

Point de vue du gestionnaire des opérations sur la dynamique de la conception

Dans des conditions de planification idéales, le gestionnaire des opérations dégagerait la problématique locale, les exigences de programmes et les fonctions connexes. Le concepteur, partant de ces données, proposerait l'aménagement qui se prête le mieux à l'exécution quotidienne de ces fonctions. Au sein du Service correctionnel du Canada, comme dans tous les grands organismes, le gestionnaire des opérations doit s'occuper de questions locales tout en tenant compte du mandat plus général de l'organisme, voire du gouvernement. L'appartenance du gestionnaire des opérations à cette collectivité plus vaste complique la conception, qui n'est pas façonnée uniquement par les besoins locaux, mais qui dépend également de la philosophie et des modalités de programmes de l'organisme telles qu'elles s'appliquent au milieu local.

Nous posons en principe, non en qualité de concepteurs mais en celle d'exploitants, qu'il existe une dynamique de la conception qui influe forcément sur toutes les parties qui interviennent dans le processus de conception. Cette dynamique compte quatre éléments :

- une philosophie,
- les modalités de programmes,
- les besoins opérationnels (fonctions),
- l'aménagement de l'établissement (forme).

Nous affirmons qu'une dynamique idéale serait conforme à cette structure. Toutefois, il faut souligner que toute modification d'un des quatre éléments aurait des conséquences et sur la conception et sur les opérations; le cas échéant, il faudrait passer en revue les autres éléments pour en contrôler la pertinence. En somme, dans les faits, la conception est un processus cyclique et interactif, et non pas linéaire. La philosophie Le Service correctionnel du Canada a déjà formulé des fondements philosophiques. On peut supposer que la Mission et les valeurs centrales qu'elle préconise sont solides et qu'il n'y aura pas lieu de les modifier avant au moins dix ans. De prime abord, une décennie peut sembler une période de planification suffisamment longue, mais l'expérience a montré qu'il peut s'écouler quatre ou six ans, voire plus, entre le moment de la conception d'un établissement et la fin des travaux. Toutefois, s'il advenait un changement fondamental de la philosophie aux derniers stades de l'enchaînement conception-construction, l'incidence sur le fonctionnement opérationnel de l'établissement pourrait être considérable.

Les cadres supérieurs dans les milieux correctionnels doivent pouvoir prévoir l'évolution de la philosophie organisationnelle pour prévenir la conception d'établissements visant à réaliser des objectifs désormais désuets. Vu le coût et la durée de vie des établissements, les erreurs de conception ne tombent pas rapidement dans l'oubli.

La mesure dans laquelle il est possible de prévoir l'évolution de la façon de penser est fonction du degré d'intégration des communications. L'information obtenue grâce à des observations pratiques doit être communiquée à grande échelle aux personnels d'exploitation et de conception. Cependant, comme le personnel d'exploitation doit souvent s'occuper de matières pressantes qui lui laissent peu de temps à consacrer à l'étude de cette information, l'aide du personnel de planification et de conception est

nécessaire. Par exemple, il y aurait moyen d'accélérer nettement les choses en présentant l'information sous forme de résumé et en proposant différentes solutions. Une telle méthode stimulerait l'intelligence et l'esprit innovateur du personnel d'exploitation.

Une stratégie « d'implantation ascendante » peut véhiculer des nouvelles notions plus positivement qu'une stratégie « d'implantation descendante » qui ne fait que diffuser un vaste fonds d'information. Ceux qu'une question particulière intéresse peuvent toujours consulter les documents originaux pour voir s'ils conviennent des conclusions tirées. Lorsque l'évolution est prévue, les concepteurs peuvent prévoir les changements opérationnels qui suivront forcément. Les modalités des programmes La philosophie organisationnelle du Service correctionnel du Canada peut être exprimée d'innombrables façons. Depuis l'adoption de la Mission, plusieurs groupes d'étude ont recommandé des changements aux objectifs généraux, aux programmes, à la gestion des contrevenants et, surtout, aux rapports entre le personnel et les détenus. Les modalités des programmes semblent être l'élément le plus changeant au sein du Service correctionnel du Canada.

Alors que la Mission est immuable, les efforts déployés pour l'exprimer sont intenses, dynamiques et insaisissables, comme l'illustrent des exemples d'initiatives d'envergure au chapitre des modalités de programmes : la mise en oeuvre du modèle organisationnel de gestion par unité, le transfert de la responsabilité de la préparation des cas aux directeurs d'établissements, la création d'un organisme de service spécial pour étayer les programmes de formation professionnelle et l'avènement de changements considérables au niveau de la gestion des ressources et de la reddition. Ces initiatives ont toutes déjà eu, et auront toutes encore, une incidence sur les besoins opérationnels. Les besoins opérationnels - les fonctions L'expérience a prouvé qu'aux modalités de programmes retenues par le Service correctionnel du Canada est associée une gamme de besoins et d'attentes opérationnels. Bien souvent, ces nouveaux besoins opérationnels exigent le réaménagement de l'espace. Comme le dit si bien l'adage, la forme coule de la fonction. Par exemple, au sein de nombreux établissements, on termine tout juste la mise à niveau nécessaire pour aligner les installations (la forme) sur les besoins opérationnels (les fonctions) suscités par le programme de gestion par unité. En raison des budgets d'immobilisations serrés et des restrictions quant aux types d'installations, le changement de la forme traîne souvent derrière celui des fonctions.

Le modèle de gestion par unité, à titre d'exemple, exige la formation d'équipes de personnel permanentes pouvant travailler tout le temps avec les mêmes groupes de détenus. Il préconise la fusion des fonctions de sécurité et de gestion des cas, une interaction plus soutenue, régulière et axée sur les objectifs, et l'autonomie complète des unités qui seraient alors entièrement responsables de tous les aspects du mandat correctionnel qui concernent les détenus, le personnel et même les installations.

Nous sommes d'avis que cette modalité est valable. Pourtant, certaines opérations ont cours au sein d'établissements qui sont mal adaptés aux besoins opérationnels connexes, ce qui peut s'avérer frustrant pour les gestionnaires des opérations et leur personnel. L'énergie déployée pour tout faire marcher « tant bien que mal » est considérable.

Les gestionnaires des opérations sont toujours prêts à envisager de nouvelles modalités de programmes, et même les recherchent, mais ils doivent aussi voir comment elles cadreront avec la disposition de l'établissement. En tant qu'organisme consacré à la recherche et au partage d'information, le Service

correctionnel du Canada ne peut s'attendre que le module de gestion par unité, ou toute autre modalité de programme, dure éternellement. Les améliorations graduelles, ou la reconnaissance des changements qui s'imposent pour permettre l'adaptation à un milieu qui n'est plus le même, aboutiront à l'élaboration d'un nouveau modèle (voire un établissement correctionnel qui exclut l'emprisonnement). Inévitablement, les nouvelles fonctions exigeront un aménagement nouveau ou de nouvelles formes. L'aménagement des établissements - la forme L'aménagement des établissements (la forme) est déterminé par les besoins opérationnels (les fonctions). Or, dans la réalité, où les circonstances ne cessent de changer, la caractérisation de l'aménagement approprié est un processus interactif. Les concepteurs peuvent proposer différentes façons d'exécuter les fonctions en variant la disposition dans l'espace, ce qui peut susciter une réflexion et une remise en cause de la part des exécutants. Les exécutants doivent communiquer aux concepteurs les contraintes qu'ils doivent surmonter chaque jour: la taille de l'effectif, les budgets, la composition de la population carcérale, l'opinion de la collectivité. Si cet échange a pour objet d'aplanir de façon concertée les difficultés, et non de faire valoir un point de vue, la solution résultante sera la meilleure. Discussion À la lumière de ce qui précède, il est possible d'aborder quelques questions clés concernant le rapport entre l'aménagement et les opérations. Comment l'aménagement peut-il avoir une incidence sur les opérations? Nous sommes convaincus que l'aménagement a une incidence positive ou négative sur les opérations selon la compatibilité avec la modalité de programme en cause et la capacité de satisfaire les besoins opérationnels. L'incidence négative peut être catastrophique; c'est le cas lorsque l'aménagement est tel qu'il exige davantage de personnel de surveillance qu'il n'est possible d'en recruter en raison de contraintes budgétaires. L'incidence positive peut être tout aussi profonde; ainsi, il est possible d'aménager des espaces où les rapports entre le personnel et les détenus se dérouleront tout naturellement, dans le contexte de l'activité pratiquée. Dans quelle mesure l'aménagement devrait-il influencer sur les opérations? L'aménagement est considéré comme une étape corrective qui découle des modifications apportées à une ou à plusieurs des modalités de programmes, comme dans le cas du programme de gestion par unité. L'aménagement peut influencer considérablement sur les opérations si la modalité de programme et les besoins opérationnels qui en découlent sont prévus. Dans la mesure du possible, l'aménagement visera à faciliter le déroulement des opérations en prévoyant des espaces de travail qui se prêtent aux fonctions prévues. De même, l'aménagement peut donner lieu à des milieux qui rehaussent la satisfaction et le rendement des employés et des détenus. S'il y a moyen de faire comprendre aux concepteurs que l'objectif principal d'un établissement est l'enseignement (études, aptitudes cognitives, etc.), il leur sera alors possible de créer un milieu qui facilite l'apprentissage (espaces habitables paisibles, éclairage adéquat et espaces se prêtant à l'étude, accès facile aux espaces d'entreposage des ressources, etc.). Les opérations seront-elles à la mesure de cette incidence? La seule façon de se préparer à un changement d'aménagement est de donner aux opérations l'occasion de détailler au préalable les besoins opérationnels qui découleront de la philosophie et de la modalité de programme en vigueur ou prévues au sein de l'organisme. Jusqu'à présent, nous avons constaté que les cadres inférieurs n'ont pas disposé du temps nécessaire pour assimiler complètement ces notions.

Si l'aménagement d'un établissement entrave le contrôle des présences (comme c'est le cas, par exemple, d'un aménagement en appartements séparés) c'est l'agent de correction, et non le gestionnaire ou le concepteur, qui en subit les conséquences, d'où l'importance de sonder aussi profondément que possible l'opinion des principaux intéressés.

Admettons qu'une philosophie organisationnelle et des modèles fonctionnels aient été élaborés et convenus avec, on l'espère, la participation du personnel exécutant. Il faut maintenant consulter le personnel pour voir comment les différentes possibilités d'aménagement faciliteront ou entraveront l'atteinte des objectifs. Par exemple, si le contrôle des présences est compliqué et provoque des accrochages entre le personnel et les détenus, l'atteinte des objectifs visés est entravée. Il faut donc modifier l'aménagement ou la méthode de contrôle, ou les deux. Les personnes les mieux placées pour conseiller les concepteurs sont celles qui sont chargées d'effectuer le contrôle des présences.

Malheureusement, le processus de planification ne tient pas compte du temps requis pour obtenir l'avis du personnel exécutant. Trop souvent, par souci de rapidité ou par opportunisme, on se contente d'indicateurs. Il ne suffit pas qu'un gestionnaire ait autrefois travaillé dans les cuisines ou dans la salle d'archivage pour qu'il puisse juger du bien-fondé de l'aménagement proposé pour l'exécution de ces tâches aujourd'hui - la situation a trop changé. Les détenus ont changé. Les méthodes ont changé. Même les lois ont changé.

Le processus de planification néglige souvent qu'il faut davantage de temps au personnel exécutant pour formuler des propositions qu'au personnel d'autres échelons. Le personnel exécutant se consacre avant tout à l'exécution quotidienne des tâches opérationnelles. Du reste, le personnel exécutant travaille souvent en quarts. Ainsi, un délai de deux semaines qui peut sembler parfaitement raisonnable pour un gestionnaire se traduit par environ six semaines pour le personnel exécutant.

Par ailleurs, la consultation du personnel exécutant doit porter sur des sujets et des questions clairement exposés, par exemple : comment pourrait-on contrôler la présence des détenus dans un établissement aménagé en appartements séparés? Comment faire pour que les détenus préparent eux-mêmes certains repas? Les cadres sont habitués à faire rapidement le lien entre des concepts et des hypothèses. Ce n'est pas là le cas du personnel exécutant. Il ne s'agit pas d'une question de compétence ou d'intelligence, mais simplement d'une question d'habitude. Si l'on envisage (modalité de programme) de laisser aux détenus le soin de préparer leurs repas dans le but d'assouplir l'institutionnalisation et de mieux les préparer à réintégrer la collectivité (philosophie), il faut alors exposer au personnel exécutant le concept et les principes qui sous-tendent cette proposition. Il faut ensuite lui laisser le temps et les moyens de les assimiler et d'en discuter. Une fois que le personnel a compris et accepté ces fondements, il sera en mesure de formuler des commentaires détaillés (fonctions) nécessaires dans le cadre d'une consultation réussie.

En ne prévoyant pas assez de temps pour la consultation auprès du personnel exécutant, on risque de prendre des décisions d'aménagement et de fonctionnement peu judicieuses. Ces décisions pourront créer des situations professionnelles qui entravent l'atteinte des objectifs et qui exacerbent la tension et le stress au travail. Les nouveaux concepts d'aménagement correspondent-ils aux besoins des opérations? Tous sont au courant du plan de réaménagement de l'établissement de William Head. C'est un cas où une nouvelle modalité de programme (le non-recours à l'emprisonnement) est étayée par l'aménagement de l'espace. En tant que gestionnaires des opérations, nous sommes d'avis que l'orientation reflétée par les nouveaux concepts d'aménagement est conforme à la Mission, qui préconise une modalité de programme normalisé renonçant à l'emprisonnement. Il reste à voir dans quelle mesure l'aménagement définitif satisfera les besoins opérationnels découlant de cette nouvelle orientation.

De façon plus générale, les nouveaux concepts d'aménagement doivent satisfaire deux considérations fondamentales : la souplesse et la prévoyance. L'évolution rapide des modalités de programmes est un facteur du milieu qu'il ne faut pas négliger. Dans la mesure où les changements « immatériels » (modalités de programmes, fonctions) adviennent plus souvent et rapidement que les changements « matériels » (aménagement), il faut bâtir des espaces qui peuvent être facilement convertis à différentes fins. Il devrait être possible de modifier toutes les installations dans les établissements; par exemple, la conversion d'une salle de réunion en deux bureaux ne devrait pas nécessiter de modification du système de circulation d'air. Le concept des espaces pouvant être agrandis ou réduits qui est mis en oeuvre dans les installations communautaires modernes pourrait l'être également dans les établissements correctionnels. Compte tenu des besoins de sécurité, l'adaptabilité et la souplesse des espaces devraient être de toute première importance.

De nouveau, en raison du laps entre la planification et la construction et de la durée des établissements, il faut, dans une certaine mesure, prévoir l'avenir au moment de la construction. Au fur et à mesure que les programmes et les activités prennent de l'ampleur pour satisfaire les besoins des détenus, il faut davantage d'espace. Que le programme soit dirigé par le personnel, par un sous-traitant ou par des bénévoles, il faut disposer de l'espace nécessaire pour organiser le service et le fournir. Le nombre de programmes actuel ne constitue pas un moyen sûr de satisfaire les besoins futurs. Le coût relatif de l'intégration de cet espace d'expansion, au moment de la construction, par rapport au coût des additions ultérieures devrait jouer en faveur de l'adoption d'une marge d'expansion future calculée par pourcentage. L'aménagement devrait-il être le moteur des opérations, si possible? L'aménagement n'est pas le moteur des opérations, mais plutôt le choix des modalités de programmes visant l'atteinte des objectifs organisationnels. Par contre, dans la mesure où les concepteurs proposent aux exécutants différentes façons de mettre en oeuvre un programme, l'aménagement peut influencer sur les opérations. Il n'est pas réaliste de s'attendre que de nouvelles structures suffisent à changer la mentalité du personnel. En revanche, si l'organisme est bien décidé à adopter une nouvelle façon de faire les choses, le ralliement du personnel sera probablement simplifié par un aménagement judicieux. Aussi, les chances que cela se produise augmentent nettement si les principes de consultation exposés ci-dessus sont mis en oeuvre. Comment, et dans quelle direction, l'aménagement et les opérations pourraient-ils évoluer de concert à l'avenir?

Le non-recours à l'emprisonnement et la normalisation des milieux, sans renoncer aux mesures nécessaires pour protéger le public, soulèvent un intérêt grandissant. Nous sommes convaincus qu'en incluant les personnels d'exploitation et de conception dans la définition des problèmes, la formulation des modalités de programmes et les étapes ultérieures, il y a moyen de consolider leurs efforts. Les opérations et l'aménagement jouent un rôle au long de ce processus dans la mesure où ils relèvent des deuxième et troisième éléments de la dynamique d'aménagement: les modalités de programmes et les besoins opérationnels. Dans notre modèle, l'étape physique de l'aménagement vient en dernier.