



Au service de l'équité

Bureau du protecteur du citoyen des Territoires du Nord-Ouest

Mieux vaut prévenir...

ÉQUITÉ DANS LE PROGRAMME D'AIDE AU REVENU

Rapport de synthèse final

Rapport spécial 02-2022

Message de la protectrice du citoyen

Ce rapport est le fruit de la première enquête de la propre initiative du bureau. Cela signifie que l'enquête a été lancée à l'initiative de la protectrice du citoyen plutôt qu'à la suite d'une plainte spécifique. Les protecteurs du citoyen utilisent souvent ce type d'enquête pour examiner des problèmes systémiques d'injustice et pour formuler des recommandations afin de les résoudre.



Ces enquêtes « globales » sont importantes, car de nombreuses victimes d'injustices ne portent pas plainte, et parce que les plaintes spécifiques ne mettent pas toujours en lumière tous les aspects contributifs à un problème. Ces enquêtes visent à aider les autorités à prévenir les injustices avant qu'elles ne nuisent davantage aux citoyens et qu'elles ne donnent lieu à plus de plaintes. Comme je le dis souvent aux fonctionnaires, je préfère prévenir les plaintes plutôt que les examiner.

Les autorités peuvent anticiper les problèmes d'équité de plusieurs façons : l'une d'elles consiste à mettre en place une culture d'efforts continus d'amélioration des services. Il faut pour cela valoriser et accueillir positivement les plaintes, qui s'apparentent somme toute à un retour d'information gratuit. Il s'agit également de définir des normes de service et des attentes claires, et de veiller à ce que le personnel dispose du soutien et des ressources nécessaires pour les honorer.

Sans une culture d'amélioration continue et sans des ressources adéquates, le personnel peut réagir de manière défensive aux plaintes, s'épuiser ou se résigner à ne jamais pouvoir répondre aux attentes. Les erreurs, les problèmes d'accessibilité et les processus non fonctionnels risquent de ne jamais être décelés ou corrigés, et les mêmes problèmes peuvent se répéter sans cesse. Cela entraîne à son tour une détérioration des services et des résultats pour les clients qui dépendent de programmes publics comme l'aide au revenu. Cela augmente également les niveaux de stress et de frustration pour toutes les personnes concernées.

Dans le cadre de cette enquête, nous avons examiné comment le MÉCF réceptionne les plaintes et les préoccupations des bénéficiaires de l'aide au revenu concernant la prestation de services et comment il y répond, comment il contrôle la qualité des services et cherche à les améliorer, et comment il aide son personnel à fournir un service impartial et axé sur les personnes. Nos onze recommandations visent principalement à améliorer l'accessibilité, l'efficacité, la responsabilité et la réactivité du processus permettant aux bénéficiaires de l'aide au revenu de porter leurs préoccupations à l'attention du MÉCF, et à faire en sorte que le personnel de l'aide au revenu dispose du soutien nécessaire pour fournir un service équitable.

Au cours de cette enquête, nous avons interrogé presque tous les employés du MÉCF travaillant pour le programme d'aide au revenu. Sans exception, ils ont tous été ouverts, honnêtes et directs. Je tiens à les remercier pour leur prévenance et leur franchise.

Le fait que le ministre ait accepté toutes nos recommandations et qu'il se soit engagé à les mettre en œuvre d'ici septembre 2023 m'encourage grandement. Nous ferons le point sur les progrès accomplis par le MÉCF dans un prochain rapport. Entre-temps, je souhaite bonne chance au ministère dans ses efforts pour améliorer le programme d'aide au revenu.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Colette Langlois', with a stylized flourish at the end.

Colette Langlois
Protectrice du citoyen

Table des matières

Introduction	5
Contexte	7
Enquête.....	10
Analyse et conclusions.....	12
Le MÉCF dispose-t-il d'un processus équitable pour résoudre les plaintes des clients de l'aide au revenu concernant la prestation de services?	12
Le MÉCF favorise-t-il une culture d'examen permanent de la qualité et d'amélioration continue des services dans les processus que les clients doivent suivre pour avoir accès à l'aide au revenu, et en vue de respecter ses propres normes de service?	13
Le MÉCF s'assure-t-il que le personnel de l'aide au revenu est adéquatement formé et soutenu pour fournir des services centrés sur les personnes de manière impartiale aux clients de l'aide au revenu?	14
Recommandations	19
Conclusion	21

Introduction

L'enquête qui a conduit à ce rapport partait de l'initiative du Bureau du protecteur du citoyen. Autrement dit, elle a été ouverte à l'initiative de la protectrice du citoyen et n'était pas basée sur une plainte spécifique.

L'enquête a porté sur la manière dont le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation (MÉCF) traite les plaintes concernant son Programme d'aide au revenu, de même que sur les questions connexes relatives au suivi et à l'amélioration de la qualité du service, ainsi qu'au soutien et à la formation dont bénéficie le personnel pour fournir des services centrés sur les clients.

Dans ce rapport sommaire, nous présentons le contexte du Programme d'aide au revenu et exposons l'analyse, les conclusions et les recommandations de notre enquête.

Principes d'équité administrative

Le Bureau du protecteur du citoyen a le mandat d'enquêter sur les plaintes de « mauvaise gestion » ou « d'iniquité administrative ». Les principes et pratiques de base de l'équité administrative proviennent de la *Loi sur le protecteur du citoyen*¹, du droit administratif et des normes développées par le protecteur du citoyen².

Les normes de l'équité administrative sont regroupées sous trois catégories : décisions équitables (Qu'est-ce qui a été décidé?); processus équitables (Comment la décision a-t-elle été prise?); et services équitables (Comment la personne a-t-elle été traitée?)³.

Cette enquête a surtout porté sur les questions de service équitable, lequel implique de disposer de politiques de résolution des plaintes accessibles, souples, efficaces et clairement expliquées; de favoriser une culture d'examen permanent de la qualité et d'amélioration continue des services; et de s'assurer que le personnel est adéquatement formé et soutenu pour fournir des services centrés sur les clients.

Idéalement, les autorités publiques peuvent résoudre la plupart des plaintes en première ligne ou avec le superviseur immédiat, ce qui est généralement efficace et atténue le stress pour toutes les personnes concernées. Il est important que les autorités publiques tirent des leçons des plaintes afin de pouvoir continuer à améliorer leurs services au lieu

¹L.T.N.-O. 2018, ch. 19, par. 33(1).

²Voir, par exemple, le Conseil canadien des ombudsmans parlementaires (2019). *L'équité dès la conception : un guide d'auto-évaluation de l'équité administrative*. Disponible sur le site <https://nwtombud.ca/fr>.

³Pour en savoir plus sur l'équité administrative : www.nwtombud.ca/fr.

de se heurter sans cesse aux mêmes problèmes. Elles doivent également veiller à ce que le personnel sache ce que l'on attend de lui et dispose du temps et des compétences nécessaires pour prévenir et résoudre les plaintes concernant les services.

Contexte

Programme d'aide au revenu

L'objectif du Programme d'aide au revenu est de soutenir les résidents qui ont besoin d'une aide financière pour répondre à leurs besoins fondamentaux, notamment la nourriture, les vêtements, le mobilier, le logement et les services publics. Le site Web du MÉCF indique également que le programme « encourage et favorise l'autonomie afin de leur permettre d'accéder à un meilleur niveau de vie ». Le programme est établi en vertu de la *Loi sur l'assistance sociale* (ci-après appelée « la *Loi* ») et de ses règlements⁴.

Tous les clients, à l'exception de ceux âgés de plus de 60 ans ou des personnes handicapées, sont tenus de s'inscrire à un choix productif pour recevoir des prestations. Parmi les choix productifs, citons : l'emploi salarié, la formation et le perfectionnement, la parentalité, et les activités traditionnelles. À partir de mars 2020, tous les clients ont été automatiquement inscrits au choix productif « prendre soin de soi et de son bien-être » pour faciliter la distanciation physique pendant l'urgence sanitaire publique liée à la COVID-19.

Exécution du programme et autorités

Le Programme d'aide au revenu est offert par l'entremise de cinq centres de services régionaux du MÉCF situés à Fort Simpson, à Fort Smith, à Inuvik, à Norman Wells et à Yellowknife, et de 15 centres de services communautaires. Dans certaines petites collectivités où il n'y a pas de bureau du MÉCF, les agents des services gouvernementaux offrent un certain soutien lié au programme, comme la réception et la transmission des demandes et des documents.

Les agents des services à la clientèle ont le contact le plus direct avec les clients et sont basés dans les centres de services régionaux et communautaires. Certains agents sont itinérants, c'est-à-dire qu'ils se rendent dans différentes collectivités au besoin. Chaque centre régional dispose d'un gestionnaire des Programmes de la sécurité du revenu qui est le superviseur immédiat des agents de la région. Les gestionnaires régionaux relèvent des surintendants régionaux du MÉCF, qui relèvent du sous-ministre adjoint de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (ci-après appelé « le SMA »). Les gestionnaires régionaux ont également un lien hiérarchique indirect avec le directeur des Programmes de la sécurité du revenu (ci-après appelé « le directeur ») à l'administration centrale.

La division de l'administration centrale dispose d'une unité de politique, de planification et d'information, qui comprend un poste de formateur à temps plein, et d'une unité des finances de la division. Les deux unités soutiennent le Programme d'aide au revenu.

Le directeur est nommé par le ministre et détient l'autorisation législative d'appliquer la *Loi*. Les agents des services à la clientèle sont nommés comme agents du bien-être social en vertu de la *Loi*.

⁴L.R.T.N.-O. 1988, ch. S-10.

Dans ce rapport, nous utilisons les termes « gestionnaire régional » et « équipe de gestion régionale » pour désigner à la fois les surintendants et les gestionnaires. Le terme « personnel régional » comprend les surintendants, les gestionnaires, les agents des services à la clientèle et les adjoints administratifs. De même, nous employons les termes « personnel de l'administration centrale » et « administration centrale » pour désigner le directeur, le SMA ou d'autres employés de l'administration centrale.

Fonctions et responsabilités des agents des services à la clientèle

Les clients sont jumelés à un agent des services à la clientèle, qui leur explique le Programme d'aide au revenu et ses exigences, prend les demandes, les rencontre tous les mois (ou moins souvent pour les clients qui reçoivent des versements continus), examine leurs renseignements pour déterminer les prestations auxquelles ils ont droit, et leur fait savoir s'il manque des renseignements. Avant la pandémie de COVID-19, les agents des services à la clientèle travaillaient avec les clients pour élaborer des plans de choix productifs et vérifiaient qu'ils respectaient leurs engagements. Les agents informent également les clients s'ils ne sont pas admissibles à l'aide au revenu ou si elle a été interrompue parce qu'ils n'ont pas satisfait aux exigences du programme, et leur expliquent le processus d'appel en matière d'assistance sociale.

Rapports précédents

Rapport de 2013 du vérificateur général

Le vérificateur général a présenté le rapport « Programmes de la sécurité du revenu des Territoires du Nord-Ouest – Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation » à l'Assemblée législative en 2013. Le principal problème indiqué dans le rapport est que plus de la moitié des dossiers clients examinés ne répondaient pas aux principaux critères du programme. Le vérificateur général a formulé plusieurs recommandations, notamment : la clarification des politiques et des lignes directrices du programme; l'accroissement de la surveillance, des examens et des vérifications des dossiers clients; le recouvrement des sommes payées en trop; et la formation du personnel. Le ministère a donné suite en apportant des changements organisationnels et des modifications à ses politiques et à ses pratiques afin d'accroître la surveillance et la cohérence des programmes.

Forum sur la sécurité du revenu – 2019

En 2019, le MÉCF a organisé un forum sur la sécurité du revenu auquel ont participé des organismes communautaires et des clients. Un rapport sur les commentaires recueillis a suivi le forum et a indiqué 27 solutions prioritaires au sein de 7 thèmes. Les thèmes liés au service à la clientèle étaient les suivants : centrer le programme et son exécution sur les clients; améliorer les communications, et en particulier donner les renseignements en langage clair; résoudre les problèmes de processus comme la perte de documents; et offrir au personnel de la formation à la sensibilisation aux traumatismes et à la situation des personnes handicapées. Depuis le forum, le ministère a produit un manuel d'aide au revenu en langage clair, a commencé à enregistrer tous les documents entrants pour mieux en assurer le suivi et a créé des adresses

électroniques génériques pour la plupart des centres régionaux. La formation aux pratiques tenant compte des traumatismes était prévue pour 2020, mais a été retardée en raison de la pandémie de COVID-19.

Examen des programmes actuels

Le MÉCF entreprend actuellement un examen des programmes d'aide au revenu et a publié en 2022 un document de travail indiquant qu'il envisage de mettre en place un programme distinct pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Il entend également apporter des changements au programme existant, notamment en ce qui concerne l'objectif d'autonomie, les types et les niveaux de prestations et les exigences touchant les choix productifs. De plus, il élabore un plan de mesure du rendement pour les nouveaux programmes.

Processus pour les plaintes sur la prestation de services

De quoi les clients se plaignent-ils?

Lors de nos entrevues avec le personnel du Programme d'aide au revenu, nous avons appris que les trois plaintes les plus fréquentes des clients sont les suivantes :

- Un refus d'accès à l'aide au revenu;
- Un désaccord avec le montant de l'aide;
- Des retards de versement.

Les deux premiers types de plaintes peuvent faire l'objet d'un appel auprès du Comité d'appel de l'assistance sociale. Par contre, les retards de versement sont un problème de prestation de services.

Le Bureau du protecteur du citoyen reçoit également des plaintes de clients aux sujets suivants :

- La réception de renseignements erronés ou incomplets fournis par les agents des services à la clientèle. Par exemple, les clients n'ont pas été informés qu'ils pouvaient demander une aide pour l'achat de mobilier, ou ont reçu des renseignements inexacts sur les versements effectués à leur nom;
- L'absence de réponse aux préoccupations soulevées auprès du personnel régional, ou la réception de réponses incomplètes ou données après un long délai;
- Les coûts ou la difficulté de se conformer aux exigences du MÉCF en matière de documents. Par exemple, les clients doivent payer les banques pour obtenir des relevés ou, surtout pour ceux à mobilité réduite, ils doivent payer des taxis pour se rendre au bureau du MÉCF afin de déposer des documents en personne.

Ces types de plaintes sont également des problèmes de prestation de services.

Processus informel de plaintes sur les services – jusqu'en avril 2022

Le processus de plainte était informel jusqu'en avril 2022. Ce processus informel débutait lorsque le client formulait sa plainte à son agent des services à la clientèle. Si

l'agent ne parvenait pas à résoudre le problème, la plainte pouvait être transmise au gestionnaire régional, puis au surintendant régional, et enfin à la direction de l'administration centrale.

Comme le processus était informel, on ne sait pas si les clients ont été informés de ces étapes prévues, ni dans quelle mesure. En pratique, le personnel a signalé que les clients adressaient parfois leurs préoccupations directement à l'équipe de gestion ou à leur député sans en parler d'abord à leur agent des services à la clientèle.

Nouveau processus de plainte – avril 2022

Le MÉCF a lancé un nouveau processus de plainte en avril 2022. Un formulaire de préoccupation du client – aide au revenu est accessible en ligne et dans les centres de services du MÉCF. Les formulaires peuvent être envoyés par courrier ou par courriel à la Division des programmes de la sécurité du revenu de l'administration centrale.

Les clients peuvent soumettre des formulaires de manière anonyme s'ils ne souhaitent pas recevoir de suivi. Le formulaire contient plusieurs questions avec réponses par « oui » ou par « non » ainsi qu'un espace pour que les clients puissent noter d'autres commentaires ou préoccupations. Les questions couvrent les sujets suivants : si le MÉCF a respecté le délai de 2 jours ouvrables pour répondre à la demande; s'il a respecté le délai de 2 jours ouvrables pour effectuer les versements; si des préoccupations ont été soulevées auprès de l'agent des services à la clientèle ou du gestionnaire et, le cas échéant, si elles ont été traitées rapidement; si un droit d'appel a été offert au client lorsque l'aide lui a été refusée; et si le client souhaite une confirmation que le MÉCF a reçu le formulaire.

Le formulaire et les renseignements accessibles sur le site Web n'indiquent pas la procédure suivie par le MÉCF pour répondre aux préoccupations une fois qu'il les a reçues. La norme générale de service du MÉCF, qui s'applique à tous les programmes, est que les clients recevront une réponse à leurs préoccupations dans les deux jours, et que le problème sera résolu dès que possible. Le personnel de l'administration centrale nous a informés qu'il attend de voir comment le nouveau formulaire est utilisé par les clients avant de finaliser le processus.

Enquête

Objet de l'enquête

- L'équité du processus du MÉCF pour résoudre les plaintes des clients de l'aide au revenu concernant la prestation de services. Par « prestation de services », nous entendons les types de questions couvertes par les normes de service du MÉCF, comme la rapidité du service et le traitement des clients avec respect et intégrité;

- La promotion par le MÉCF d'une culture d'examen permanent de la qualité et d'amélioration continue des services dans les processus que les clients doivent suivre pour avoir accès à l'aide au revenu, et en vue de respecter ses propres normes de service;
- L'offre par le MÉCF de la formation et du soutien adéquats au personnel de l'aide au revenu pour qu'il fournisse des services centrés sur les personnes de manière impartiale aux clients de l'aide au revenu.

Ce qui n'a pas fait partie de l'enquête

- Les critères d'admissibilité au programme, les types et les niveaux de prestations, ainsi que la méthode de calcul des montants des prestations;
- Le processus du MÉCF pour résoudre les plaintes concernant les décisions relatives à l'admissibilité et aux montants de l'aide, qui peuvent faire l'objet d'un appel auprès du Comité d'appel de l'assistance sociale;
- Les programmes de la sécurité du revenu autres que le Programme d'aide au revenu, comme le Programme d'aide financière aux étudiants et le Programme de subvention au chauffage résidentiel pour les personnes âgées.

Processus d'enquête

Nous avons examiné la *Loi* et les règlements, les politiques et les normes applicables, les documents de renseignements publics, les rapports antérieurs, y compris le rapport de 2013 du vérificateur général sur les Programmes de la sécurité du revenu et le rapport sur les commentaires recueillis après le forum de 2019 sur la sécurité du revenu, le document de travail de janvier 2022 du MÉCF sur l'examen du Programme d'aide au revenu, les descriptions de poste du personnel, les dossiers de plaintes antérieures que le Bureau a reçues au sujet du Programme d'aide au revenu, et un échantillon de mesures récentes du rendement du personnel. Entre février et mai 2022, nous avons interrogé 43 membres du personnel, dont 26 agents des services à la clientèle, 3 adjoints administratifs, tous les surintendants et gestionnaires régionaux, le directeur, le SMA, un gestionnaire des Programmes de la sécurité du revenu à l'administration centrale et le formateur.

Analyse et conclusions

Le MÉCF dispose-t-il d'un processus équitable pour résoudre les plaintes des clients de l'aide au revenu concernant la prestation de services?

Un processus équitable de résolution des plaintes doit viser à la fois l'efficacité et la responsabilité. D'une part, les clients ont besoin que leurs problèmes soient résolus le plus rapidement possible. Ainsi, leur frustration est apaisée et le personnel dispose de temps pour réaliser d'autres tâches. D'autre part, le ministère doit avoir une idée générale des types de problèmes qui se posent et de leur fréquence afin de faire le suivi de la qualité du service et d'apporter les améliorations appropriées au fil du temps. Il a également besoin d'un moyen de vérifier si les problèmes sont effectivement résolus. Généralement, les clients du Programme d'aide au revenu qui ont déposé des plaintes auprès de notre Bureau ont essayé de résoudre la situation d'abord auprès de leur agent des services à la clientèle ou de l'équipe de gestion régionale, et ils ont eu l'impression de ne pas être pris au sérieux ou que personne ne répondait à leur préoccupation.

Pour qu'un processus de résolution des plaintes soit équitable, il doit également être accessible à un large éventail de clients. Il s'agit notamment d'indiquer des renseignements en langage clair au sujet d'un tel processus dans les documents imprimés et sur le site Web. Un processus officiel n'est pas nécessairement mieux s'il crée des obstacles.

Dans le cadre du processus informel de résolution des plaintes qui était en place jusqu'en avril 2022, la responsabilité première de la résolution des problèmes revenait au bureau régional, et il était possible de transmettre une plainte à l'équipe de gestion et à l'administration centrale. Bien que le personnel semblait connaître les étapes de ce processus, ce n'était peut-être pas le cas des clients. Cette situation a pu contribuer au fait que certains clients s'adressaient directement au bureau du ministre ou à leur député s'ils étaient frustrés par leur agent des services à la clientèle.

Nous n'avons pas discuté du processus de résolution des plaintes introduit en avril 2022 avec la plupart du personnel, car il était trop récent. Toutefois, nous avons remarqué les éléments suivants :

- Le formulaire de plainte devrait permettre au MÉCF de mieux suivre certains types de plaintes, notamment en ce qui concerne les délais;
- Il peut être difficile à remplir seul par certains clients;
- Il ne traite que de certaines normes de service du MÉCF et est fortement axé sur les délais. Par exemple, il ne traite pas des normes de service à l'échelle du ministère concernant l'accueil et le traitement des personnes avec respect et intégrité, ni du fait que le personnel possède les compétences, les connaissances et les capacités nécessaires pour fournir un service de qualité. Bien qu'un espace soit prévu pour noter d'autres préoccupations, un client qui, par exemple, estime ne pas avoir reçu de renseignements précis sur le programme de la part de l'agent des services à la clientèle pourrait ne pas savoir si sa plainte est recevable;

- Le formulaire de plainte ou le document d'accompagnement ne contiennent aucun renseignement expliquant le contexte, comme la personne qui examinera la plainte, le délai prévu pour ce faire et les types de plaintes acceptables sur le formulaire (à distinguer, par exemple, du processus d'appel en matière d'assistance sociale);
- Le rôle des agents des services à la clientèle et des bureaux régionaux dans le nouveau processus n'est pas clair. Par exemple, les clients seront-ils toujours encouragés à s'adresser d'abord à leur agent des services à la clientèle ou à leur gestionnaire régional? Une fois que l'administration centrale aura reçu une plainte, demandera-t-elle aux bureaux régionaux de fournir des notes d'information?
- On ne sait pas si l'administration centrale dispose de ressources suffisantes pour gérer le nouveau processus de résolution des plaintes;
- Le nouveau processus peut être excessif pour les préoccupations qui sont en fait des malentendus sur les politiques et les normes et qui pourraient être corrigées avec des explications supplémentaires. C'est le cas, par exemple, pour les clients qui pensent que leur agent des services à la clientèle n'a pas respecté la norme de deux jours pour répondre à leur demande parce qu'ils n'ont pas compris que ce délai ne commence qu'une fois qu'ils ont soumis tous leurs documents.

Conclusion n° 1

Le processus de résolution des plaintes introduit en avril 2022 devrait permettre un meilleur suivi des préoccupations des clients, mais il peut être inaccessible à certains clients du Programme d'aide au revenu et il manque de renseignements directs en langage clair sur le processus lui-même et sur le traitement des plaintes une fois qu'elles sont envoyées. De plus, selon la manière dont il est mis en œuvre, il risque d'augmenter la charge de travail et les délais liés la résolution des problèmes des clients.

Le MÉCF favorise-t-il une culture d'examen permanent de la qualité et d'amélioration continue des services dans les processus que les clients doivent suivre pour avoir accès à l'aide au revenu, et en vue de respecter ses propres normes de service?

Pour que l'examen de la qualité et l'amélioration continue des services soient possibles, les autorités et les clients doivent connaître quels sont leurs engagements et disposer d'un moyen de mesurer dans quelle mesure ils les respectent. Les normes et mesures tant quantitatives que qualitatives sont importantes.

Le MÉCF fait preuve de responsabilité et de transparence en établissant des normes claires, tant pour le ministère dans son ensemble que pour le Programme d'aide au revenu. Les membres du personnel sont conscients des normes et de leur importance,

bien que beaucoup d'entre eux aient exprimé des difficultés à les respecter en raison de la pression découlant de la charge de travail (voir la discussion dans la section suivante). Les clients connaissent les normes du Programme d'aide au revenu et en particulier les délais, mais ils ne connaissent peut-être pas aussi bien les normes applicables à l'ensemble du ministère, qui traitent de questions qualitatives importantes comme l'accueil et le traitement des personnes avec respect et intégrité, et le fait que le personnel possède les compétences, les connaissances et les capacités nécessaires pour fournir un service de qualité.

Le MÉCF a reconnu que la mesure du rendement était un domaine à améliorer, et travaille sur un plan global de mesure du rendement pour le Programme d'aide au revenu, comme indiqué dans le document de travail de janvier 2022.

Conclusion n° 2

Le MÉCF dispose de normes de service claires et travaille à l'amélioration de la mesure du rendement pour le Programme d'aide au revenu. Dans leurs messages et leur suivi, les clients peuvent accorder plus d'attention aux normes quantitatives qu'aux normes qualitatives.

Le MÉCF s'assure-t-il que le personnel de l'aide au revenu est adéquatement formé et soutenu pour fournir des services centrés sur les personnes de manière impartiale aux clients de l'aide au revenu?

Le fait de soutenir le personnel pour qu'il fournisse des services centrés sur les personnes implique la formation et le perfectionnement professionnel, la gestion de la charge de travail et la définition d'attentes claires et de niveaux de pouvoir discrétionnaire appropriés. Le personnel doit également être soutenu pour qu'il veille à son bien-être et qu'il gère le stress en milieu de travail.

Formation et perfectionnement professionnel pour des services centrés sur les personnes
Les membres du personnel sont issus de divers horizons et ont des expériences variées. Ils possèdent différents niveaux de maîtrise et d'aisance en matière de compétences générales importantes pour les services centrés sur les personnes, comme la résolution des conflits, l'établissement de relations et la communication en langage clair. Le MÉCF propose un certain nombre de formations obligatoires, comme le programme Professionnel(le) de la prestation de services certifié(e), l'entrevue motivationnelle et l'intervention en situation de crise sans violence, qui favorisent le perfectionnement de ces compétences. Certains membres du personnel nous ont dit qu'ils avaient également eu une formation et une expérience excellentes dans un ou plusieurs de ces domaines sur leur lieu de travail précédent et qu'ils estimaient avoir les compétences nécessaires. D'autres ont dit qu'ils tireraient avantage à suivre une formation approfondie dans

certains domaines comme le travail avec des personnes handicapées ou la résolution de conflits visant des relations continues plutôt que des situations ponctuelles. Le MÉCF a considéré la formation sur les services tenant compte des traumatismes comme une priorité et prévoit de l'offrir lors d'une conférence en personne cette année.

De nombreux membres du personnel ont formulé des commentaires positifs sur la formation et le réseautage informel lors des conférences en personne qui ont eu lieu avant la pandémie de COVID-19. Certains membres du personnel se sont joints au Programme d'aide au revenu en 2020 ou plus tard et n'ont pas encore eu l'occasion d'y assister. Le MÉCF a indiqué qu'il prévoyait d'organiser une conférence territoriale en 2023.

Conclusion n° 3

Le MÉCF offre des possibilités de formation et de perfectionnement professionnel qui soutiennent les services centrés sur les personnes et priorise à court terme la formation sur les services tenant compte des traumatismes. Il pourrait améliorer les compétences du personnel dans quelques domaines clés. Par exemple, il pourrait offrir une formation sur la résolution des plaintes et des conflits adaptée spécifiquement aux rôles des agents des services à la clientèle et des gestionnaires régionaux, ainsi qu'une formation en communication adaptée spécifiquement pour aider la clientèle ayant un handicap ou d'autres difficultés pouvant nuire à sa compréhension du programme.

Charge de travail

Pour que le personnel soit en mesure de respecter les normes de service et de fournir un service centré sur les personnes, il doit avoir une charge de travail raisonnable. Nous avons été très inquiets d'entendre que ce n'est pas le cas pour la plupart des membres du personnel. Le problème n'était pas limité à une ou deux régions, mais concernait l'ensemble du territoire. Les facteurs qui influencent la charge de travail du personnel comprennent notamment : le nombre de clients jumelés à chaque agent des services à la clientèle; les demandes urgentes de notes d'information émanant de l'administration centrale; le manque de soutien administratif; les besoins des clients en matière d'information et d'aide pour rassembler les documents et répondre aux autres exigences du programme; les attentes en matière de normes de service; ainsi que la formation et le perfectionnement professionnel.

Le MÉCF envisage actuellement d'apporter un certain nombre de changements au Programme d'aide au revenu, ainsi qu'à l'objectif général de son programme. Certains de ces changements pourraient avoir une incidence sur la charge de travail si, par exemple, les exigences relatives à l'accès des clients au programme sont réduites dans

certaines situations ou si les exigences en matière de suivi des données et de rapports augmentent pour soutenir la mesure du rendement.

Conclusion n° 4

De nombreux membres du personnel du Programme d'aide au revenu n'ont pas actuellement une charge de travail durable qui leur permettrait de fournir un service centré sur les personnes tout en respectant les délais, en répondant aux demandes de l'administration centrale, en accomplissant des tâches administratives et en profitant de la formation et du perfectionnement professionnel. Le MÉCF envisage d'importants changements au programme qui pourraient avoir une incidence positive ou négative sur la charge de travail.

Clarté des attentes

Pour que le personnel soit en mesure de gérer les priorités et de faire preuve de discernement dans ses interactions quotidiennes avec les clients, le MÉCF doit lui indiquer clairement les attentes à satisfaire. Les normes du programme sont un moyen pour le MÉCF de fixer des attentes. D'autres attentes se trouvent dans les énoncés des objectifs du programme, le code d'éthique, les descriptions de poste, ainsi que les politiques et les règlements.

Le MÉCF a remarqué un manque de consensus sur la signification de l'objectif d'autonomie et sur la manière dont il devrait être mis en œuvre. Notre enquête confirme cette conclusion. Nous avons observé, par exemple, que les membres du personnel avaient des points de vue différents sur le degré d'aide à apporter aux clients qui en avaient besoin pour satisfaire aux exigences du programme, comme pour obtenir des documents auprès de tiers. Le MÉCF envisage de modifier considérablement l'objectif du programme.

Le code d'éthique définit des attentes et des procédures claires pour reconnaître et gérer les conflits d'intérêts. Nous avons observé que le personnel comprenait ces mesures, les trouvait utiles et n'avait pas de difficulté à s'y conformer. Dans les petites collectivités, quelques membres du personnel avaient des points de vue différents sur la manière de traiter les renseignements dont ils prenaient connaissance en dehors du travail, par exemple par l'intermédiaire des médias sociaux ou de conversations personnelles, et qui pouvaient avoir une incidence sur l'admissibilité des clients.

Les politiques et les règlements du programme laissent peu de marge de manœuvre au personnel pour accommoder les clients répondant de toute évidence aux critères du programme, mais ayant des difficultés à se conformer aux exigences, pour prendre en compte les difficultés et les circonstances extrêmes, et pour corriger les erreurs, comme

lorsqu'un agent des services à la clientèle oublie d'informer un client d'une prestation ou perd un document. Certains membres du personnel ont estimé que cette rigueur faisait obstacle à un service centré sur les personnes.

La description de poste des agents des services à la clientèle n'a pas fait l'objet d'une révision substantielle depuis plus de dix ans. Elle contient une terminologie dépassée comme « l'approche de la gestion des services » et met l'accent sur les tâches administratives et l'exécution des programmes en accordant peu d'attention à la résolution des conflits, à l'établissement de relations, à la communication accessible et à d'autres responsabilités liées au service centré sur les personnes. Le personnel en place, les recrues potentielles et les évaluateurs d'emplois peuvent comprendre que le service centré sur les personnes est une partie relativement mineure de ce poste. Selon l'échantillon d'évaluations du rendement que nous avons examinées, l'équipe de gestion met davantage l'accent sur la conformité aux politiques et aux règlements et sur les tâches administratives. Nous avons toutefois remarqué quelques objectifs concernant les communications et les relations avec la clientèle.

Conclusion n° 5

Le MÉCF fixe actuellement des attentes contradictoires pour les membres du personnel à travers ses normes, ses objectifs de programme, ses descriptions de poste ainsi que ses politiques et ses règlements, ce qui nuit à leur capacité à fournir un service cohérent centré sur la personne.

Conclusion n° 6

Le MÉCF aide son personnel à fournir des services de manière impartiale en définissant des attentes et des procédures claires pour reconnaître et gérer les conflits d'intérêts. Le personnel peut avoir besoin de directives claires sur la manière de traiter les renseignements qu'il reçoit des clients à partir de sources extérieures au lieu de travail.

Soutien au bien-être du personnel et à la gestion du stress

Les membres du personnel qui subissent un stress important en milieu de travail ou qui n'ont pas la possibilité de s'occuper de leur bien-être, par exemple en utilisant leurs droits de congé, commettent plus d'erreurs, ont plus de mal à gérer leurs réactions face à des clients agressifs ou contrariés, et risquent de vivre un épuisement professionnel ou de quitter leur emploi, ce qui augmente la charge de travail des membres qui restent.

Le Programme d'aide au revenu comporte des facteurs de stress inhérents pour le personnel qui interagit directement avec les clients, notamment le fait de devoir parfois

dire « non » à des personnes dans le besoin, et de devoir jongler entre le rôle professionnel et la vie personnelle, surtout dans les petites collectivités. Cependant, nous avons observé chez certains membres du personnel un niveau de stress au travail supérieur auquel on pouvait raisonnablement s'attendre, et qui ne devrait jamais être normalisé. Lors de nos entrevues, plusieurs membres du personnel se sont mis à pleurer en parlant de leur niveau de stress et de leur bien-être.

Nous avons appris que la charge de travail était le facteur le plus fréquent ayant une incidence sur le stress au travail et le bien-être du personnel. D'autres facteurs dont on nous a fait part sont les préoccupations en matière de sécurité, en particulier dans les petites collectivités où les agents des services à la clientèle travaillent seuls, le manque de mesures d'aide, l'impossibilité de prendre des congés, les abus et le harcèlement de la part des clients tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du lieu de travail, et le sentiment que le bon travail et les réussites ne sont pas reconnus, alors que le personnel entend constamment parler de plaintes.

Les gestionnaires de l'administration centrale et des bureaux régionaux ont également exprimé des préoccupations concernant le stress et le bien-être du personnel, et au moins un d'entre eux estimait que le Programme d'aide aux employés et à leur famille du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest n'était pas adéquat pour soutenir son personnel.

Nous reconnaissons qu'il y a des limites à ce que l'équipe de gestion peut faire pour régler les problèmes en dehors du lieu de travail, comme les commentaires des clients sur les médias sociaux ou le harcèlement dans la collectivité. Il existe toutefois des facteurs sur lesquels le MÉCF a le contrôle, comme la résolution des problèmes liés à la charge de travail, l'amélioration des services de counseling et de gestion du stress, l'aide apportée aux gestionnaires pour qu'ils définissent avec les clients les attentes en matière de traitement du personnel, la délimitation et l'atténuation des problèmes de sécurité, et la recherche de moyens pour reconnaître davantage les efforts et les réussites du personnel.

Conclusion n° 7

Actuellement, le MÉCF ne fournit pas suffisamment de soutien pour le bien-être et la gestion du stress du personnel du Programme d'aide au revenu, ce qui nuit à sa capacité à fournir un service centré sur les personnes.

Recommandations

1. Il est recommandé que, d'ici le 31 mars 2023, le MÉCF évalue si son nouveau processus de résolution des plaintes des clients vise l'efficacité et la responsabilité et, au besoin, qu'il détermine les changements appropriés à apporter.
2. Il est recommandé que, d'ici le 31 mars 2023, le MÉCF clarifie pour le personnel et les clients les étapes et les normes de son nouveau processus de résolution des plaintes, y compris la personne responsable de répondre aux plaintes et le délai prévu pour ce faire.
3. Il est recommandé que, d'ici le 31 mars 2023, le MÉCF établisse et offre aux clients une solution de rechange au formulaire de préoccupation du client, qui leur permette de déposer des plaintes qui seront suivies, sans qu'ils aient à remplir eux-mêmes un formulaire, à accéder à une adresse courriel ou à un fax, ou à compter sur le service postal.
4. Il est recommandé que, d'ici le 31 mars 2023, le MÉCF produise un document en langage clair, accessible en version imprimée et en ligne, qui explique le processus à suivre pour déposer une plainte concernant des problèmes de prestation de services, et qui indique clairement les plaintes acceptables dans le cadre de ce processus et celles pouvant être portées en appel.
5. Il est recommandé que, d'ici le 31 mars 2023, le MÉCF modifie son formulaire de préoccupation du client afin d'y mentionner précisément certaines normes qualitatives, comme le fait que le personnel est bien informé et fournit un service respectueux, et qu'il rende les normes à l'échelle du ministère accessibles aux clients dans tous les bureaux régionaux.
6. Il est recommandé que le MÉCF ajoute des mesures de normes qualitatives et quantitatives pour les services du Programme d'aide au revenu dans son plan de gestion du rendement.
7. Il est recommandé que, d'ici le 31 mars 2023, le MÉCF élabore un plan de formation supplémentaire dans des domaines comme la communication accessible et la résolution des conflits qui soit adapté aux rôles des agents des services à la clientèle et des gestionnaires régionaux afin de soutenir la prestation d'un service centré sur les personnes.
8. Il est recommandé que, dans le cadre de la planification des changements apportés au Programme d'aide au revenu, le MÉCF revoie les niveaux de dotation actuels afin de garantir des charges de travail raisonnables, en tenant compte du temps requis pour servir la clientèle, y compris celle ayant des besoins complexes,

et en permettant au personnel de respecter les normes du programme et du ministère, de réaliser les tâches administratives, de répondre aux demandes de notes d'information de l'administration centrale, mais aussi de profiter de ses congés, ainsi que de la formation et du perfectionnement professionnel.

9. Il est recommandé que, dans le cadre de la planification des changements à apporter au Programme d'aide au revenu, le MÉCF révise les descriptions de poste pour s'assurer qu'elles reflètent adéquatement les responsabilités et les conditions de travail liées au service à la clientèle.
10. Il est recommandé que, dans le cadre de la planification des changements à apporter au Programme d'aide au revenu, le MÉCF envisage des changements permettant au personnel de disposer d'un pouvoir discrétionnaire accru dans certaines situations, par exemple lorsqu'un client n'a pas satisfait à une exigence administrative dans un délai précis alors qu'il a par ailleurs clairement démontré son besoin et son admissibilité, et lorsque l'approbation d'un gestionnaire régional peut être suffisante plutôt que celle du directeur.
11. Il est recommandé que, d'ici le 31 mars 2023, le MÉCF élabore un plan visant à mieux soutenir le bien-être et la gestion du stress du personnel, et qu'il détermine et commence à mettre en œuvre dès que possible des mesures relevant de lui.

Conclusion

En raison de leur nature, les rapports de la protectrice du citoyen sont axés sur les éléments problématiques et indiquent des recommandations pour améliorer la situation. Toutefois, comme le soulignent certains commentaires du personnel, le Programme d'aide au revenu présente de nombreux points forts et pratiques exemplaires, notamment dans les domaines de l'établissement de relations, de la communication avec la clientèle et du soutien interne entre collègues. Il est important de ne pas perdre de vue ce contexte élargi et les éléments non problématiques.

Nous pensons également qu'il est important de souligner qu'en dépit des frustrations, des difficultés et des divergences d'opinions sur la manière dont le programme devrait fonctionner, toutes les personnes que nous avons interrogées se souciaient profondément de leur clientèle et souhaitaient qu'elle obtienne les meilleurs résultats possible.

Annexe A

Réponse du ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation

Le ministre de l'Éducation, de la Culture et de la Formation a accepté les 11 recommandations pour le compte du ministère.



September 22, 2022

VIA EMAIL

Ms. Colette Langlois
Ombud, Northwest Territories Ombud
5-6 Courtoreille Street
PO BOX 4297
HAY RIVER NT X1A 1G5

Dear Ms. Langlois:

Income Assistance Program

Thank you for providing the final report regarding the Income Assistance (IA) Program with respect to how we manage service complaints, quality service, and training for staff dated September 01, 2022.

The Department of Education, Culture and Employment (ECE) has reviewed the final report and is pleased to advise that we accept all 11 recommendations, and that work has already begun on several of the recommendations, including recommendation 5, updating the Client Concern Form which is expected to be completed by January 2023.

As noted, ECE is currently completing a review of the IA program and is tasked with developing a new program for Seniors and Persons with Disabilities. It is expected that these program changes will be in place by the Summer of 2023. As a number of the recommendations are connected to the completion of the IA program review, ECE can commit to addressing all recommendations by September 2023.

We appreciate the time you have spent with our staff and look forward to the improvements that your recommendations will have on our programs.

.../2

Should you have any questions, please contact our office at 1-866-973-7252 or visit www.ece.gov.nt.ca/en/services/income-security-programs.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R.J. Simpson', with a long horizontal stroke extending to the right.

R.J. Simpson
Minister, Education, Culture
and Employment

- c. John MacDonald
Deputy Minister
Education, Culture and Employment