
Plusieurs villes ont amorcé un processus d'amélioration de la qualité du service aux citoyens et de réduction des pertes d'énergie et d'argent, tandis que d'autres en sentent le besoin et s'appêtent à agir en conséquence. Plusieurs s'inspirent à des degrés variables des principes de la gestion qualité-minceur, qu'on appelle couramment « lean management », de son appellation originelle en anglais. Comme toute stratégie à la mode, cette méthode ne peut être utilisée sans qu'on en maîtrise la vision, les concepts et les outils, et sans qu'on sache comment en tirer profit.

Nous présentons dans ce bulletin les éléments caractéristiques de cette méthode et l'illustrons par deux cas québécois. La ville et l'arrondissement qui constituent ces cas ont adopté cette méthode parce qu'ils étaient conscients du besoin de modernisation de leurs services en loisir ou d'amélioration de l'adéquation entre les besoins du public et les services rendus, et de la nécessité de procéder en réduisant le gaspillage et en recentrant l'énergie là où ça compte.

Le mouvement « qualité-minceur » : vision et principes

Dorénavant, il semble bien que les augmentations des budgets consacrés aux services aux citoyens se feront en puisant dans des économies faites ailleurs. Ajuster constamment les services aux attentes des citoyens exige donc des actions parallèles de récupération de ressources. Bref, pour assurer la qualité, il faut couper dans un certain gras. Il faut rester mince pour être beau.

On le sait, il faut éviter certains effets néfastes des coupures tels que la surcharge de travail nuisible à la focalisation des énergies et des ressources sur les actions prioritaires nécessaires à la qualité des services. N'avons-nous pas toujours dit que le citoyen est au centre des services publics? Que faire alors?

Un véritable programme de lean management s'intéresse aux gaspillages nichés dans les activités quotidiennes et à la capacité qu'ont les managers et les salariés de les détecter et de les extraire¹.

¹ Castagné, Thierry (2012), *Le Lean management dans les services, Méthodes d'excellence opérationnelle*, Afnor Éditions, p. XVI.

La performance recherchée est globale, elle intègre la notion d'efficacité. Cette performance se décline en différents axes : la qualité, les délais, la valeur ajoutée, l'implication managériale, la participation des salariés, la prévention, les coûts, la satisfaction des clients, l'environnement².

Le « lean management » s'attaque au gaspillage de temps, d'énergie humaine et de ressources matérielles et financières. Dans le cas des services publics de loisir, tout est centré sur la réponse aux besoins et sur le service aux citoyens et aux communautés. Ce qui ralentit ce service, le contraint ou le refuse doit être éliminé. Pour y arriver, quelques principes doivent être respectés et quelques outils sont offerts.

Pistes d'action

Traquer les gaspillages et se centrer sur l'essentiel, tels sont les chantiers à développer.

Cinq voies semblent se dessiner :

² *Idem*, p. XVII.

1. Regarder du côté des processus sans valeur ajoutée et les abandonner.
2. Remettre en question les programmes qu'on a peine à maintenir.
3. Éliminer les disparités nées de la coexistence de trop nombreux silos.
4. Définir des critères de qualité du service (critères d'efficacité et d'efficience, dits de performance).
5. Mettre en œuvre un système permanent de traque des « pertes » et de mesure des résultats.

Ces pistes correspondent largement aux objectifs et aux cibles du « lean management ». Il ne faut surtout pas réduire cette gestion à une méthode de coupure, disent ceux qui en ont fait l'expérience, mais plutôt l'aborder comme façon de gagner en efficience pour atteindre la qualité.

Voici trois exemples de gaspillages éventuels de temps et de ressources en loisir public tels qu'identifiés par l'analyse des calendriers de professionnels en loisir qui indiquaient que ces champs d'action exigent beaucoup de temps, d'énergie et, à terme, d'argent.

- Multiples tables de concertation dont les résultats restent très maigres parce qu'elles cherchent en vain à rassembler des « silos » dont l'existence même doit être remise en question. Citons par exemple la multitude de programmes et de politiques sectorielles (ainés, familles, saines habitudes de vie, développement local, etc.) qui grugent énormément de temps et peuvent faire diversion dans la poursuite des objectifs propres à telle ou telle communauté. On a vu récemment une municipalité de 372 habitants s'engager à participer à pas moins de 20 comités issus de ces multiples politiques.
- Énergie croissante exigée pour combler les groupes des « cours » de toutes sortes, alors qu'il faut en annuler plusieurs. Il faut remettre en question la pertinence de la formule et éviter l'acharnement « thérapeutique » sur cette approche moins adaptée aux pratiques actuelles de loisir.
- Le va-et-vient exigeant aux résultats fragiles entre la municipalité et ses partenaires encadrés par des politiques de

reconnaissance peu loquaces sur la façon de vivre le partenariat et qui n'encadrent, somme toute, que l'admissibilité aux services de la ville, s'attardant moins au rôle de mandant de la ville et peu à la qualité du service aux citoyens.

Pour identifier efficacement les zones de gaspillage, il faut que les décisions et les problèmes soient traités le plus près possible du terrain. On doit viser la participation de tous les employés et l'élimination des étapes, des processus et des structures qui n'ajoutent pas à la qualité des services; ce souvent des étapes intermédiaires sans contribution significative.

La mesure du gaspillage dans un champ d'activité s'effectue en fonction de la capacité du service concerné et du prix à payer pour atteindre des résultats ou des objectifs. C'est ici que prend toute son importance la fixation de résultats et la mise en œuvre de critères et de moyens pour en mesurer (quantitativement ou qualitativement) l'atteinte. Voilà un chantier majeur qui pose un défi au « monde du loisir ».

Ces gestes exigent des compétences nouvelles. Il faut, dès lors, développer un fort réseau de partenaires et le capital de compétences de son personnel. En ce sens, la gestion « qualité-minceur » cherche à garder le rythme de la population et à dégraisser ce qui ralentit, dévie ou empêche carrément l'atteinte de cet objectif central. On est loin ici de procéder à des coupes arbitraires.

Le cas de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce (CDN-NDG)

L'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce (CDN-NDG) à Montréal (164 000 habitants) a constaté qu'il existait « *une possible inadéquation entre les besoins évolutifs de la population et l'offre de service aux citoyens et des pratiques non optimales dans la gestion des ressources qui peuvent mener à un manque d'accessibilité* ».

On était conscient que les critères de reconnaissance des partenaires et les ententes avec ceux-ci relevaient davantage de l'histoire et étaient peu liés aux objectifs populationnels des

politiques comme celles de la famille, des aînés et des saines habitudes de vie pour un arrondissement en santé adoptées par le Conseil d'arrondissement. Bref, des silos existaient par eux-mêmes et requéraient de l'énergie.

Après une démarche d'analyse des pratiques actuelles et de réalignement sur des objectifs populationnels, des mesures ont été envisagées pour éviter les gaspillages de temps et d'énergie et améliorer l'adéquation population-offre de service.

Pour mieux jouer son rôle de porteur du bien commun, l'Arrondissement entend ainsi se donner une approche populationnelle. Elle fixera l'activité physique et les liens sociaux comme cibles. Elle compte aussi intégrer la pratique libre comme fonction de base de sa Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social.

Les dirigeants ont exprimé la volonté de décentraliser la planification de l'offre de service dans les milieux de voisinage et se sont donné un référentiel plus clair pour tenir compte de la très grande diversité culturelle de sa population : on y distingue les activités locales intragroupes culturels ou de voisinage (« bonding ») et les activités intergroupes (« bridging ») à portée plus large.

L'Arrondissement entend renforcer son leadership pour mieux exprimer ses attentes à ses partenaires, avec lesquels elle veut former un véritable réseau. Il se donnera ainsi un nouveau cadre de partenariat distinguant les associations selon qu'elles s'adressent à l'ensemble de la population d'un territoire, et cela dans l'ensemble des champs du loisir, ou qu'elles sont spécialisées tant en matière de loisir que de clientèle. Les premières deviendront des partenaires mandatés par l'Arrondissement, les autres bénéficieront de services de l'Arrondissement comme les ligues sportives ou à titre de partenaires mandatés, comme les clubs socioculturels. Dans chacun de ses quartiers, l'Arrondissement a mis sur pied des tables de planification avec ses partenaires et les autres institutions publiques.

Le cas de Sherbrooke

Depuis les fusions municipales, la Ville de Sherbrooke (153 000 habitants) était structurée en six arrondissements de tailles très variables bénéficiant chacun d'une direction du loisir responsable de l'offre de service et de certaines infrastructures, alors que la ville-centre gérait d'autres infrastructures et quelques programmes : il y avait confusion et doublons. Politiquement, on se questionnait sur l'existence de six arrondissements dans une ville de la taille de Sherbrooke, on observait des problèmes liés à la gestion en silo dont « la place publique » faisait ses choux gras », enfin une nouvelle direction générale voulait intégrer une culture d'amélioration continue.

Dans un tel contexte, les services ont été réorganisés en les enracinant dans les communautés de milieu de vie, points de chute et de départ des services. On a éliminé des paliers comme les directions de loisir des arrondissements. Dans cette foulée, le directeur d'arrondissement est devenu un agent « pivot » entre le citoyen, l' élu, le conseil d'arrondissement et l'administration municipale (l'ensemble des directions de la Ville) pour toutes les composantes liées aux services de proximité. À certains égards, il soutient la gestion « qualité-minceur » en rappelant constamment que les citoyens sont au centre. Par ailleurs, les services offerts en loisir sont soutenus par un service des sports, de la culture et de la vie communautaire central qui intègre des ressources auparavant rattachées exclusivement aux arrondissements. On a aussi clarifié les mandats exclusifs de service, notamment celui des parcs. Cette opération de centration sur les communautés de voisinage, sans l'intermédiaire d'une direction de loisir dans les six arrondissements, a permis une économie de deux millions de dollars.

Les défis et les bénéfices recherchés

Pour l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, le principal défi réside dans l'adhésion des élus, des partenaires et de l'équipe de la Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social à une nouvelle façon de faire. Pour les élus et les partenaires, un cadre de référence formel en matière de loisir constitue un élément de culture

organisationnelle où les uns et les autres voient leurs rôles changer. Pour les employés, le renforcement de leur leadership fondé sur des données objectives quant aux attentes et à l'évaluation de la population et l'établissement de priorités en matière de ressources et de programmation constituent un nouveau cadre de travail. Cette approche demande de nouvelles compétences et quelques ajustements dans les rapports avec les partenaires. Enfin, dans un arrondissement où les influences politiques ont longtemps gouverné, le changement envisagé pose le défi de l'obligatoire implication des élus.

Par ailleurs, les relations, les ententes et les rôles et responsabilités des parties étant plus clairs, on compte bénéficier d'une efficacité accrue et d'une transparence favorisant une meilleure adhésion de la population et des partenaires. On pourrait dire qu'il y aura un livre des règles du jeu qui évitera le gaspillage causé par l'obligation d'inventer à mesure des façons de faire.

Parce que l'action est dorénavant fondée sur les citoyens et éclairée par des objectifs populationnels d'arrondissement, parce que la programmation de l'offre de service se fait plus près des communautés de voisinage, on estime pouvoir présenter un meilleur service au citoyen. Ce service sera en amélioration continue grâce à la capacité de mesurer les succès et les difficultés rendue possible par l'implantation d'une approche par objectifs et résultats, tant au niveau de la Direction que dans les ententes de partenariat.

À Sherbrooke, on estime que les changements en cours permettront d'accroître la capacité d'intervention et d'animation de l'équipe du Service des sports, de la culture et de la vie communautaire en faveur du loisir et des services de proximité, et naturellement en faveur du citoyen. On recherche l'efficacité administrative et à adapter les processus en vue de les alléger, de les automatiser. On vise à façonner l'organisation municipale en faveur des services de proximité et du développement des communautés tout en développant une culture de gestion transversale et d'amélioration continue.

La gestion « qualité-minceur » appropriée

Le présent bulletin n'avait pas la prétention de présenter toutes les dimensions de la gestion « qualité-minceur », il voulait simplement en démontrer l'esprit et la vision permettant aux professionnels en loisir de mieux se l'approprier plutôt que de la subir sans être en mesure d'en tirer profit.

Le lecteur est invité à mieux comprendre certains outils et les étapes d'un projet d'implantation de cette forme de gestion.