un coordonnateur des appels pour organiser les appels de tous les programmes de la sécurité du revenu et aider les clients dans leur démarche. Ces mesures offrent aux clients des programmes de la sécurité du revenu la possibilité de s'assurer qu'ils reçoivent les prestations auxquelles ils ont droit et que les employés de première ligne évaluent leur dossier conformément aux exigences des programmes.

55. Au cours de la période visée par notre audit, le Ministère n'a reçu aucun appel des décisions relatives à la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées ou au programme de subventions aux usagers des services de garde. Les bénéficiaires de l'Assistance au revenu ont soumis 78 appels, et les bénéficiaires de l'Aide financière aux étudiants, 58 appels. Nous avons évalué les procédures de 36 de ces appels et avons constaté que les comités et commissions d'appel avaient généralement traité les dossiers dans les délais prévus et de manière appropriée.

Les mécanismes de gestion des prêts remboursables et des prêts pouvant faire l'objet d'une remise sont incomplets

56. Le Ministère accorde une aide financière aux étudiants sous forme de bourses et de prêts. Les prêts accordés en vertu du programme sont remboursables lorsque l'étudiant a terminé ses études ou peuvent faire l'objet d'une remise (ce qui veut dire qu'une partie de la dette est effacée) si l'étudiant réside dans les Territoires du Nord-Ouest pendant une période de temps précise après avoir terminé ses études. Le montant du prêt pouvant être effacé dépend du lieu de résidence de l'étudiant et varie entre 1 000 \$ et 2 000 \$ pour chaque période de trois mois de résidence dans les Territoires. Selon les données du Ministère, au 31 mars 2012, les prêts remboursables totalisaient 29,7 millions de dollars et les prêts pouvant faire l'objet d'une remise s'élevaient à 6,4 millions de dollars. Les données du Ministère montrent aussi que le taux de manquement au remboursement des prêts remboursables était d'environ 31 % en 2012.

57. Nous avons examiné si le Ministère avait établi des mécanismes appropriés pour gérer les prêts remboursables et les prêts pouvant faire l'objet d'une remise. Nous avons constaté que le Ministère avait instauré divers mécanismes de surveillance des deux types de prêts, mais que ces mécanismes reposaient sur une intervention manuelle des agents, à savoir l'examen périodique des rapports des programmes, ou encore une intervention de l'étudiant ou de l'établissement d'enseignement, à savoir la notification au Ministère que les prêts étaient devenus remboursables. En se fiant à l'intervention humaine plutôt qu'à un mécanisme automatique, le Ministère court le risque que des prêts remboursables soient oubliés.

58. Recommandation — Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait modifier sa gestion des prêts aux étudiants afin de s'assurer que les prêts aux étudiants qui deviennent exigibles sont répertoriés sans nécessiter l'envoi d'un avis par les étudiants ou un examen manuel des agents.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. À l'heure actuelle, c'est un rapport produit par le système d'administration et de gestion de la clientèle (Client Management and Administration System) qui est utilisé pour déterminer les prêts exigibles ou pouvant faire l'objet d'une remise. Ce rapport est examiné trois fois par année, après chaque semestre d'études. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation s'efforcera de trouver des moyens d'établir un meilleur mécanisme afin que les prêts aux étudiants qui sont exigibles au cours de l'exercice 2013-2014 soient répertoriés automatiquement.*

La formation des employés de première ligne est insuffisante

59. Selon les exigences des programmes de la sécurité du revenu, le Ministère doit offrir aux employés la formation et les cours dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions. Cet engagement fait aussi partie du plan stratégique de 2005-2015. Nous avons examiné si le Ministère déterminait la formation dont le personnel avait besoin pour mettre en œuvre les programmes de la sécurité du revenu et si cette formation leur avait été donnée. Il est important de bien former les employés afin de s'assurer qu'ils possèdent les habiletés et les compétences nécessaires pour mettre en œuvre les programmes de la sécurité du revenu de manière uniforme et adéquate.

60. Le Ministère exige que tous les agents des services à la clientèle suivent une formation de deux semaines pour obtenir leur agrément en vertu de la *Loi sur l'assistance sociale*. Cet agrément leur donne le pouvoir d'évaluer l'admissibilité des clients, d'évaluer leurs besoins financiers et d'effectuer les paiements. Nous avons constaté que les agents des services à la clientèle avaient reçu leur formation de deux semaines et avaient obtenu l'agrément requis. De plus, le Ministère organise chaque année une conférence à l'intention des agents des services à la clientèle, au cours de laquelle ceux-ci discutent des moyens d'améliorer leurs habiletés et reçoivent de l'information concernant leurs fonctions, entre autres la façon de répondre aux demandes d'aide juridique ou aux demandes d'accès à l'information.

61. Cependant, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas établi de programme de formation et de perfectionnement continus à l'intention des agents des services à la clientèle. Après avoir suivi leur formation obligatoire, ces agents ne bénéficient pas de cours de perfectionnement systématiques ou organisés selon un calendrier. Les représentants du Ministère ont indiqué qu'à lui seul, le cours de formation obligatoire ne préparait pas adéquatement les employés de première ligne à traiter les demandes des programmes de la sécurité du revenu. Ils étaient d'avis que de la « formation en cours d'emploi » supplémentaire et des cours périodiques de mise à jour des connaissances seraient utiles. Les agents chargés des dossiers des étudiants qui travaillent pour le programme d'Aide financière aux étudiants reçoivent un cahier de formation qui comprend les politiques et les procédures à appliquer, mais le Ministère n'offre pas de formation en bonne et due forme sur la façon de mettre en œuvre ce programme.

62. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas entièrement évalué les besoins de formation des agents des services à la clientèle ni ceux des agents chargés des dossiers des étudiants. Selon les

représentants du Ministère, les besoins de formation sont établis au moyen de discussions avec les gestionnaires. Cependant, nous avons constaté que le Ministère ne procédait pas de manière structurée à l'évaluation des besoins de formation ni à l'établissement d'objectifs spécifiques pour les agents des services à la clientèle. Le Ministère a rédigé un projet de modèle des compétences des agents des services à la clientèle, qui décrit les habiletés que ces agents doivent posséder pour remplir leurs fonctions, mais ce document n'est pas encore achevé. Les représentants du Ministère nous ont indiqué que lorsque le modèle sera prêt, le Ministère effectuera une évaluation des compétences de tous les agents des services à la clientèle pour déterminer leurs besoins de formation et de perfectionnement professionnel.

63. L'établissement d'un programme de formation et de perfectionnement continus visant à répondre aux besoins des agents des services à la clientèle aurait des répercussions positives sur les clients des programmes de la sécurité du revenu et améliorerait la mise en œuvre des programmes. Une meilleure formation aiderait les employés de première ligne à comprendre et à respecter les exigences des programmes. Au fur et à mesure que les agents des services à la clientèle amélioreront leurs habiletés et leurs compétences, ils pourront aussi améliorer les services offerts aux clients.

64. Recommandation — Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait donner une forme officielle aux programmes actuels et futurs de formation reposant sur les compétences qui sont destinés aux agents des services à la clientèle et aux agents chargés des dossiers des étudiants. Il devrait établir et offrir une formation de base, de manière à ce que les agents puissent avoir et maintenir le niveau de compétences voulu pour exercer leurs fonctions. Le Ministère devrait aussi veiller à ce que les employés reçoivent des séances régulières de formation pour mettre à jour leurs connaissances, afin de s'assurer qu'ils comprennent bien les exigences des programmes de la sécurité du revenu.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. La Division de la sécurité du revenu du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation compte un formateur à temps plein dans son effectif. La formation est essentielle pour que les employés possèdent les connaissances, les compétences et les habiletés nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Au cours de l'exercice 2013-2014, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation continuera à mettre au point un programme de formation reposant sur les compétences à l'intention des agents des services à la clientèle, probablement avec l'aide d'experts de l'extérieur du*

Ministère. Le Ministère a récemment consulté les agents des services à la clientèle concernant leurs besoins de formation, lors de la conférence de novembre 2012. Cette consultation guidera la formation qui sera offerte. Le Ministère a aussi commencé à utiliser l'application « Go-To-Meetings » pour offrir de la formation et a jugé que c'était un outil efficace pour offrir une formation supplémentaire.

Mesure des progrès réalisés en regard des objectifs

Le Ministère sollicite régulièrement l'avis des clients sur le rendement des programmes

65. L'information sur le rendement permet aux gestionnaires de prendre des décisions éclairées sur les programmes de la sécurité du revenu et de mieux en comprendre les répercussions. Cette information aide aussi le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation à rendre compte des résultats des programmes à l'Assemblée législative et aux résidents. Une façon d'obtenir ce genre d'information consiste à demander l'avis des clients. Nous avons examiné si le Ministère sollicitait l'avis des clients des programmes de la sécurité du revenu et des intervenants sur le rendement des programmes, et si le Ministère utilisait cette information pour améliorer les programmes.

66. Nous avons constaté que le Ministère sollicitait régulièrement l'avis des clients des programmes de la sécurité du revenu sur les services offerts par l'entremise de ces programmes. Les centres de services régionaux et communautaires ont des fiches de rétroaction de la clientèle pour recueillir l'avis des résidents au sujet des programmes de la sécurité du revenu. En 2008, 2010 et 2011, le Ministère a mené des sondages sur la satisfaction de la clientèle à l'égard des programmes d'Assistance au revenu et d'Aide financière aux étudiants. Les sondages comprenaient des questions sur la marche à suivre pour faire une demande, sur les méthodes de paiement préférées, ainsi que sur le niveau de service et le délai de réponse des employés. Dans l'ensemble, les résultats des sondages concernant les deux programmes étaient positifs.

67. Une analyse des résultats du sondage sur l'Assistance au revenu effectuée par le Ministère a montré que le niveau global de satisfaction de la clientèle avait diminué légèrement entre 2008 et 2011. Les représentants du Ministère nous ont informés que les résultats de ces sondages étaient utilisés pour améliorer d'autres aspects, par exemple l'aiguillage des clients vers d'autres programmes ou services pertinents offerts par le gouvernement.

L'évaluation du rendement des programmes est limitée

68. Les programmes de la sécurité du revenu du Ministère ont pour objectif d'offrir une assistance financière adéquate, en plus d'un soutien et de services, pour aider les résidents des Territoires à devenir autonomes. Nous avons vérifié si le Ministère recueillait et utilisait régulièrement de l'information sur les programmes pour déterminer si cet objectif était atteint. Nous avons aussi vérifié s'il utilisait cette information pour modifier les programmes au besoin.

69. Nous avons constaté que le Ministère recueillait des renseignements pertinents sur le rendement de ses programmes au moyen de son système d'administration et de gestion des clients. Les renseignements recueillis grâce à ce système comprennent certaines caractéristiques des clients, telles que l'âge, le sexe et la composition du ménage. Le Ministère recueille aussi des renseignements sur le nombre mensuel et annuel de bénéficiaires des programmes, le montant des dépenses associées à ces programmes et les variations en ce qui a trait à l'utilisation des programmes et aux dépenses par région et par communauté. Cependant, nous avons constaté que le Ministère recueillait peu d'information sur les résultats des programmes.

70. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas établi de cibles ni d'indicateurs de rendement pour trois de ses programmes de la sécurité du revenu, bien qu'il se soit engagé à le faire dans son plan stratégique de 2005-2015. Dans le cas de l'Assistance au revenu, le Ministère s'était fixé comme cible de réduire le nombre de bénéficiaires ayant entre 19 et 29 ans en offrant une aide aux études et des activités de formation afin de les aider sortir du piège de l'aide sociale. Le Ministère a effectué une analyse des données sur l'utilisation du programme d'Assistance au revenu selon l'âge et la catégorie, qui a montré que l'utilisation du programme par les personnes de 19 à 29 ans avait diminué. Selon les représentants du Ministère, ces données montrent que les efforts déployés pour offrir aux clients des possibilités de perfectionnement professionnel portent des fruits.

71. Nous avons néanmoins constaté que d'autres renseignements recueillis par le Ministère pourraient être utilisés plus efficacement pour déterminer si les objectifs des programmes de la sécurité du revenu sont atteints. Par exemple, le Ministère pourrait analyser certains renseignements recueillis lors du traitement des prestations mensuelles d'assistance au revenu, afin de déterminer le nombre d'anciens clients, la durée pendant laquelle les clients reçoivent des prestations ou le nombre de clients participant à un choix productif. Ces renseignements pourraient aider le Ministère à déterminer si les bénéficiaires de

l'Assistance au revenu deviennent autonomes, ce qui est un objectif du programme. Le Ministère pourrait aussi utiliser les données du programme d'Aide financière aux étudiants pour déterminer le nombre de diplômés.

72. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas mené d'évaluation en bonne et due forme des quatre programmes afin de déterminer leur rendement global. Cette constatation est importante, car ce sont des programmes de longue date qui sont essentiels pour aider les résidents à devenir autonomes et à participer plus pleinement à la vie de leur communauté.

73. Nous avons cependant constaté que le Ministère avait mené un examen interne de l'Aide financière aux étudiants en 2010 et qu'il avait commandé un examen externe de ce programme en 2012. Les examens visaient à évaluer si les prestations d'Aide financière aux étudiants étaient suffisantes pour aider les étudiants à poursuivre leurs études postsecondaires et si le programme contribuait à l'atteinte de l'objectif des Territoires du Nord-Ouest consistant à avoir une main-d'œuvre instruite et en santé. Dans les examens, il est recommandé d'augmenter l'aide aux étudiants et d'améliorer la collecte et l'utilisation de renseignements pour mesurer le rendement du programme. Les représentants du Ministère nous ont informés que le Ministère étudiait différentes options pour augmenter le financement de l'aide aux étudiants, mais qu'aucune décision n'avait encore été prise.

74. Nous avons également observé que, cinq ans après le lancement de l'initiative du gouvernement visant à réorienter les programmes de la sécurité du revenu afin de favoriser l'autonomie, le Ministère n'avait pas encore évalué la mesure dans laquelle cet objectif était atteint. Selon lui, il est encore trop tôt pour effectuer une telle évaluation. Cependant, cela veut dire que le Ministère ne peut faire la preuve que les réformes donnent les résultats escomptés.

75. Recommandation — Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait :

- établir des cibles et des indicateurs de résultats qui cadrent avec l'objectif global fixé pour ses programmes de la sécurité du revenu;
- examiner les données recueillies actuellement sur les programmes de la sécurité du revenu pour s'assurer qu'il dispose des données nécessaires pour déterminer si les cibles et les résultats sont atteints;
- se doter d'un plan pour déterminer à quel moment il devrait évaluer ses programmes de la sécurité du revenu afin d'établir si leur objectif est atteint.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation établira des cibles et des indicateurs de résultats qui cadrent avec les objectifs globaux fixés pour ses programmes de la sécurité du revenu. Le Ministère examinera également les données recueillies actuellement sur les mesures de la sécurité du revenu et il veillera à mettre en œuvre les mécanismes de collecte des données qui sont nécessaires pour déterminer si les cibles et les résultats sont atteints. Enfin, il établira des cibles et des indicateurs de résultats qui seront inclus dans son plan d'activités de 2014-2015. Ce travail sera terminé d'ici mai 2013. Au cours de l'exercice 2013-2014, le Ministère dressera un plan pour effectuer des évaluations des programmes de la sécurité du revenu afin de s'assurer que les objectifs sont atteints. Le gouvernement est en train d'élaborer une stratégie de lutte contre la pauvreté qui pourrait avoir une incidence sur les objectifs des programmes de la sécurité du revenu.*

Appui aux employés de première ligne

Les employés de première ligne ont des inquiétudes au sujet de la charge de travail et de la sécurité

76. Tout au long de l'audit, nous avons eu de nombreux entretiens avec des employés de première ligne qui étaient chargés de la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu. Deux sujets de préoccupation ont été fréquemment évoqués lors de ces entretiens : la charge de travail et la sécurité personnelle.

77. Nombre de cas assignés aux agents des services à la clientèle — Bien que le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation n'ait pas établi de norme officielle quant au nombre de cas assignés mensuellement aux agents des services à la clientèle, des représentants du Ministère ont indiqué que la charge de travail de certains agents était trop lourde. Le personnel a indiqué que le grand nombre de cas gérés chaque mois par les agents des services à la clientèle nuisait à la mise en œuvre des programmes et que cela laissait peu de temps aux agents pour travailler avec les clients ayant besoin d'une attention particulière, ou pour offrir aux clients des services supplémentaires tels que la planification de carrière. Nous avons examiné les données sur les dossiers d'assistance au revenu du Ministère en 2011 et avons constaté que les agents des services à la clientèle traitaient en moyenne 34 dossiers par mois, mais que dans certaines communautés, ils géraient entre 65 et 119 dossiers par mois. Il faut en outre remarquer que ces chiffres ne tiennent pas compte de la charge de travail associée à la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées ou au programme de subventions aux usagers des services de garde.

78. Craintes en matière de sécurité personnelle — Lors de nos entretiens, certains employés de première ligne ont dit craindre pour leur sécurité personnelle lorsqu'ils traitent les demandes de prestations de la sécurité du revenu. Pour certains clients, les discussions peuvent être éprouvantes et chargées d'émotion, ce qui les amène parfois à réagir de manière hostile. Les employés de première ligne nous ont déclaré que souvent, ils ne se sentent pas suffisamment protégés contre l'attitude hostile ou imprévisible des clients. Le Ministère a donné aux agents des services à la clientèle quelques directives sur les sujets qui peuvent susciter un comportement imprévisible de la part des clients, ainsi qu'un protocole de travail pour s'assurer que les employés sont moins vulnérables lorsqu'ils font face à ce type de comportement. Le Ministère a aussi pris des mesures pour assurer la sécurité des agents des services à la clientèle dans certains bureaux. Par exemple, il a installé des cloisons vitrées et aménagé les bureaux de façon à permettre au personnel de quitter rapidement les lieux au besoin. Nous observons toutefois que ce genre de mesures pourrait être plus difficile à mettre en place dans les centres éloignés, en raison de leur taille et de leur emplacement.

Conclusion

79. Nous avons constaté que le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation ne mettait pas en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principaux éléments des dispositions législatives et des politiques applicables. Il n'a pas évalué si ces programmes atteignaient leur objectif, qui est d'offrir une assistance financière adéquate ainsi qu'un soutien et des services pour aider les résidents des Territoires du Nord-Ouest à devenir autonomes.

80. Nous avons constaté que le Ministère offrait un accès raisonnable à ses programmes de la sécurité du revenu. Toutefois, les mécanismes dont il se sert pour mettre en œuvre les programmes comportent des faiblesses à certains égards, ce qui fait que le Ministère n'arrive pas à administrer ces programmes conformément aux exigences. Au nombre de ces faiblesses, signalons des directives peu claires dans certains domaines, une surveillance inégale de la mise en œuvre des programmes dans les centres de services régionaux et communautaires, une formation insuffisante des employés de première ligne et l'incapacité de toujours appliquer les mécanismes prévus pour la mise en œuvre des programmes.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectifs

L'audit avait pour objectifs de :

- déterminer si le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation mettait en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principaux éléments des dispositions législatives et des politiques applicables;
- déterminer si le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation évaluait la mesure dans laquelle ses programmes de la sécurité du revenu atteignaient leurs objectifs.

Par « principaux éléments », nous entendons certaines exigences précises des lois et règlements, des politiques, des manuels de procédures et des lignes directrices de chaque programme. L'équipe d'audit a recensé ces principales exigences et le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation a convenu qu'elles étaient appropriées. Par conséquent, l'équipe d'audit a évalué si le Ministère :

- offrait aux résidents un accès raisonnable aux programmes de la sécurité du revenu dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest;
- s'assurait que ses clients étaient admissibles aux programmes pertinents et recevaient le juste montant et la forme appropriée d'aide dans les délais prévus;
- avait établi des contrôles pour détecter les risques de fraude ainsi que les prestations dont le montant était supérieur ou inférieur à celui qui aurait dû être versé;
- donnait aux demandeurs et aux clients la possibilité de contester les décisions prises quant à leur admissibilité ou au montant des prestations reçues;
- coordonnait, le cas échéant, la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu et celle des autres programmes du Ministère visant à promouvoir l'autonomie des résidents des Territoires et coordonnait au besoin la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu et celle des autres programmes du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest touchant les résidents qui reçoivent des prestations de la sécurité du revenu;
- offrait une formation adéquate au personnel chargé de mettre en œuvre les programmes de la sécurité du revenu;
- gérait de manière adéquate les prêts remboursables ou pouvant faire l'objet d'une remise, accordés en vertu du programme d'Aide financière aux étudiants;

- mettait en œuvre les programmes de la sécurité du revenu de manière uniforme dans l'ensemble des Territoires et conformément aux exigences législatives et réglementaires, c'est-à-dire s'il avait notamment établi des mécanismes et des procédures, des lignes directrices, des directives et des modèles clairs pour encadrer la mise en œuvre des programmes.

Étendue et méthode

Pour déterminer si le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation mettait en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principaux éléments des dispositions législatives et des politiques applicables, nous avons examiné :

- les procédures et les mécanismes établis par le Ministère pour mettre en œuvre chacun des quatre programmes dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest;
- si le Ministère avait établi des mécanismes de contrôle et d'assurance de la qualité pour garantir une mise en œuvre conforme et uniforme des programmes;
- si le Ministère avait établi des mécanismes pour surveiller et gérer les trop-payés et détecter les fraudes possibles;
- la façon dont le Ministère offrait un accès aux programmes de la sécurité du revenu à tous les résidents des Territoires du Nord-Ouest;
- si le Ministère offrait une formation appropriée aux employés de première ligne chargés de mettre en œuvre les programmes.

Nous avons aussi examiné un échantillon aléatoire de dossiers de clients de chacun des quatre programmes afin de déterminer si le Ministère évaluait les demandes et versait les prestations conformément aux exigences des lois, des règlements et des politiques applicables.

- Dans le cas de l'Assistance au revenu, de la Subvention au chauffage domiciliaire pour les personnes âgées et du programme de subventions aux usagers des services de garde, les dossiers ont été prélevés de manière aléatoire parmi ceux des communautés qui représentaient au moins 3 % des usagers des programmes de la région Beaufort-Delta et de la région North Slave et selon les catégories de prestations reçues (valeur élevée, valeur moyenne et valeur faible).
- Dans le cas de l'Aide financière aux étudiants, les dossiers ont été prélevés de manière aléatoire parmi ceux de chacune des quatre principales catégories d'aide fournie par le Ministère en vertu de ce programme (allocation de base, allocation additionnelle, prêt pouvant faire l'objet d'une remise et prêt remboursable) et selon les catégories d'aide versée aux clients (valeur élevée, valeur moyenne et valeur faible).

Pour déterminer si le Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation évaluait ses programmes de la sécurité du revenu en regard de ses objectifs, nous avons examiné les renseignements sur le rendement recueillis et utilisés par le Ministère. Nous avons examiné le type d'information sur le rendement recueilli par le Ministère, notamment s'il demandait l'avis des clients et des parties intéressées, et la mesure dans laquelle il tenait compte des autres programmes qui influent sur les résultats de ses programmes de la sécurité du revenu. Nous avons vérifié si le Ministère utilisait l'information sur le rendement et les résultats d'évaluations périodiques pour déterminer si ses programmes de la sécurité

du revenu aidaient suffisamment les résidents des Territoires du Nord-Ouest pour que ceux-ci puissent combler leurs besoins essentiels et devenir plus autonomes, et si le Ministère modifiait ses programmes de la sécurité du revenu en fonction de cette information au besoin.

Nous avons effectué nos travaux d'audit dans deux des centres de services régionaux du Ministère ainsi qu'à son administration centrale à Yellowknife. Nous avons eu des entretiens avec des représentants de l'administration centrale, de chacun des cinq centres de services régionaux et de certains centres de services communautaires du Ministère. Nous avons aussi rencontré certaines parties intéressées qui ont des relations avec les clients recevant des prestations de la sécurité du revenu.

Nous n'avons pas évalué le caractère adéquat des mécanismes d'assurance de la qualité de la collecte des données. Nous n'avons pas non plus eu d'entretiens avec des clients de la sécurité du revenu qui reçoivent des prestations. Enfin, nous avons rencontré des représentants du ministère des Finances, mais ce ministère ne faisait pas partie de notre audit.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation mettait en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principaux éléments des dispositions législatives et des politiques applicables, nous avons utilisé les critères suivants :	
Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation a établi des mécanismes adéquats pour mettre en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principales exigences des dispositions législatives et des politiques, et ce, de manière uniforme dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> (Territoires du Nord-Ouest) • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Administration Manual</i> • <i>Loi sur l'assistance sociale</i> (Territoires du Nord-Ouest) • <i>Règlement sur l'assistance au revenu</i> (Territoires du Nord-Ouest) • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Income Assistance Policy and Procedures Manual</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Child Care User Subsidy Guidelines</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Senior Home Heating Subsidy Guidelines</i> • <i>Loi sur l'aide financière aux étudiants</i> et son règlement (Territoires du Nord-Ouest) • Politiques et procédures sur l'aide financière aux étudiants • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015</i>, 2005 • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Income Security Policy Framework for Personal Self-Reliance</i>, 2005 • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Education, Culture and Employment Establishment Policy</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Education, Culture and Employment Income Security Philosophy, Vision and Guiding Principles</i>

Critères	Sources
Pour déterminer si le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation mettrait en œuvre ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principaux éléments des dispositions législatives et des politiques applicables, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
<p>Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation fait une évaluation des demandeurs et verse les prestations en vertu de ses programmes de la sécurité du revenu conformément aux principaux éléments des lois, des règlements, des politiques et des procédures relatives aux programmes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Education, Culture and Employment Establishment Policy</i> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Administration Manual</i> • <i>Loi sur l'aide financière aux étudiants</i> et son règlement (Territoires du Nord-Ouest) • Politiques et procédures sur l'aide financière aux étudiants • <i>Loi sur l'assistance sociale</i> (Territoires du Nord-Ouest) • <i>Règlement sur l'assistance au revenu</i> (Territoires du Nord-Ouest) • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Income Assistance Policy and Procedures Manual</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Child Care User Subsidy Guidelines</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Senior Home Heating Subsidy Guidelines</i>
<p>Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation offre un accès raisonnable aux programmes de la sécurité du revenu à tous les résidents des Territoires du Nord-Ouest.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Education, Culture and Employment Establishment Policy</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015</i>, 2005
<p>Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation détermine les besoins en formation et offre une formation appropriée à son personnel pour que celui-ci puisse mettre en œuvre les programmes de la sécurité du revenu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur l'assistance sociale</i> et <i>Règlement sur les services de bien-être</i> (Territoires du Nord-Ouest) • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015</i>, 2005
Pour déterminer si le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation évaluait la mesure dans laquelle ses programmes de la sécurité du revenu atteignaient leurs objectifs, nous avons utilisé les critères suivants :	
<p>Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation sollicite l'avis des clients de ses programmes de la sécurité du revenu et des parties intéressées pour connaître leurs besoins et obtenir leurs vues sur le rendement des programmes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Education, Culture and Employment Establishment Policy</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015</i>, 2005
<p>Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation recueille régulièrement des renseignements pertinents sur le rendement de ses programmes de la sécurité du revenu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Management Board Handbook</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015</i>, 2005
<p>Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation utilise les renseignements continus sur le rendement ainsi que les résultats d'évaluations périodiques pour déterminer si les programmes de la sécurité du revenu atteignent leurs objectifs et modifier ces programmes au besoin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Financial Management Board Handbook</i> • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Building on Our Success: Strategic Plan 2005–2015</i>, 2005 • Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, <i>Education, Culture and Employment Income Security Philosophy, Vision and Guiding Principles</i> • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, <i>Income Security Policy Framework for Personal Self-Reliance</i>, 2005

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a couvert les différentes périodes nécessaires pour atteindre l'objectif visé. L'audit a porté sur la gestion des programmes de la sécurité du revenu du Ministère sur une période de trois ans et demi (d'avril 2009 à septembre 2012.) L'audit a compris l'examen d'une sélection des dossiers de clients des programmes de la sécurité du revenu (d'avril 2009 à juin 2012) afin de déterminer si les demandeurs faisaient l'objet d'une évaluation et si les prestations étaient versées conformément aux exigences des programmes. Notre examen des activités du Ministère pour évaluer le rendement des programmes a couvert la période de janvier 2007 à septembre 2012.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent rapport ont été terminés le 30 septembre 2012.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Glenn Wheeler

Vérificatrice principale : Erin Jellinek

Cheryl Derry

Katherine Ludwig

Charlene Taylor

Kuluk Williams

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées dans le rapport sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
La mise en œuvre et la gestion des programmes	
<p>33. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait définir plus clairement les politiques, les procédures et les lignes directrices énonçant les exigences relatives à la mise en œuvre des programmes de la sécurité du revenu, ainsi que la façon de respecter ces exigences. Il devrait veiller à ce que le personnel comprenne et respecte ces procédures et lignes directrices. (17-32)</p>	<p>Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation veille continuellement au respect des politiques, des procédures et des lignes directrices standard. Le Ministère a récemment préparé trois manuels suivant une nouvelle présentation qui simplifie et précise le processus d'administration des politiques et des procédures. Ces manuels sont le manuel de vérification, le manuel des politiques relatives à l'assistance au revenu et un manuel des ressources pour les agents des services à la clientèle. La rédaction de ces manuels était terminée en octobre 2012.</p>
<p>34. Lorsque le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation adoptera son programme révisé de subventions aux usagers des services de garde, il devrait établir des lignes directrices précises, qui sont conformes aux exigences du programme, et les communiquer clairement aux employés de première ligne et aux demandeurs éventuels. (17-32)</p>	<p>Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation a adopté en septembre 2012 un programme révisé de subventions aux usagers des services de garde. Des politiques claires ont été établies et un plan de communication a été mis en œuvre pour s'assurer que le personnel et les parties intéressées sont bien informés des changements. Une formation a été donnée aux employés de première ligne au moyen de l'application en ligne « Go-To-Meetings ». Il s'agit d'un outil de formation Web que le Ministère a récemment adopté pour offrir de la formation à moindre coût aux employés de première ligne.</p>

Recommandation	Réponse
<p>44. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait s'assurer que les superviseurs et les gestionnaires régionaux effectuent une surveillance en bonne et due forme des dossiers des clients. Cette surveillance devrait comprendre des examens réguliers des dossiers des clients, ainsi que l'utilisation de modèles standard dans toutes les régions pour assurer l'uniformité des méthodes suivies. Lorsque la surveillance révèle des lacunes ou d'autres problèmes, les superviseurs et les gestionnaires régionaux devraient effectuer un suivi officiel. (38-43)</p>	<p>Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation n'avait pas encore terminé la mise au point de son outil de vérification au moment de l'audit. Cet outil comprendra une section pour inscrire les observations et la suite à donner aux fins du suivi et sera utilisé par les gestionnaires régionaux pour effectuer leurs examens des dossiers. L'outil devrait être prêt en janvier 2013. En novembre 2012, le Ministère a également consulté les surintendants régionaux concernant la surveillance des dossiers. Les discussions ont porté expressément sur l'établissement de normes pour l'examen de la conformité, sur l'établissement d'une formule pour déterminer la proportion acceptable des dossiers à examiner, ainsi que sur le processus de rapport au directeur de la sécurité du revenu sur les progrès réalisés.</p>
<p>45. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait définir clairement les exigences relatives aux choix productifs du programme dans les directives données aux agents des services à la clientèle et leur communiquer clairement ces exigences. Les gestionnaires régionaux devraient aussi surveiller le respect des exigences relatives aux choix productifs et apporter des mesures correctives au besoin. (38-43)</p>	<p>Recommandation acceptée. En mars 2013, la Division de la sécurité du revenu du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation commencera à utiliser un site SharePoint, qui comprendra un bulletin trimestriel et une foire aux questions et servira de forum de discussion aux agents des services à la clientèle. À compter de janvier 2013, les gestionnaires régionaux devront surveiller les choix productifs lors de l'examen des dossiers. Les résultats seront communiqués au directeur de la sécurité du revenu.</p>

Recommandation	Réponse
<p>48. Conformément aux exigences des programmes, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait examiner périodiquement une sélection de dossiers des programmes de la sécurité du revenu pour s'assurer que les clients reçoivent les prestations auxquelles ils ont droit. Le Ministère devrait établir un cadre pour la sélection des dossiers à vérifier, en fonction de critères établis avant l'examen. Les résultats devraient être communiqués chaque année au directeur de la sécurité du revenu. (46-47)</p>	<p>Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation a révisé la description de travail du vérificateur des programmes et a élaboré un manuel de vérification qu'il devra utiliser. Le manuel comprend un cadre de vérification, y compris les critères d'échantillonnage et le mécanisme de sélection des vérifications. Le Ministère a également établi un plan de voyage de vérification pour l'exercice 2012-2013 et effectuera une vérification d'une communauté de chaque région d'ici mars 2013. Un plan de voyage approuvé par le directeur de la sécurité du revenu sera établi chaque année de manière à ce que des vérifications soient effectuées dans chaque région.</p>
<p>52. Quand le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation détecte des sommes payées en trop au titre de l'Assistance au revenu, il devrait respecter les exigences du manuel de gestion des finances publiques (<i>Financial Administration Manual</i>) pour assurer leur recouvrement. Il devrait suivre les procédures de recouvrement en envoyant aux personnes concernées des factures et des avis par écrit tel que prévu, et transmettre au ministère des Finances les dossiers de dettes impayées pour que celui-ci se charge de leur recouvrement au besoin. (49-51)</p>	<p>Recommandation acceptée. En mars 2012, un employé à temps plein a été détaché pour travailler au projet de recouvrement des sommes payées en trop dans le cadre de l'Assistance au revenu. Ce projet comprend de nombreux volets, notamment la détermination de la valeur réelle des trop-payés enregistrés dans le système d'administration et de gestion de la clientèle (Client Management and Administration System), l'établissement d'un mécanisme pour l'entrée de ces sommes dans le système de responsabilisation et de gestion (System for Accountability and Management) ainsi que l'établissement d'un mécanisme pour que les paiements soient appliqués en fonction des factures documentées dans le système. Le Ministère terminera ce travail d'ici décembre 2013.</p>
<p>58. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait modifier sa gestion des prêts aux étudiants afin de s'assurer que les prêts aux étudiants qui deviennent exigibles sont répertoriés sans nécessiter l'envoi d'un avis par les étudiants ou un examen manuel des agents. (56-57)</p>	<p>Recommandation acceptée. À l'heure actuelle, c'est un rapport produit par le système d'administration et de gestion de la clientèle (Client Management and Administration System) qui est utilisé pour déterminer les prêts exigibles ou pouvant faire l'objet d'une remise. Ce rapport est examiné trois fois par année, après chaque semestre d'études. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation s'efforcera de trouver des moyens d'établir un meilleur mécanisme afin que les prêts aux étudiants qui sont exigibles au cours de l'exercice 2013-2014 soient répertoriés automatiquement.</p>

Recommandation	Réponse
<p>64. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait donner une forme officielle aux programmes actuels et futurs de formation reposant sur les compétences qui sont destinés aux agents des services à la clientèle et aux agents chargés des dossiers des étudiants. Il devrait établir et offrir une formation de base, de manière à ce que les agents puissent avoir et maintenir le niveau de compétences voulu pour exercer leurs fonctions. Le Ministère devrait aussi veiller à ce que les employés reçoivent des séances régulières de formation pour mettre à jour leurs connaissances, afin de s'assurer qu'ils comprennent bien les exigences des programmes de la sécurité du revenu. (59-63)</p>	<p>Recommandation acceptée. La Division de la sécurité du revenu du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation compte un formateur à temps plein dans son effectif. La formation est essentielle pour que les employés possèdent les connaissances, les compétences et les habiletés nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Au cours de l'exercice 2013-2014, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation continuera à mettre au point un programme de formation reposant sur les compétences à l'intention des agents des services à la clientèle, probablement avec l'aide d'experts de l'extérieur du Ministère. Le Ministère a récemment consulté les agents des services à la clientèle concernant leurs besoins de formation, lors de la conférence de novembre 2012. Cette consultation guidera la formation qui sera offerte. Le Ministère a aussi commencé à utiliser l'application « Go-To-Meetings » pour offrir de la formation et a jugé que c'était un outil efficace pour offrir une formation supplémentaire.</p>
<p>Mesure des progrès réalisés en regard des objectifs</p>	
<p>75. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • établir des cibles et des indicateurs de résultats qui cadrent avec l'objectif global fixé pour ses programmes de la sécurité du revenu; • examiner les données recueillies actuellement sur les programmes de la sécurité du revenu pour s'assurer qu'il dispose des données nécessaires pour déterminer si les cibles et les résultats sont atteints; • se doter d'un plan pour déterminer à quel moment il devrait évaluer ses programmes de la sécurité du revenu afin d'établir si leur objectif est atteint. (68-74) 	<p>Recommandation acceptée. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation établira des cibles et des indicateurs de résultats qui cadrent avec les objectifs globaux fixés pour ses programmes de la sécurité du revenu. Le Ministère examinera également les données recueillies actuellement sur les mesures de la sécurité du revenu et il veillera à mettre en œuvre les mécanismes de collecte des données qui sont nécessaires pour déterminer si les cibles et les résultats sont atteints. Enfin, il établira des cibles et des indicateurs de résultats qui seront inclus dans son plan d'activités de 2014-2015. Ce travail sera terminé d'ici mai 2013. Au cours de l'exercice 2013-2014, le Ministère dressera un plan pour effectuer des évaluations des programmes de la sécurité du revenu afin de s'assurer que les objectifs sont atteints. Le gouvernement est en train d'élaborer une stratégie de lutte contre la pauvreté qui pourrait avoir une incidence sur les objectifs des programmes de la sécurité du revenu.</p>

