SERVICE CORRECTIONNEL CANADA

TRANSFORMONS DES VIES. PROTÉGEONS LES CANADIENS.

Audit des processus d'élaboration des politiques

SECTEUR DE LA VÉRIFICATION INTERNE

20 OCTOBRE 2017

Cette page est laissée en blanc afin de permettre l'impression recto-verso.

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières i
Sommaire iii
Qu'avons-nous examiné? iii
Pourquoi est-ce important? iii
Qu'avons-nous constaté? iv
Réponse de la direction v
Glossaire vi
1.0 Introduction 1
1.1 Contexte 1
1.2 Cadre législatif et stratégique 2
1.3 Organisation du SCC 2
1.4 Évaluation des risques 5
2.0 Objectifs et portée 6
2.1 Objectifs de l'audit 6
2.2 Portée de l'audit 6
3.0 Constatations et recommandations de l'audit 7
3.1 Cadre de gestion 7
3.1.1 Rôles et responsabilités 7
3.1.2 Capacité 7
3.1.3 Surveillance 8
Conclusion – Objectif 1 8
3.2 Processus d'élaboration 10
3.2.1 Détermination et analyse des questions 10
3.2.2 Consultations 11
3.2.3 Coordination et harmonisation 11
3.2.4 Examen et approbation 12
3.2.5 Communications 12
Conclusion – Objectif 2 13
3.3 Innovation 14
Conclusion – Objectif 3 16
4.0 Conclusion 17
5.0 Réponse de la direction 18
6.0 À propos de l'audit 19
6.1 Approche et méthodologie 19

6.2 Audits internes antérieurs se rapportant aux processus d'élaboration des politiques 20
6.3 Énoncé de conformité 21
Annexe A : Critères d'audit 22
Annexe B : Sélection des unités opérationnelles 24
Annexe C : Processus d'élaboration des politiques nationales du SCC 25
Annexe D : Modèle de maturité de l'innovation d'OVO 27

SOMMAIRE

Qu'avons-nous examiné?

L'audit des processus d'élaboration des politiques a été réalisé dans le cadre du Plan d'audit axé sur les risques (PAAR) 2016-2019 du Secteur de la vérification interne du Service correctionnel du Canada (SCC).

Le présent audit visait à :

- évaluer dans quelle mesure un cadre de gestion est en place pour appuyer la gestion efficace de l'élaboration des politiques;
- évaluer dans quelle mesure les processus d'élaboration des politiques appuient l'atteinte des objectifs du SCC, y compris la gestion des risques touchant l'organisme;
- évaluer la maturité de l'innovation du cadre de gestion et des processus d'élaboration relatifs aux politiques du SCC.

Dans le cas du premier objectif, l'audit a permis d'examiner si les rôles et les responsabilités des employés participant à l'élaboration de politiques sont clairement définis, communiqués, compris et acceptés, l'organisme évalue ses besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines pour l'élaboration de politiques, les employés reçoivent la formation nécessaire et disposent des outils et des ressources permettant d'élaborer des politiques, et les activités d'élaboration de politiques font l'objet de surveillance afin d'aider à s'assurer de l'efficacité des processus.

En ce qui a trait au deuxième objectif, l'audit a permis d'examiner si les environnements externes et internes font l'objet de surveillance afin de cerner les problèmes touchant les politiques du SCC et ces problèmes sont analysés dans le but de trouver des solutions à apporter, des consultations sérieuses sont menées auprès des intervenants clés, les instruments de politique sont coordonnés et harmonisés à l'interne et à l'externe, les instruments de politique font l'objet d'un examen suffisant et de l'approbation d'une personne détenant les pouvoirs appropriés, et les nouvelles exigences en matière de politiques et les modifications qui y sont apportées sont communiquées de façon efficace à tous les intervenants.

Pour ce qui est du troisième objectif, nous avons examiné la maturité de l'innovation du SCC d'après six éléments : la stratégie, le personnel, les mesures, les méthodes, la communication et la portée. Il convient de souligner que le travail exécuté à l'égard de cet objectif fournit une assurance de niveau d'examen, ce qui n'est donc pas comparable au niveau élevé d'assurance fourni à l'égard des deux premiers objectifs de la présente mission.

L'audit était de portée nationale et touchait les processus d'élaboration des politiques relatifs aux instruments de politique en place aux échelons national, régional et local. Il ne comprenait pas d'examen des processus d'élaboration des instruments de politique concernant les services internes (ressources humaines, finances, communications, etc.).

Pourquoi est-ce important?

Le présent audit est lié à la priorité organisationnelle du SCC visant des « pratiques de gestion efficaces et efficientes qui reflètent un leadership axé sur les valeurs » et au risque organisationnel suivant : « Il y a un risque que le SCC ne puisse être en mesure de mettre en œuvre des modifications législatives et d'assurer la viabilité financière de l'organisation. »

L'importance que le SCC accorde au fait d'être doté de politiques efficaces et claires est manifeste dans son Rapport sur les plans et priorités 2016-2017. Dans le rapport, il est question de plusieurs secteurs du SCC où il est primordial d'avoir des processus d'élaboration des politiques robustes. À titre d'exemple, le SCC a indiqué qu'il continuera d'améliorer son cadre de politique afin d'éliminer tout obstacle systémique qui nuit à la gestion efficace des délinquants autochtones. De plus, le Secteur des services de santé a cerné comme activité essentielle l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes visant à assurer la sécurité des patients et à améliorer la prestation de programmes. Nous

avons ajouté l'aspect de l'innovation à la portée du présent audit parce qu'il s'agit d'une priorité du gouvernement et que cet aspect a été défini comme moyen d'atténuer le risque dans l'évaluation du risque d'audit.

Qu'avons-nous constaté?

En ce qui a trait au premier objectif, nous avons constaté qu'un cadre de gestion est en place pour appuyer la gestion efficace de l'élaboration des politiques, et que les rôles et les responsabilités sont clairement définis, communiqués, compris et acceptés dans le cas de la plupart des intervenants clés du processus d'élaboration des politiques. Du point de vue de la capacité, nous avons également constaté que le SCC a cerné et évalué ses besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines, que les ressources humaines en place suffisent à répondre aux besoins en matière d'élaboration de politiques et que bien que la formation soit limitée, nous n'avons pas relevé de besoin manifeste à cet égard. Nous avons toutefois relevé quelques aspects sur lesquels la direction doit se pencher pour faire en sorte que le cadre de gestion appuie pleinement les processus d'élaboration des politiques du SCC. Plus précisément, le SCC doit :

- définir et communiquer les rôles et les responsabilités des bureaux de première responsabilité et du Secteur des politiques pour assurer une surveillance suffisante du processus d'élaboration des politiques nationales;
- continuer de mettre en œuvre des outils et des ressources pour l'élaboration des politiques et les faire connaître à tous les échelons;
- définir des attentes en matière de rendement et surveiller les indicateurs pour déterminer si le processus d'élaboration des politiques nationales fonctionne comme prévu;
- renforcer la responsabilité du gestionnaire correctionnel des opérations et celle des gestionnaires correctionnels en matière d'examen des ordres permanents et surveiller les résultats pour déterminer si les politiques locales et régionales sont harmonisées avec les politiques nationales.

Pour ce qui est du deuxième objectif, nous avons constaté que les processus d'élaboration des politiques appuient l'atteinte des objectifs du SCC, y compris la gestion des risques touchant l'organisme. Nous avons constaté que des analyses environnementales externes et internes sont effectuées pour cerner les problèmes relatifs aux politiques et que la direction analyse formellement ces problèmes et en tient compte en général. Nous avons également constaté que les intervenants clés sont désignés et mobilisés en temps opportun et que leurs commentaires sont examinés aux fins d'inclusion dans les politiques. En outre, les instruments de politique du SCC sont harmonisés avec les exigences externes et sont coordonnés à l'interne. Par ailleurs, les politiques du SCC font l'objet d'un examen avant leur approbation et elles sont approuvées par une personne détenant les pouvoirs appropriés. Enfin, les politiques peuvent être consultées facilement par tous les intervenants. Nous avons toutefois relevé quelques aspects sur lesquels la direction doit se pencher pour assurer une meilleure gestion des risques. Plus précisément, le SCC doit :

- fournir des directives concernant les délais d'évaluation, les évaluations des ressources humaines et financières et les exigences en matière de registre de suivi;
- évaluer le délai accordé aux intervenants pour les consultations afin de déterminer s'il est adéquat.

En ce qui concerne le troisième objectif, nous avons constaté que le SCC fait montre du désir d'être un organisme innovateur pour ce qui est du cadre de gestion et des processus d'élaboration de ses politiques et qu'il est à l'affût des possibilités d'innover davantage. Plus particulièrement, le travail de consultation que le SCC entreprend avec un large éventail d'intervenants aux points de vue multiples facilite l'élaboration de politiques novatrices. En outre, le SCC montre qu'il a une orientation stratégique pour l'innovation en mettant en place des moyens de recueillir des idées et approches nouvelles, il communique ses stratégies et il encourage ses employés à faire preuve d'innovation. Enfin, bien que le SCC ait instauré des méthodes qui appuient l'innovation, y compris des processus et des outils, dans ses processus d'élaboration des politiques, nous l'invitons à élaborer des mesures pour surveiller à quel point l'innovation appuie l'élaboration des politiques et à recourir encore davantage à la technologie.

Réponse de la direction

Les constations et recommandations faites à la suite de cette vérification sont bien reçues et les actions qui en découlent permettront une meilleure définition et communication des rôles et responsabilités reliés au processus de développement des politiques. À ce chapitre, le commissaire adjoint, Politiques, suscitera l'accord du Comité de direction quant aux changements clés requis afin de clarifier les rôles et responsabilités et, appellera à la collaboration de différents intervenants afin d'améliorer les politiques, le monitoring et les outils relatifs au processus de développement des politiques du SCC. Le plan d'action de la gestion sera entièrement mis en œuvre d'ici le 31 mars 2018.

GLOSSAIRE

Coordination : intégration d'un sujet dans l'ensemble des secteurs du SCC.

Délai : temps qui s'écoule entre la promulgation d'une politique et le moment prévu de sa mise en œuvre.

Harmonisation : concordance de l'orientation donnée par les instruments de politique individuels. Par exemple, l'orientation locale devrait concorder avec l'orientation nationale.

Instruments de politique : documents qui renferment les orientations formelles publiées par le SCC, entre autres, les directives du commissaire, les lignes directrices, les instructions régionales, les ordres permanents, les consignes de poste, les manuels, les protocoles et les guides.

Intranet : l'intranet du SCC est appelé couramment « InfoNet » ou le « Hub ».

Politique : aux fins du présent audit, « politique » s'entend de toutes les orientations formelles publiées par le SCC.

Promulgation : publication d'un instrument de politique approuvé.

Registre de suivi : ressource comparant un document provisoire (ou un document approuvé) et sa(ses) version(s) antérieure(s) et les commentaires des intervenants qui figurent dans ces versions antérieures.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Contexte

L'audit des processus d'élaboration des politiques a été réalisé dans le cadre du Plan d'audit axé sur les risques (PAAR) 2016-2019 du Secteur de la vérification interne du Service correctionnel du Canada (SCC). Le présent audit est lié à la priorité organisationnelle du SCC visant des « pratiques de gestion efficaces et efficientes qui reflètent un leadership axé sur les valeurs » et au risque organisationnel suivant : « Il y a un risque que le SCC ne puisse être en mesure de mettre en œuvre des modifications législatives et d'assurer la viabilité financière de l'organisation. »

L'importance que le SCC accorde au fait d'être doté de politiques efficaces et claires est manifeste dans son Rapport sur les plans et priorités 2016-2017. Dans le rapport, il est question de plusieurs secteurs du SCC où il est primordial d'avoir des processus d'élaboration des politiques robustes. À titre d'exemple, le SCC a indiqué qu'il continuera d'améliorer son cadre de politique afin d'éliminer tout obstacle systémique qui nuit à la gestion efficace des délinquants autochtones. De plus, le Secteur des services de santé a cerné comme activité essentielle l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes visant à assurer la sécurité des patients et à améliorer la prestation de programmes.

Selon le Plan d'activités organisationnel 2015-2018 du SCC, l'administration centrale (AC) est responsable de l'ensemble de la planification et de l'élaboration des politiques pour le SCC. En outre, il incombe au Secteur des politiques à l'AC d'aider les gestionnaires à comprendre et analyser les risques à tous les échelons de l'organisation et à prendre des mesures pour les gérer. Il est également souligné dans le Plan d'activités organisationnel que le SCC continuera de surveiller les initiatives gouvernementales et les projets de loi déposés au Parlement, et participera à leur élaboration, pour s'assurer d'être informé des changements législatifs qui pourraient survenir, et d'être en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre des plans pour s'assurer que les politiques sont mises à jour en conséquence.

Le SCC publie un ensemble d'instruments de politique conçus pour expliciter les règles visant à orienter ses activités. Les instruments de politique élaborés à l'AC comprennent entre autres les directives du commissaire, les lignes directrices et les bulletins de politique. D'autres instruments de politique comme les instructions régionales, les ordres permanents et les consignes de poste sont élaborés et mis à jour à l'échelon régional et local pour appuyer et orienter davantage la mise en œuvre des instruments de politique nationaux.

En juin 2013, le gouvernement du Canada a lancé l'initiative Objectif 2020 qui « envisage une fonction publique de niveau mondial outillée pour servir le Canada et les Canadiens maintenant et dans l'avenir »[1]. La vision est guidée par quatre principes qui contribuent à examiner les méthodes de travail dans la fonction publique fédérale[2] :

- un environnement axé sur l'ouverture et la collaboration qui mobilise les citoyens et les partenaires dans l'intérêt public;
- une approche pangouvernementale qui améliore la prestation de services et permet d'optimiser les ressources;
- un milieu de travail moderne qui utilise intelligemment les nouvelles technologies pour faciliter le réseautage, l'accès aux données et le service à la clientèle;
- un effectif compétent, confiant et très performant qui adopte de nouvelles méthodes de travail et met à contribution la diversité des talents pour répondre aux besoins en évolution du pays.

[1] https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/sujets/objectif-2020-renouvellement-fonction-publique.html
[2] *ibid.*

Les cinq thèmes suivants ont été cernés afin d'orienter les mesures prises par la fonction publique[3] :

- Pratiques novatrices et réseautage;
- Processus et habilitation;
- Technologie;
- Gestion des personnes;
- Principes fondamentaux de la fonction publique.

En ce qui concerne le thème touchant aux pratiques novatrices et au réseautage, il est attendu des ministères et organismes gouvernementaux qu'ils adoptent de nouvelles approches, lorsque cela est possible, qui permettront aux employés de formuler et d'adapter des idées novatrices et d'y donner suite. Par ailleurs, les ministères et organismes adoptent de nouveaux points de vue et de nouvelles façons de collaborer pour relever les défis posés par les politiques et la prestation de services[4]. Nous avons ajouté l'aspect de l'innovation à la portée du présent audit parce qu'il s'agit d'une priorité du gouvernement et que cet aspect a été défini comme moyen d'atténuer le risque dans l'évaluation des risques de l'audit.

1.2 Cadre législatif et stratégique

Les administrateurs généraux sont tenus de rendre compte d'une saine gestion dans le secteur public. Les ministres et les administrateurs généraux ont le pouvoir de gérer les personnes, les ressources et les activités de leur ministère afin d'atteindre les objectifs établis dans les mandats législatifs et la politique gouvernementale. En particulier, les administrateurs généraux assurent la gestion en exerçant les pouvoirs qui leur sont confiés par une personne (par exemple, un ministre), par un organisme, par exemple, la Commission de la fonction publique, ou en vertu d'un texte réglementaire, par exemple, la loi habilitante d'un ministère, la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC). Il incombe aux administrateurs généraux de faire appliquer les outils de politique obligatoires du Conseil du Trésor au sein de leur organisation, d'en surveiller et vérifier l'application, de prendre les mesures correctives voulues en cas de non-conformité, de signaler au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) les questions qui concernent la conformité et de donner des conseils sur l'élaboration des politiques, bien souvent dans le cadre des travaux de comités et d'études spéciales coordonnées par le SCT[5].

En vertu de l'article 97 de la LSCMLC, le commissaire du SCC peut établir des règles concernant la gestion du Service et, au titre de l'article 98, ces règles peuvent faire l'objet de directives du commissaire[6]. Le *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (RSCMLC) permet aussi aux directeurs d'établissement d'établir des ordres permanents.

1.3 Organisation du SCC

Administration centrale

Secteur des politiques

Pour assurer la cohérence du cadre de politiques du SCC à l'interne et à l'externe, la Division de la politique stratégique au sein du Secteur des politiques gère et facilite la participation du Service aux initiatives horizontales en matière de politique gouvernementale et à l'élaboration des stratégies du SCC en lien avec ces initiatives. La Division de la politique stratégique travaille en partenariat avec les secteurs du SCC et les membres du portefeuille de la Sécurité publique et les autres organismes du gouvernement pour assurer la cohérence des orientations. La Division de la politique stratégique gère par ailleurs le cadre de politiques nationales et joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des directives du commissaire en travaillant en

[3] http://www.clerk.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=378
[4] www.clerk.gc.ca/local_grfx/d2020/Destination2020-fra.pdf
[5] Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor, http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13616&section=html
[6] http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-44.6/TexteComplet.html

partenariat avec les experts en la matière. Elle assure ainsi la cohérence et l'harmonisation du cadre de politiques du SCC et offre des conseils d'expert en matière de politique. Plus précisément, la Division de la politique stratégique :

- fournit un soutien aux secteurs et au Comité de direction du SCC dans le domaine de l'élaboration des politiques;
- s'assure de l'alignement des politiques sur les lois et les cadres des politiques internes;
- s'assure que les politiques sont bien comprises et bien appliquées;
- s'assure que le processus d'élaboration des politiques nationales est respecté[7].

En outre, la Division de la politique stratégique contribue aux priorités gouvernementales en général en s'assurant que l'on comprenne la position du SCC et qu'elle soit incluse dans les initiatives horizontales. À ce titre, la Division de la politique stratégique :

- gère les processus d'élaboration et d'approbation du rôle du SCC dans les mémoires au Cabinet (MC) interministériels et d'autres initiatives interministérielles stratégiques;
- communique avec Sécurité publique Canada afin d'assurer la conformité aux politiques et aux priorités du Portefeuille;
- fournit la documentation nécessaire aux comités permanents du Parlement et du Sénat et lors des changements de ministre et de gouvernement;
- contribue à l'établissement de priorités et à l'élaboration de politiques applicables à l'ensemble de la Sécurité publique[8].

Bureaux de première responsabilité (Secteurs de l'AC)

Les secteurs du SCC ont la responsabilité d'élaborer et de réviser leurs instruments de politique respectifs (directives du commissaire, lignes directrices, etc.) en collaboration avec la Division de la politique stratégique. Chaque secteur est chargé d'offrir une expertise globale sur les questions relevant de sa compétence et de fournir une orientation en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques.

Services juridiques

Les Services juridiques à l'AC sont consultés dans le cadre de la création et de la révision des instruments de politique nationaux (c.-à-d. les directives du commissaire et les lignes directrices) pour en assurer la conformité et l'harmonisation avec l'esprit des lois applicables et de la jurisprudence actuelle. En général, les Services juridiques ne participent pas aux processus d'élaboration des politiques régionales et locales.

Administrations régionales

Les administrations régionales sont chargées d'élaborer des instructions régionales quand des renseignements supplémentaires sont nécessaires pour assurer l'application d'une politique nationale. Les sous-commissaires régionaux veillent à ce que le personnel régional soit consulté dans le cadre de l'élaboration de la politique nationale. Les sous-commissaires adjoints régionaux des opérations correctionnelles et les sous-commissaires adjoints régionaux des services intégrés coordonnent la participation du personnel travaillant en établissement et du personnel travaillant dans la collectivité. Par ailleurs, au moment de l'élaboration et de la mise à jour des politiques nationales, les sous-commissaires régionaux veillent à ce que les instruments de politique régionaux touchés par la politique nationale soient mis à jour pour s'assurer qu'ils concordent avec l'orientation nationale.

Échelons locaux

Les directeurs d'établissement et les directeurs de district ont la responsabilité d'élaborer et mettre à jour les instruments de politique (ordres permanents, consignes de poste et protocoles relatifs à la collectivité) qui offrent une orientation au personnel pour répondre aux exigences énoncées dans les lois pertinentes

[7] Intranet du SCC
[8] *ibid.*

(LSCMLC, RSCMLC, etc.) ou les politiques nationales (directives du commissaire et lignes directrices) connexes. Les ordres permanents et les protocoles sont créés par l'unité opérationnelle concernée (administration régionale, établissement, bureau de district, etc.) et sont approuvés respectivement par les directeurs d'établissement et les directeurs de district.

Autres intervenants

Intervenants internes

Les activités d'un certain nombre d'intervenants du SCC touchent et appuient l'élaboration des instruments de politique. Il s'agit entre autres des intervenants suivants :

- Secteur de la vérification interne;
- Direction de la recherche;
- Direction des enquêtes sur les incidents;
- Division de l'évaluation;
- Direction de l'apprentissage et du perfectionnement.

Les rapports produits par ces groupes donnent un aperçu des succès et des enjeux associés aux instruments de politique, formulent des recommandations à l'intention de la haute direction et communiquent de l'information à prendre en compte au moment de la création et de la révision de ces instruments.

Intervenants externes

Le SCC est tenu de donner suite aux recommandations et aux rapports émanant d'organisations externes qui peuvent avoir une incidence sur les politiques du SCC. Ces intervenants peuvent fournir des recommandations stratégiques au SCC dans leurs rapports. Voici quelques-uns de ces intervenants externes :

- Ministère de la Justice Canada – Le Ministère soutient « le procureur général dans ses fonctions de premier conseiller juridique de la Couronne, tant dans les activités courantes de l'État que dans l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux programmes et services pour les Canadiens. Le Ministère fournit des avis juridiques au gouvernement et aux ministères et organismes fédéraux, représente la Couronne dans les contentieux des affaires civiles et devant les tribunaux administratifs, rédige des textes législatifs et répond aux besoins juridiques des ministères et organismes fédéraux[9] ».
- Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) – Le BVG « sert le Parlement en lui fournissant de l'information objective et factuelle et des conseils experts sur les activités du gouvernement, recueillis lors d'audits. Les parlementaires se servent des rapports du BVG pour surveiller les activités gouvernementales et demander au gouvernement fédéral des comptes sur la manière dont il dépense et gère les fonds publics[10] ». Les rapports du BVG peuvent comprendre des recommandations se rapportant au cadre de politiques du SCC.
- Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) – Le BEC produit le rapport annuel de l'enquêteur correctionnel, lequel fait des recommandations pouvant déclencher le besoin de modifier une politique ou d'en adopter une nouvelle, ainsi que des rapports d'enquête ponctuels et des rapports thématiques.
- Bureaux des enquêtes du coroner et du médecin légiste – Il s'agit d'instances quasi judiciaires (semblables à une cour de justice) où les faits et les circonstances du décès particulier d'un délinquant font l'objet d'un examen public. Des recommandations en matière de politique peuvent découler de ces instances.

[9] http://www.justice.gc.ca/fra/apd-abt/index.html
[10] http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/au_fs_f_371.html

1.4 Évaluation des risques

L'audit des processus d'élaboration des politiques a été désigné comme une priorité dans le PAAR 2016-2019 du SCC. L'équipe de l'audit a réalisé une évaluation des risques liés à la mission d'après les réponses aux entrevues et aux questionnaires, les résultats de la recherche et les connaissances acquises dans le cadre d'audits antérieurs pour déterminer les aspects devant faire l'objet de l'audit. Nous avons également examiné des documents de politique, des audits réalisés par d'autres administrations et d'autres renseignements offerts au sujet de l'élaboration des politiques.

Dans l'ensemble, l'évaluation a révélé les risques principaux associés au cadre de gestion qui est en place pour appuyer l'élaboration des politiques du SCC et l'efficacité des processus d'élaboration des politiques. Ces risques ont été incorporés au présent audit. Nous avons ajouté l'aspect de l'innovation à la portée du présent audit parce que cet aspect a été cerné comme moyen d'atténuer le risque dans l'évaluation des risques de l'audit.

2.0 OBJECTIFS ET PORTÉE

2.1 Objectifs de l'audit

Le présent audit visait à :

- évaluer dans quelle mesure un cadre de gestion est en place pour appuyer la gestion efficace de l'élaboration des politiques;
- évaluer dans quelle mesure les processus d'élaboration des politiques appuient l'atteinte des objectifs du SCC, y compris la gestion des risques touchant l'organisme;
- évaluer la maturité de l'innovation du cadre de gestion et des processus d'élaboration relatifs aux politiques du SCC.

Les critères précis qui ont été établis pour évaluer ces objectifs sont présentés à l'**annexe A**.

2.2 Portée de l'audit

L'audit était de portée nationale et touchait les processus d'élaboration des politiques relatifs aux instruments de politique en place aux échelons national, régional et local.

Il ne comprenait pas d'examen des processus d'élaboration des instruments de politique concernant les services internes (ressources humaines, finances, communications, etc.). Dans la plupart des cas, ces instruments de politique servent à orienter la mise en œuvre des politiques du Conseil du Trésor, ce qui, au bout du compte, limite le contrôle (et le risque associé) de leur élaboration par le SCC. En ce qui concerne l'examen de dossiers, certains instruments de politique établis et/ou modifiés entre avril 2015 et septembre 2016 ont été évalués dans le cadre de l'audit.

3.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT

3.1 Cadre de gestion

Le premier objectif du présent audit était d'évaluer dans quelle mesure un cadre de gestion est en place pour appuyer la gestion efficace de l'élaboration des politiques. Le cadre de gestion a été examiné selon trois points de vue : les rôles et les responsabilités, la capacité et la surveillance.

Les sections qui suivent présentent les constatations pour chacun des critères d'audit et des recommandations quant aux aspects devant retenir l'attention de la direction. Les résultats globaux pour chaque critère sont présentés à l'**annexe A**.

3.1.1 Rôles et responsabilités

Nous nous attendions à constater que les rôles et les responsabilités des employés participant à l'élaboration de politiques sont clairement définis, communiqués, compris et acceptés.

Ce critère était partiellement respecté, car nous avons relevé deux aspects qu'il serait possible d'améliorer.

Les rôles et les responsabilités des bureaux de première responsabilité et du Secteur des politiques ne sont pas clairement définis.

Les entrevues effectuées et les documents recueillis ont révélé un manque de clarté manifeste quant au groupe responsable de la surveillance du processus d'élaboration dans le cas de la création ou de la révision d'une directive du commissaire et/ou d'une ligne directrice. Par exemple, on ne savait pas vraiment quel groupe était chargé d'établir et de surveiller les jalons et les délais, d'assurer le respect des étapes obligatoires, de déterminer la façon dont la documentation sera communiquée (entre les groupes), entreposée et conservée aux fins de consultation ultérieure, et de surveiller le processus pour s'assurer qu'il fonctionne de façon efficiente et efficace. La Division de la politique stratégique a certes conçu un guide détaillé pour l'élaboration des politiques qui décrit les rôles et les responsabilités, mais ce guide est au stade d'ébauche depuis un bon moment et il n'est pas publié. Sans définition claire des rôles et des responsabilités des bureaux de première responsabilité et du Secteur des politiques, il y a un plus grand risque que le processus d'élaboration des politiques nationales ne soit pas aussi efficient ou efficace qu'il le pourrait.

Les responsabilités relatives à l'examen des ordres permanents ne sont pas entièrement communiquées ou acceptées.

Les lignes directrices 005-1 – *Structure de gestion des établissements : Rôles et responsabilités* du SCC comprennent une matrice qui définit et communique la responsabilité de l'examen des ordres permanents du gestionnaire correctionnel des opérations (établissements à sécurité moyenne et maximale pour hommes) et des gestionnaires correctionnels (établissements à sécurité minimale pour hommes et établissements pour femmes). Comme cette ligne directrice est publiée sur l'intranet du SCC, tous les gestionnaires auxquels cette responsabilité est attribuée peuvent la consulter. Toutefois, on ne sait pas vraiment de quelle façon les gestionnaires correctionnels sont informés de cette responsabilité. L'examen des descriptions de travail génériques nationales de ces gestionnaires et d'un échantillon de leurs ententes de rendement a révélé que cette responsabilité ne leur est pas communiquée clairement au moyen de ces mécanismes. En effet, les ordres permanents n'étaient pas suffisamment harmonisés avec la politique nationale (consultez la section 3.2.3 pour les résultats), ce qui accroît le risque d'inobservation de la politique nationale chez le personnel de première ligne.

3.1.2 Capacité

Nous nous attendions à constater que l'organisation évalue ses besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines pour l'élaboration de politiques et que les employés responsables de l'élaboration des politiques reçoivent la formation nécessaire et disposent des outils et des ressources permettant d'élaborer des politiques.

Les aspects suivants répondaient aux attentes de l'équipe d'audit pour ce critère :

- les besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines sont définis et évalués;
- d'après les entrevues menées auprès des gestionnaires à tous les échelons et les examens analytiques des plans des ressources humaines (y compris des organigrammes), nous avons constaté que les ressources humaines en place suffisent à répondre aux besoins en matière d'élaboration de politiques;
- bien que la formation soit limitée, nous n'avons relevé aucun besoin manifeste de formation supplémentaire.

Dans l'ensemble, ce critère était respecté sauf pour un aspect.

L'établissement et la communication des outils et des ressources sont insuffisants.

La Division de la politique stratégique publie différents outils et des documents de référence sur son site intranet, notamment des gabarits pour créer des instruments de politique, un lien menant au *rapport de 2008 du Groupe d'examen des politiques* et un diagramme du processus d'élaboration des politiques. Il y a donc des outils et des ressources à la disposition du personnel pour l'aider dans le processus d'élaboration des politiques. Toutefois, dans le cadre des entrevues menées auprès du personnel et des gestionnaires aux échelons régional et local, nous avons appris que ces outils et ressources sont peu connus et, par conséquent, ils ne sont pas utilisés de façon optimale. Par ailleurs, le personnel et les gestionnaires à tous les échelons estimaient qu'il y a un manque de connaissance quant à « la façon » d'élaborer des instruments de politique et quant au fonctionnement du processus d'élaboration des politiques à tous les échelons. Comme il est indiqué à la section 3.1.1, la Division de la politique stratégique a rédigé un guide provisoire pour l'élaboration des politiques nationales et ce dernier pourrait combler ce manque de connaissance s'il était approuvé puis communiqué de façon suffisante. La connaissance limitée des outils et des ressources actuels peut être imputable à une communication irrégulière de leur existence et à la relation indirecte entre la Division de la politique stratégique et les échelons régional et local. L'insuffisance de l'établissement et de la communication de ces outils et ressources a une incidence sur l'efficience et l'efficacité du processus d'élaboration des politiques.

3.1.3 Surveillance

Nous nous attendions à constater que les activités d'élaboration de politiques font l'objet de surveillance afin d'aider à s'assurer de l'efficacité des processus. Ce critère n'était pas respecté.

Bien que le SCC assure une surveillance efficace des problèmes touchant les politiques et de l'information connexe sur le rendement, il n'y a pas de surveillance pour déterminer si les différentes étapes du processus d'élaboration des politiques sont efficaces.

La Division de la politique stratégique a publié sur son site intranet en janvier 2017 un diagramme du processus d'élaboration des politiques (voir l'**annexe C**). Ce diagramme présente les étapes principales du processus d'élaboration des politiques nationales et aide la Division de la politique stratégique à surveiller la progression d'une politique en cours d'élaboration. Toutefois, aucune attente ni aucun indicateur précis en matière de rendement n'ont été établis pour les étapes principales du processus. Le SCC n'est donc pas en mesure de déterminer au moyen d'une analyse suffisante si le délai accordé pour les consultations et l'examen est adéquat, si le délai de promulgation des politiques est suffisant ou si la communication des nouvelles politiques est efficace. En outre, aucun schéma de processus n'a été établi pour l'élaboration des politiques locales et régionales et nous avons donc constaté le même résultat à ces échelons.

Conclusion – Objectif 1

Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'un cadre de gestion est en place pour appuyer la gestion efficace de l'élaboration des politiques. D'après les trois points de vue selon lesquels nous avons examiné cet objectif, nous avons constaté que les rôles et les responsabilités sont clairement définis, communiqués, compris et acceptés dans le cas de la plupart des intervenants clés du processus d'élaboration des politiques. Du point de vue de la capacité, nous avons également constaté que le SCC a cerné et évalué ses besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines, que les ressources humaines en place suffisent à répondre aux besoins en matière d'élaboration de politiques et que bien que la formation soit limitée, nous n'avons pas relevé de besoin manifeste à cet égard.

Nous avons toutefois relevé quelques aspects sur lesquels la direction doit se pencher pour faire en sorte que le cadre de gestion appuie pleinement les processus d'élaboration des politiques du SCC. Plus précisément, le SCC doit :

- définir et communiquer les rôles et les responsabilités des bureaux de première responsabilité et du Secteur des politiques pour assurer une surveillance suffisante du processus d'élaboration des politiques nationales;
- continuer de mettre en œuvre des outils et des ressources pour l'élaboration des politiques et les faire connaître à tous les échelons;
- définir des attentes en matière de rendement et surveiller les indicateurs pour déterminer si le processus d'élaboration des politiques nationales fonctionne comme prévu;
- renforcer la responsabilité du gestionnaire correctionnel des opérations et celle des gestionnaires correctionnels en matière d'examen des ordres permanents et surveiller les résultats pour déterminer si les politiques locales et régionales sont harmonisées avec les politiques nationales.

Recommandation 1

Le commissaire adjoint, Politiques doit :

- définir et communiquer les rôles et les responsabilités des bureaux de première responsabilité et du Secteur des politiques;
- continuer de mettre en œuvre des outils et des ressources pour l'élaboration des politiques et les faire connaître à tous les échelons;
- définir des attentes en matière de rendement et surveiller les indicateurs pour déterminer si le processus d'élaboration des politiques nationales fonctionne comme prévu.

Réponse de la direction

La direction est en accord. Le commissaire adjoint, Politiques s'assurera de mieux définir les rôles et les responsabilités des bureaux de première responsabilité et du Secteur des politiques en collaboration avec les membres du comité de direction tout en révisant et mettant à jour les outils appuyant le dévelopement des politiques. Le commissaire adjoint, Politiques s'assurera aussi que ceux-ci sont communiqués à tous les niveau de l'organisation. De plus, en collaboration avec les différents intervenants clés, le commissaire adjoint, Politiques s'assurera de mettre en place des mesures de la performance et leur monitoring.

Recommandation 2

Les sous-commissaires régionaux doivent :

- s'assurer que les directeurs d'établissement renforcent la responsabilité quant à l'examen des ordres permanents.

Les sous-commissaires régionaux et la commissaire adjointe, Services de santé doivent :

- établir un processus pour s'assurer que les instruments de politique régionale et locale sont mis à jour chaque fois que des politiques nationales (y compris des lignes directrices) sont promulgées.

Réponse de la direction

La direction est en accord. En collaboration avec le commissaire adjoint, Politiques et le commissaire adjoint, Gestion des ressources humaines, les sous-commissaires régionaux vont clarifier et renforcir les responsabilités des employés régionaux et en institution quant à l'examen des ordres permanents. De plus, en collaboration avec le commissaire adjoint, Politiques, les sous-commissaires régionaux et la commissaire adjoint, Services de santé mettrons en place un processus afin d'assurer l'harmonisation des politiques régionales et locales avec les politiques nationales.

3.2 Processus d'élaboration

Le deuxième objectif était d'évaluer dans quelle mesure les processus d'élaboration des politiques appuient l'atteinte des objectifs du SCC, y compris la gestion des risques touchant l'organisme. Nous avons examiné les processus d'élaboration des politiques selon cinq points de vue : détermination et analyse des questions, consultations, coordination et harmonisation, examen et approbation, et communications.

Les sections qui suivent présentent les constatations pour chacun des critères d'audit et des recommandations quant aux aspects devant retenir l'attention de la direction. Les résultats globaux pour chaque critère sont présentés à l'**annexe A**.

3.2.1 Détermination et analyse des questions

Nous nous attendions à constater que les environnements externes et internes font l'objet de surveillance afin de cerner les problèmes touchant les politiques du SCC, et que ces problèmes sont analysés dans le but de trouver des solutions à apporter.

Les aspects suivants répondaient aux attentes de l'équipe d'audit pour ce critère :

- des analyses environnementales externes et internes sont effectuées pour cerner les problèmes relatifs aux politiques;
- la direction analyse formellement ces problèmes et en tient compte en général.

Dans l'ensemble, ce critère était respecté sauf pour deux aspects.

Le délai de mise en œuvre n'est pas pleinement pris en compte.

D'après les examens de dossiers et les entrevues menées auprès du personnel aux échelons local et régional, nous avons constaté que le délai de mise en œuvre des nouvelles politiques n'est pas pleinement pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques. Bien qu'il soit généralement entendu à l'échelon national qu'un délai peut (et devrait) être accordé selon la complexité de l'enjeu de la politique et/ou de l'ampleur des modifications apportées à une politique, l'octroi d'un délai est en général l'exception plutôt que la norme. Nous avons examiné des communications organisationnelles (« Cette semaine au SCC ») qui annonçaient 56 directives du commissaire et lignes directrices nouvelles ou révisées, entre juin 2016 et juin 2017. Sur ce nombre, 48 étaient censées « être en vigueur » le jour de l'annonce tandis que les 8 autres étaient censées « être en vigueur » avant l'annonce. Donc, aucun délai officiel n'avait été accordé au personnel responsable de la mise en œuvre des nouvelles politiques. En outre, les gestionnaires aux échelons local et régional ont indiqué qu'ils ne disposent pas de suffisamment de temps, en général, pour comprendre parfaitement les exigences des nouvelles politiques, renseigner le personnel sur ces nouvelles exigences, obtenir des précisions sur celles-ci et/ou s'assurer que les politiques locales sont harmonisées avec les nouvelles exigences. Bien qu'il soit possible de mettre en œuvre correctement sans délai des modifications simples des politiques, les principes reconnus de la gestion du changement exigent d'accorder un délai pour les modifications complexes apportées aux politiques.

Les répercussions sur les ressources humaines et financières ne sont pas pleinement évaluées.

D'après les examens de dossiers et les entrevues menées auprès du personnel à tous les échelons, nous avons constaté que les répercussions des nouvelles politiques sur les ressources humaines et financières n'étaient pas suffisamment évaluées. Dans les entrevues, nous avons entendu une hypothèse selon laquelle des ressources humaines et/ou financières supplémentaires ne seront pas engagées pour la mise

en œuvre des exigences des nouvelles politiques et, par conséquent, une telle analyse n'apporterait pas de valeur ajoutée importante au processus d'élaboration des politiques. Que l'on offre ou non des ressources supplémentaires, ces évaluations sont essentielles pour définir clairement le rôle du personnel qui est tenu de mettre en œuvre la nouvelle politique, permettre aux gestionnaires de réaffecter des fonds au besoin, et augmenter la probabilité d'une mise en œuvre anticipée des modifications apportées aux politiques. Par ailleurs, une évaluation en bonne et due forme des répercussions sur les ressources humaines et financières va de pair avec les principes d'une gestion efficace du changement.

3.2.2 Consultations

Nous nous attendions à constater que des consultations sérieuses sont menées auprès des intervenants clés.

Les aspects suivants répondaient aux attentes de l'équipe d'audit pour ce critère :

- les intervenants clés sont désignés et mobilisés en temps opportun;
- leurs commentaires sont examinés aux fins d'inclusion dans la politique.

Dans l'ensemble, ce critère était respecté sauf pour deux aspects.

Les délais de consultation ne sont pas toujours respectés.

Pour le processus d'élaboration des politiques nationales, les intervenants clés sont désignés par le bureau de première responsabilité à l'AC et doivent faire part de leurs commentaires sur le projet de politique. Pour l'échantillon de politiques nationales que nous avons examiné, les délais de consultation (17 jours civils en moyenne) ont été respectés dans seulement 54 % des cas (26 sur 48[11]). Par ailleurs, dans les entrevues, certains intervenants, en particulier aux échelons local et régional, ont dit que les délais étaient trop courts et ne leur permettaient pas toujours d'apporter une contribution significative. Si aucun commentaire n'est reçu dans le cadre d'une consultation ou si les commentaires ne sont pas de qualité, il y a un risque que les besoins des intervenants ne soient pas pleinement pris en compte et cela a une incidence sur l'efficacité des politiques.

Il n'y a pas de distribution systématique d'un registre de suivi.

Nous nous attendions à constater qu'un registre de suivi (des commentaires reçus et des projets de politique révisés) est distribué aux intervenants pour appuyer la gestion efficace du changement. Exception faite du registre fourni par le Secteur des délinquantes au cours de l'élaboration de la directive du commissaire 768 *Programme mère-enfant en établissement*, les entrevues et l'examen des dossiers nous ont permis de constater qu'il n'y a pas de distribution systématique d'un registre de suivi. Par ailleurs, nous avons entendu que l'absence de rétroaction nuit à la crédibilité du processus de consultation, car certains intervenants se demandent si leurs commentaires sont pris au sérieux. L'absence de rétroaction entraîne également le risque que le personnel ne comprenne pas parfaitement la raison des décisions qui ont été prises en lien avec une politique, ce qui pourrait avoir une incidence sur leur adoption de la politique révisée.

3.2.3 Coordination et harmonisation

Nous nous attendions à constater que les instruments de politique sont coordonnés et harmonisés à l'interne et à l'externe. Les aspects suivants répondaient aux attentes de l'équipe d'audit pour ce critère :

- les instruments de politique sont harmonisés avec les exigences externes;
- les instruments de politique sont coordonnés à l'interne.

Nous avons constaté que ce critère était partiellement respecté.

Les instruments de politique ne sont pas suffisamment harmonisés à l'interne.

[11] 26 groupes d'intervenants ont respecté le délai tandis que 22 groupes d'intervenants ne l'ont pas respecté.

Nous nous attendions à constater que les instruments de politique locaux[12] sont harmonisés avec l'orientation des politiques nationales (c.-à-d. les directives du commissaire et les lignes directrices) s'il y a lieu. En tout, nous avons analysé 180 exigences de politiques nationales pour déterminer si elles étaient harmonisées avec les orientations locales et nous avons constaté que seulement 64 % (115 sur 180) de ces exigences étaient harmonisées. Qui plus est, nous avons effectué cette analyse de l'harmonisation pour des politiques nationales qui étaient en vigueur depuis assez longtemps pour pouvoir s'attendre à une forte harmonisation. L'équipe de l'audit a effectué cette analyse à compter de février 2017.

Tableau 1 – Harmonisation des politiques à l'interne

Politique nationale (date de publication)	Harmonisation à l'interne
Directive du commissaire 768 *Programme mère-enfant en établissement* et ligne directrice (2016-04-18)	32 % (9 sur 28)
Directive du commissaire 800 *Services de santé* (2015-04-27)	93 % (27 sur 29)
Directive du commissaire 760 *Programmes sociaux et activités de loisir* (2016-05-02)	53 % (47 sur 89)
Directive du commissaire 566-14 *Sécurité du périmètre* (2015-06-08)	94 % (32 sur 34)
Total	**64 % (115 sur 180)**

Les ordres permanents locaux représentaient le volume et le taux le plus élevé d'erreurs d'harmonisation parmi les instruments de politique locaux que nous avons examinés. Comme il est décrit à la section 3.1.1 du présent rapport, les lignes directrices 005-1 – *Structure de gestion des établissements : Rôles et responsabilités* du SCC confient la responsabilité de l'examen des ordres permanents au gestionnaire correctionnel des opérations ou aux gestionnaires correctionnels, mais cette responsabilité n'est pas explicitée dans les descriptions de travail ni dans l'échantillon des ententes de rendement que nous avons examiné. Or, lorsque les instruments de politique locaux ne sont pas harmonisés de façon suffisante avec la politique nationale, il y a un plus grand risque d'inobservation de la politique nationale chez le personnel de première ligne.

3.2.4 Examen et approbation

Nous nous attendions à constater que les instruments de politique font l'objet d'un examen suffisant et de l'approbation d'une personne détenant les pouvoirs appropriés. Ce critère a été respecté.

Les aspects suivants répondaient aux attentes de l'équipe d'audit pour ce critère :

- les instruments de politique font l'objet d'un examen avant leur approbation;
- les instruments de politique font l'objet de l'approbation d'une personne détenant les pouvoirs appropriés.

3.2.5 Communications

Nous nous attendions à constater que les nouvelles exigences en matière de politiques et les modifications qui y sont apportées sont communiquées de façon efficace à tous les intervenants.

L'aspect suivant répondait aux attentes de l'équipe d'audit pour ce critère :

- les politiques peuvent être consultées facilement par tous les intervenants.

Dans l'ensemble, ce critère était respecté sauf pour un aspect.

[12] Les instruments de politique locaux que nous avons examinés comprenaient ce qui suit : ordres permanents, consignes de poste, plans de fouille, plans d'urgence, lignes directrices, guides du visiteur, guides du détenu, notes de service et bulletins.

Les nouvelles exigences en matière de politiques et les modifications apportées ne sont pas communiquées en temps opportun.

Au SCC, la communication des nouvelles exigences en matière de politiques et des modifications apportées s'effectue de différentes façons comme les séances d'information entre les quarts, les consultations communautaires, l'envoi de courriels par les gestionnaires au personnel et les téléconférences. Cependant, l'examen des documents et les entrevues menées auprès du personnel à tous les échelons nous ont permis de constater que le mécanisme principal de la communication de l'orientation des politiques nationales à tout le personnel du SCC est l'envoi d'un courriel hebdomadaire intitulé « Cette semaine au SCC ». En général, le personnel reçoit ce courriel à la date d'entrée en vigueur de la politique et, par conséquent, il ne dispose pas de suffisamment de temps pour lire le document de la nouvelle politique et en comprendre le contenu avant la mise en œuvre. Comme il est décrit à la section 3.2.1, le délai de mise en œuvre des nouvelles politiques n'est pas pleinement pris en compte dans l'analyse des problèmes touchant les nouvelles politiques et, par conséquent, la communication n'est pas effectuée en temps opportun en général. Or, le fait de ne pas effectuer la communication en temps opportun a des répercussions sur la conformité du personnel de première ligne, sur l'harmonisation des instruments de politique, sur l'engagement du personnel à l'égard de la nouvelle politique, et cela va à l'encontre des principes d'une gestion efficace du changement.

Conclusion – Objectif 2

Dans l'ensemble, nous avons constaté que les processus d'élaboration des politiques appuient l'atteinte des objectifs du SCC, y compris la gestion des risques touchant l'organisme. D'après les cinq points de vue selon lesquels nous avons examiné cet objectif, nous avons constaté que des analyses environnementales externes et internes sont effectuées pour cerner les problèmes relatifs aux politiques et que la direction analyse formellement ces problèmes et en tient compte en général. Nous avons également constaté que les intervenants clés sont désignés et mobilisés en temps opportun et que leurs commentaires sont examinés aux fins d'inclusion dans les politiques. En outre, les instruments de politique du SCC sont harmonisés avec les exigences externes et sont coordonnés à l'interne. Par ailleurs, les politiques du SCC font l'objet d'un examen avant leur approbation et elles sont approuvées par une personne détenant les pouvoirs appropriés. Enfin, les politiques peuvent être consultées facilement par tous les intervenants.

Nous avons toutefois relevé quelques aspects sur lesquels la direction doit se pencher pour assurer une meilleure gestion des risques. Plus précisément, le SCC doit :

- fournir des directives concernant les délais d'évaluation, les évaluations des ressources humaines et financières et les exigences en matière de registre de suivi;
- dans le cadre de la surveillance du processus d'élaboration des politiques nationales, évaluer le délai accordé aux intervenants pour les consultations afin de déterminer s'il est adéquat (en tenant compte de la nature et de l'ampleur des modifications apportées aux politiques).

Recommandation 3
Le commissaire adjoint, Politiques doit : • fournir des directives concernant les délais d'évaluation, les évaluations des ressources humaines et financières et les exigences en matière de registre de suivi; • évaluer le délai accordé aux intervenants pour les consultations afin de déterminer s'il est adéquat.

Réponse de la direction

La direction est en accord. Le commissaire adjoint, Politiques s'assurera de mieux définir les rôles et les responsabilités des bureaux de première responsabilité et du Secteur des politiques en collaboration avec les membres du comité de direction en ce qui a trait aux délais d'évaluation et de consultation des intervenants, l'évaluations des ressources humaines et financières et les exigences en matière de registre de suivi.

3.3 Innovation

Le troisième objectif était d'évaluer la maturité de l'innovation du cadre de gestion et des processus d'élaboration relatifs aux politiques du SCC. Nous avons examiné la maturité de l'innovation du SCC d'après un modèle (voir l'**annexe D**) créé par le cabinet-conseil en innovation « OVO Innovation[13] ». Nous avons choisi six éléments du modèle d'OVO pour évaluer la maturité de l'innovation du SCC : stratégie, personnel, mesures, méthodes, communication et portée. Il convient de souligner que le travail exécuté à l'égard de cet objectif fournit une assurance de niveau d'examen, ce qui n'est pas comparable avec le niveau élevé d'assurance fourni à l'égard des deux premiers objectifs de la présente mission.

Tableau 2 – Maturité de l'innovation des processus d'élaboration des politiques du SCC

Élément	Résultats	Niveau de maturité de l'innovation
Stratégie	Du point de vue stratégique, nous avons constaté que le SCC s'apparente à un « compagnon » lorsqu'il est question de l'innovation de ses processus d'élaboration des politiques. Une stratégie en matière d'innovation a été établie, documentée et communiquée. Voici des exemples de l'exécution de cette stratégie : • Le sous-comité sur l'efficacité et l'efficience du Comité de direction met l'accent sur l'innovation; • Les sous-groupes d'Objectif 2020 du SCC; • La tenue de consultations avec un large éventail d'intervenants au-delà de ce qui est exigé par la loi est une étape dans le processus d'élaboration des politiques nationales.	Compagnon
Personnel	Du point de vue du personnel, nous avons constaté que le SCC s'apparente à un « compagnon » lorsqu'il est question de l'innovation de ses processus d'élaboration des politiques. Bien que nous n'ayons rien trouvé prouvant l'existence d'une formation offerte à tout le personnel et portant sur l'innovation, nous avons cependant constaté que les gestionnaires et le personnel ont des occasions de mettre l'accent sur la conception d'approches novatrices pour l'élaboration des politiques, que des mesures d'encouragement et des récompenses sont en place pour les idées novatrices et qu'il y a des équipes centrales qui mettent l'accent sur l'innovation dans l'élaboration des politiques. Voici des exemples de bonnes pratiques :	Compagnon

[13] https://ovoinnovation.wordpress.com/

	• Équipes centrales : le sous-comité sur l'efficacité et l'efficience du Comité de direction et les sous-groupes d'Objectif 2020; • Formation : la formation offerte par le SCC telle que l'Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) et le Programme relatif au leadership des gestionnaires; • Récompenses : lignes directrices 265-1 – *Administration du programme de reconnaissance du SCC*.	
Mesures	Du point de vue des mesures de l'innovation dans ses processus d'élaboration des politiques, nous avons constaté que le SCC s'apparente à un « apprenti ». À l'image de nos résultats concernant la surveillance (section 3.1.3), nous n'avons pu constater l'existence de mesures claires et uniformes pour surveiller à quel point l'innovation est intégrée dans ses processus d'élaboration des politiques. Toutefois, le Sondage annuel auprès des fonctionnaires fédéraux est une mesure que le SCC utilise pour surveiller le point de vue des employés en lien avec l'innovation; les résultats du sondage de 2017 indiquent que le SCC pourrait encourager davantage ses employés à innover ou à prendre des initiatives dans leur travail.	Apprenti
Méthodes	Du point de vue des méthodes novatrices dans ses processus d'élaboration des politiques, nous avons constaté que le SCC s'apparente à un « compagnon ». Nous avons constaté que des techniques et outils novateurs sont employés couramment dans l'élaboration des politiques. Voici des exemples de méthodes que nous avons constatées : • Le processus de consultation facilite et favorise les approches novatrices; • Les outils utilisés dans l'élaboration des politiques comprennent l'outil « Ordres permanents », le compte de courriel générique de la politique stratégique, les réunions WebEx, l'Outil d'intégration du plan d'action de la gestion, GCconnex, le défi « Headstarter » du SCC et le défi « Hackathon » du SCC.	Compagnon
Communication	Du point de vue des communications, nous avons constaté que le SCC s'apparente à un « compagnon » lorsqu'il est question de communiquer ses objectifs en matière d'innovation pour l'élaboration des politiques. À cet égard, nous avons constaté que ces objectifs sont communiqués au personnel quoique de façon ponctuelle. Voici des exemples de ces communications : • À l'interne : courriels envoyés par la haute direction, « communiqués généraux » destinés à tout le personnel et affichages sur l'intranet du SCC. • À l'externe : « Entre Nous Express », médias sociaux, rapports sur les progrès d'Objectif 2020.	Compagnon
Portée	Du point de vue de la portée de l'innovation dans ses processus d'élaboration des politiques, nous avons constaté que le SCC s'apparente à un « maître ». Nous avons constaté que des équipes et des collectivités d'innovation des bureaux et établissements locaux, des régions et des secteurs sont en place pour mettre l'accent sur l'élaboration des politiques; de plus, le SCC fait appel à	Maître

	des intervenants et des sources d'information externes pour recueillir des idées et élaborer de nouveaux concepts et de nouvelles technologies. En voici des exemples : • Des consultations formelles sont tenues dans le cadre du processus d'élaboration des politiques (s'il y a lieu) avec un vaste groupe d'intervenants tels que les comités de détenus, les comités consultatifs de citoyens, les syndicats, le Bureau de l'enquêteur correctionnel, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et la Société John Howard du Canada; • Le personnel a des occasions à tous les échelons de soumettre ses idées dans le cadre de consultations formelles et par d'autres moyens, notamment les outils susmentionnés (voir l'élément « Méthodes » ci-dessus).	

Conclusion – Objectif 3

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le SCC fait montre du désir d'être un organisme innovateur pour ce qui est du cadre de gestion et des processus d'élaboration de ses politiques et qu'il est à l'affût des possibilités d'innover davantage. Plus particulièrement, le travail de consultation que le SCC entreprend avec un large éventail d'intervenants aux points de vue multiples facilite l'élaboration de politiques novatrices. En outre, le SCC montre qu'il a une orientation stratégique pour l'innovation en mettant en place des moyens de recueillir des idées et approches nouvelles, il communique ses stratégies et encourage ses employés à faire preuve d'innovation. Enfin, bien que le SCC ait instauré des méthodes, y compris des processus et des outils qui appuient l'innovation, dans ses processus d'élaboration des politiques, nous l'invitons à élaborer des mesures pour surveiller à quel point l'innovation appuie l'élaboration des politiques et à recourir encore davantage à la technologie.

4.0 CONCLUSION

En ce qui a trait au premier objectif, nous avons constaté qu'un cadre de gestion est en place pour appuyer la gestion efficace de l'élaboration des politiques. L'audit a relevé quelques aspects sur lesquels la direction doit se pencher pour faire en sorte que le cadre de gestion appuie pleinement les processus d'élaboration des politiques du SCC.

Pour ce qui est du deuxième objectif, nous avons constaté que les processus d'élaboration des politiques appuient l'atteinte des objectifs du SCC, y compris la gestion des risques touchant l'organisme. L'audit a cependant relevé quelques aspects sur lesquels la direction doit se pencher pour assurer une meilleure gestion des risques.

En ce qui concerne le troisième objectif, nous avons constaté que le SCC fait montre du désir d'être un organisme innovateur pour ce qui est du cadre de gestion et des processus d'élaboration de ses politiques et qu'il est à l'affût des possibilités d'innover davantage. Nous invitons le SCC à élaborer des mesures pour surveiller à quel point l'innovation appuie l'élaboration des politiques et à recourir encore davantage à la technologie.

Nous avons formulé des recommandations dans le présent rapport pour les points devant être améliorés.

5.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION

Les constatations et recommandations faites à la suite de cette vérification sont bien reçues et les actions qui en découlent permettront une meilleure définition et communication des rôles et responsabilités reliés au processus de développement des politiques. À ce chapitre, le commissaire adjoint, Politiques, suscitera l'accord du Comité de direction quant aux changements clés requis afin de clarifier les rôles et responsabilités et, appellera à la collaboration de différents intervenants afin d'améliorer les politiques, le monitoring et les outils relatifs au processus de développement des politiques du SCC. Le plan d'action de la gestion sera entièrement mis en oeuvre d'ici le 31 mars 2018.

6.0 À PROPOS DE L'AUDIT

6.1 Approche et méthodologie

Diverses méthodes ont été employées pour recueillir les données de l'audit :

Entrevues

En tout, 107 entrevues ont été effectuées pendant la phase d'exécution du présent audit. Les entrevues ont été menées auprès de membres de la haute direction et du personnel clé à l'AC, dans les administrations régionales et à l'échelon local. Les entrevues ont eu lieu en personne, par téléconférence et par vidéoconférence.

Examen de documents

Les documents qui ont fait l'objet d'un examen comprenaient des lois, des instruments de politique du SCC, des documents organisationnels tels que des schémas de processus, des guides d'élaboration des politiques, des outils, des descriptions de travail, des analyses de l'élaboration des politiques ainsi que des communications électroniques telles que des courriels et des sites intranet.

Examen analytique

L'examen analytique a été mené en lien avec les critères concernant la détermination et l'analyse des questions, les consultations, la coordination et l'harmonisation, l'examen et l'approbation, les communications, et l'objectif se rapportant à l'innovation.

Échantillonnage

Les instruments de politique sélectionnés aux fins d'analyse ont été choisis pour assurer une couverture adéquate des éléments suivants :

- les priorités organisationnelles;
- les secteurs de risque définis dans le Profil de risque de l'organisation du SCC;
- les secteurs de risque définis dans l'évaluation du risque d'audit.

Les instruments de politique choisis ont été classés par secteur du SCC, puis en fonction de la date de création ou de modification. Des échantillons ont été choisis au hasard dans ce groupe. Voici l'échantillon des instruments de politique nationaux que nous avons analysés :

- Directive du commissaire 760 *Programmes sociaux et activités de loisir* (2016-05-02), Secteur des opérations et des programmes correctionnels;
- Directive du commissaire 768 *Programme mère-enfant en établissement* (2016-04-18), Secteur des délinquantes;
- Directive du commissaire 800 *Services de santé* (2015-04-27), Secteur des services de santé;
- Directive du commissaire 566-14 *Sécurité du périmètre* (2015-06-08), Secteur des opérations et des programmes correctionnels.

6.2 Audits internes antérieurs se rapportant aux processus d'élaboration des politiques

Les audits en matière d'assurance et de consultation examinent en général le cadre de politiques du programme ou de l'activité qui fait l'objet d'une évaluation pour s'assurer qu'il respecte les exigences externes (lois, politiques des organismes centraux, etc.) et que les instruments de politique sont harmonisés. Les missions précises qui ont été utilisées dans la planification du présent audit comprennent :

Examen du cadre régissant la gestion des réponses du Service correctionnel du Canada aux rapports internes et externes

Les conclusions de l'examen sont les suivantes :

- Le SCC ne possédait pas de dépôt central intégré ni d'organe responsable de l'uniformité, de la rapidité et de la qualité des réponses aux recommandations de tous les examens ou des autres rapports;
- Les employés du SCC exercent leurs activités au sein d'un cadre de politique, législatif et de valeurs de la fonction publique et, de ce fait, sont assujettis à un examen par d'autres entités (le Bureau de l'enquêteur correctionnel, les comités mixtes d'enquête nationale, les bureaux des enquêtes du coroner et du médecin légiste, la Commission des libérations conditionnelles du Canada, le Bureau du vérificateur général et le Commissariat aux langues officielles);
- Le SCC doit répondre aux recommandations découlant des lois et des politiques et qui exigent parfois de modifier les politiques;
- Aucun mécanisme systématique n'était en place pour veiller à ce que toutes les réponses du SCC soient uniformes et cohérentes d'un cadre à l'autre pour gérer les rapports internes et externes.

Rapport d'étape sur l'isolement préventif

Voici les conclusions de cet examen :

- Malgré le fait que le processus de consultation ait eu lieu pendant plusieurs mois, le personnel a indiqué que la mise en œuvre des changements était trop rapide et ne donnait pas suffisamment de temps pour tenir des discussions en profondeur afin que l'on puisse s'assurer que tout le monde a compris les exigences;
- Étant donné que la distribution électronique de la version révisée de la directive du commissaire et de la ligne directrice était le principal moyen de communication, le personnel estimait qu'il était irréaliste de lire ces documents au complet dans un si court laps de temps;
- Le personnel a remis en question le caractère pratique de certains changements. Par exemple, quelques employés ont indiqué que le cadre révisé était trop restrictif au chapitre des placements en isolement tandis que d'autres ont dit être peu enclins à courir des risques lorsqu'il s'agit de la mise en liberté.

6.3 Énoncé de conformité

Selon mon jugement professionnel à titre de dirigeante principale de la vérification, les procédures d'audit adéquates et appropriées ont été suivies et les éléments probants ont été recueillis pour confirmer l'exactitude de l'opinion énoncée dans le présent rapport. L'opinion est fondée sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient alors, avec les critères d'audit convenus par la direction. L'opinion formulée ne vaut que pour les deux premiers objectifs, car le travail exécuté à l'égard du troisième objectif (innovation) fournit une assurance de niveau d'examen, ce qui n'est pas comparable avec le niveau élevé d'assurance fourni à l'égard des deux premiers objectifs de la présente mission.

L'audit respecte les Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme l'indiquent les résultats du programme d'assurance de la qualité et d'amélioration. Les éléments probants étaient suffisants pour fournir à la haute direction une preuve d'opinion fondée sur l'audit interne, exception faite des éléments probants recueillis pour appuyer le troisième objectif (innovation).

ANNEXE A : CRITÈRES D'AUDIT

Le tableau suivant donne les critères d'audit, qui ont été définis de manière à atteindre les objectifs de l'audit et à en respecter la portée :

Objectif	Critères	Respecté/respecté à quelques exceptions près/partiellement respecté/non respecté
1. Cadre de gestion Évaluer dans quelle mesure un cadre de gestion est en place pour appuyer la gestion efficace de l'élaboration des politiques.	1.1 – Rôles et responsabilités Les rôles et les responsabilités des employés participant à l'élaboration de politiques sont clairement définis, communiqués, compris et acceptés.	Partiellement respecté
	1.2 – Capacité L'organisme évalue ses besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines pour l'élaboration de politiques et les employés reçoivent la formation nécessaire et disposent des outils et des ressources permettant d'élaborer des politiques.	Respecté à quelques exceptions près
	1.3 – Surveillance Les activités d'élaboration de politiques font l'objet de surveillance afin d'aider à s'assurer de l'efficacité des processus.	Non respecté
2. Processus d'élaboration Évaluer dans quelle mesure les processus d'élaboration des politiques appuient l'atteinte des objectifs du SCC, y compris la gestion des risques touchant l'organisme.	2.1 – Détermination et analyse des questions Les environnements externes et internes font l'objet de surveillance afin de cerner les problèmes touchant les politiques du SCC, et ces problèmes sont analysés dans le but de trouver des solutions à apporter.	Respecté à quelques exceptions près
	2.2 – Consultations Des consultations sérieuses sont menées auprès des intervenants clés.	Respecté à quelques exceptions près
	2.3 – Coordination et harmonisation Les instruments de politique sont coordonnés et harmonisés à l'interne et à l'externe.	Partiellement respecté
	2.4 – Examen et approbation Les instruments de politique font l'objet d'un examen suffisant et de l'approbation d'une personne détenant les pouvoirs appropriés.	Respecté

	2.5 – Communications Les nouvelles exigences en matière de politiques et les modifications qui y sont apportées sont communiquées de façon efficace à tous les intervenants.	Respecté à quelques exceptions près
3. Innovation Évaluer la maturité de l'innovation du cadre de gestion et des processus d'élaboration relatifs aux politiques du SCC.	**Éléments du modèle de maturité de l'innovation**	
	3.1 – Maturité de l'innovation du cadre de gestion	
	Stratégie	Compagnon
	Personnel	Compagnon
	Mesures	Apprenti
	3.2 – Maturité de l'innovation des processus d'élaboration	
	Méthodes	Compagnon
	Communication	Compagnon
	Portée	Maître

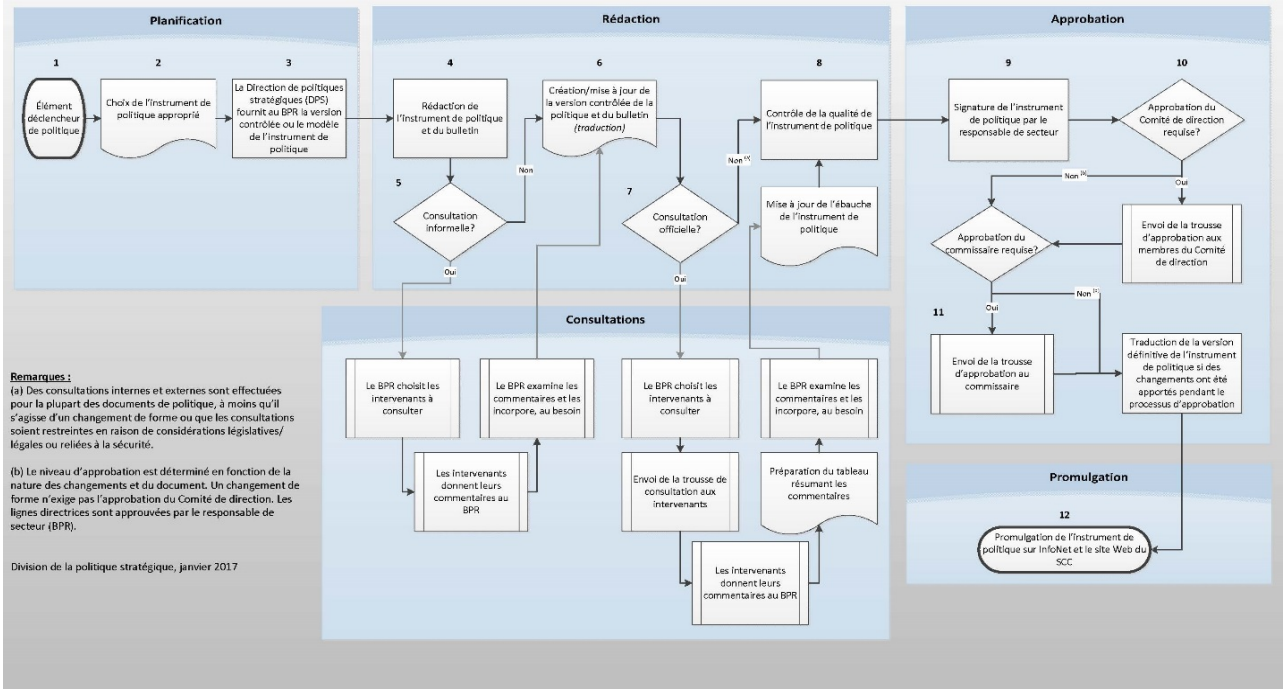
ANNEXE B : SÉLECTION DES UNITÉS OPÉRATIONNELLES

L'équipe d'audit a choisi trois des cinq régions du SCC en raison de l'étendue de l'objet de l'audit et de l'incidence de cette étendue sur la capacité de l'équipe d'audit de produire des résultats en temps opportun. Même si l'équipe ne s'est pas rendue sur place, elle a effectué des entrevues et un examen des documents pour ces unités opérationnelles. La sélection des unités opérationnelles visait à inclure ce qui suit :

- les délinquants autochtones (y compris l'initiative des Sentiers autochtones);
- les délinquantes;
- les établissements en régions éloignées et les pavillons de ressourcement;
- les services de santé mentale et de soins de santé primaires;
- les services correctionnels communautaires.

Région	Unités opérationnelles	
Québec	Établissement de Port-Cartier Établissement Archambault Établissement Joliette pour femmes	Bureau de district Montréal-Métropolitain Administration régionale
Ontario	Établissement pour femmes Grand Valley Établissement de Bath Établissement de Beaver Creek	Bureau de district central de l'Ontario Administration régionale
Prairies	Centre psychiatrique régional Pavillon de ressourcement Willow Cree Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	Établissement de Grande Cache Bureau de district de la région de Saskatchewan, du Manitoba et du nord-ouest de l'Ontario Administration régionale
Administration centrale	Secteur des politiques Secteur des opérations et des programmes correctionnels Secteur des services de santé Secteur des délinquantes	Secteur des communications et de l'engagement Secteur des services juridiques Direction des initiatives pour les Autochtones Direction de l'apprentissage et du perfectionnement

ANNEXE C : PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES NATIONALES DU SCC



Planification

1. Élément déclencheur de politique
2. Choix de l'instrument de politique approprié
3. La Division de la politique stratégique (DPS) fournit au bureau de première responsabilité (BPR) la version contrôlée ou le modèle de l'instrument de politique

Rédaction

4. Rédaction de l'instrument de politique et du bulletin
5. Consultation informelle
   Consultation requise, allez à Consultations
   Consultation non-requise, allez aux étapes 6-8
6. Création/mise à jour de la version contrôlée de la politique et du bulletin (traduction)
7. Consultation officielle
   Consultation requise, allez à Consultations et suivre les étapes 4-8
   Consultation non-requise, allez à l'étape 8a

8a. Contrôle de la qualité de l'instrument de politique
8b. Mise à jour de l'ébauche de l'instrument de politique

Consultations

1. Le BPR choisit les intervenants à consulter
2. Les intervenants donnent leur commentaires au BPR
3. Le BPR/la DPS examinent les commentaires et les incorporent, au besoin. Et puis allez à l'étape 6 de la section rédaction.
4. Le BPR/la DPS identifient les intervenants à consulter
5. Envoi de la trousse de consultation aux intervenants
6. Les intervenants donnent leurs commentaires au BPR
7. Préparation du tableau résumant les commentaires

8 Le BPR/la DPS examinent les commentaires et les incorporent, au besoin. Allez aux étapes 8b et 8a de la section rédaction.

Approbation

9.Signature de l'instrument de politique par le responsable du secteur
10. Approbation du Comité de direction requise
Si oui, allez à l'étape 10a et puis l'étape 11
Si non, allez à l'étape 10b et puis l'étape 10a
10a. Approbation du commissaire requise
10b. Envoi de la trousse d'approbation aux membres du Comité de direction
Si oui, allez à l'étape 11
Si non, allez à l'étape 11a
11. Envoi de la trousse d'approbation au commissaire
11a. Traduction de la version définitive de l'instrument de politique si des changements ont été apportés pendant le processus d'approbation

Promulgation

12. Promulgation de l'instrument de politique sur InfoNet et le site Web du SCC

Remarques

a. Des consultations internes et externes sont effectuées pour la plupart des documents de politique, à moins qu'il s'agisse d'un changement de forme ou que les consultations soient restreintes en raison de considérations législatives, juridiques ou de sécurité.

b. Le niveau d'approbation est déterminé en fonction de la nature des changements et du document. Un changement de forme n'exige pas l'approbation du Comité de direction. Les lignes directrices sont approuvées par le responsable du secteur (bureau de première responsabilité).

Division de la politique stratégique, janvier 2017

ANNEXE D : MODÈLE DE MATURITÉ DE L'INNOVATION D'OVO

OVO Innovation (2010)

Progression de la maturité de l'innovation
- Suppose des efforts constants et ciblés par des dirigeants engagés
- Pendant plusieurs années
- Axés sur les résultats à court terme (les idées deviennent des produits) et sur le changement culturel à long terme
- On investit sur le plan du personnel et des méthodes
- Il est attendu qu'une approche officielle soit adoptée – un processus distinct et des mesures établies

	Novice	Apprenti	Compagnon	Maître
Stratégie	• Aucune attente en matière d'innovation • Remédier à un problème existant • Entièrement réactive	• Désir d'innover • À court terme • Objectifs graduels	• Cap sur l'innovation • Graduelle et perturbatrice • Devient proactive	• L'innovation est attendue • Leadership en matière d'innovation • Perturbe les entreprises et les marchés
Personnel	• À temps partiel en fonction des projets • Aucune formation formelle • Peu ou pas de récompenses ou de mesures d'encouragement	• Engagement à temps partiel • Un peu de formation en innovation • Récompenses ponctuelles • Reconnaissance de l'équipe centrale	• Engagements à temps plein • Formation approfondie • Mesures d'encouragement et récompenses • Désignation de l'équipe centrale	• Initiatives individuelles • Autonomie/expérimentation • Mesures d'encouragement organisationnelles • Mobilisation par l'équipe centrale
Méthodes	• Pas d'équipe centrale • Peu d'outils pour l'innovation • Appliquées au hasard • Pas de processus cohérent	• Mise en œuvre de nouveaux outils • Appliqués soigneusement • Définissant un processus de base	• Large éventail d'outils • Appliqués par les stagiaires • Selon un processus défini	• Créer de nouvelles techniques • Appliquées par des experts • Méthodologie définie
Financement	• Aucun financement prévu • Emprunté auprès d'autres sources • Très limité	• Financement limité prévu • Combiné à d'autres fonds • Limité au développement d'idées	• Fonds prévus dans le plan annuel • Réservés pour l'équipe et les idées • Nouvelle recherche possible	• Équipe entièrement financée • Fonds pour la R-D et l'innovation • Disponibles pour toutes les activités
Mesures	• Pas de mesures établies • Accent mis sur les coûts/le temps • À court terme	• Peu de mesures établies • En fonction des idées et du RCI • À court terme	• Nombreuses mesures • Graduelles/perturbatrices • À court et à long terme	• De nombreuses mesures • Accent sur la différenciation À moyen terme/à long terme

Communication	• Objectifs imprécis • Peu de communications à l'équipe • Aucune communication à l'organisation	• Objectifs communiqués • Une certaine communication à l'équipe • Peu de communication à l'organisation	• Communication active • D'un dirigeant engagé • À l'ensemble de l'organisation	• Communications constantes • De tous les membres de la direction • À l'interne et à l'externe
Portée	• Équipes isolées • Pas de projets simultanés • Aucune participation externe	• Une certaine collaboration • Peu de projets simultanés • Peu de participation externe	• Vaste collaboration • Nombreux projets simultanés • Une certaine participation externe	• Collectivités de l'innovation • Projets multiples Internes et externes
Récompenses	• Non prévues • En fonction des projets • Non significatives • Extrinsèques	• Une certaine considération • En fonction des projets • Alignées sur les stratégies	• Envisagées sérieusement • En fonction de la participation • En fonction des objectifs/plans	• Incorporées dans les plans • En fonction des résultats • Intrinsèques et extrinsèques
Résultats	• Équipes frustrées • Idées peu importantes • Rarement mises en œuvre • Peu d'impact	• Équipes satisfaites • Idées raisonnables • Mises en œuvre à l'occasion • Quelques produits ou services nouveaux	• Équipes engagées • Bonnes idées • Mises en œuvre régulièrement • Flux prévisible d'idées	• Organisation engagée • Idées perturbatrices • Mises en œuvre régulièrement • Leadership en matière d'innovation