

SECTEUR PUBLIC

Le développement de l'excellence opérationnelle dans le Secteur Public

Aller au delà des démarches classiques
de Lean Management

Sopra
consulting ■



Romain Capaldi

Directeur et responsable de l'offre Excellence Opérationnelle au sein de Sopra Consulting est à l'origine de la méthodologie Transformation Lean®. Il accompagne, depuis plus de 12 années, ses clients sur de grands projets de performance opérationnelle et de lean management, depuis la conception jusqu'à l'obtention de résultats tangibles et pérennes. Son expérience lui permet d'intervenir dans les secteurs industriels, bancaire et public, en mettant ainsi à profit de ses clients des benchmarks multi sectoriels.

contact : rcapaldi@sopraconsulting.com



Hyacinthe Charrier

Senior Manager au sein des équipes Secteur Public, Hyacinthe a plus de 12 années d'expériences dans le conseil. Il a conduit de nombreuses transformations à travers la modernisation des systèmes d'information et ses impacts sur les métiers. Il intervient auprès des grandes administrations, notamment au côté des Ministères de la Justice et de l'Intérieur.

contact : hcharrier@sopraconsulting.com

Le développement du Lean Management dans le secteur privé a permis d'améliorer considérablement les performances des entreprises ayant engagé des projets d'excellence opérationnelle : améliorations significatives de la fiabilité, temps de conception et de mise sur le marché raccourcis, délais de traitement de dossiers diminués, augmentation de la capacité de production... pour n'en citer que quelques-uns.

Ce développement a aussi répandu de nouvelles méthodes de management participatives et modes de coopération où chacun est moteur de l'amélioration de la qualité. Le Lean Management d'aujourd'hui n'est d'ailleurs plus l'apanage des usines et de l'industrie automobile. Il s'est largement différencié du modèle Toyota qui a initié la marche dans les années 50. Ces pratiques et démarches sont maintenant déployées dans les centres de R&D, dans les fonctions centrales, tels que les Achats, la Finance dans la banque et l'assurance.

En revanche, le secteur public mobilise cette méthode avec plus ou moins de réussite selon les administrations où l'efficacité du Lean n'a pas toujours été démontrée. Alors vraie fausse bonne idée ? Pourquoi le modèle ne décolle t-il pas ? Comment tirer le meilleur parti du Lean Management ?

Repenser la performance du secteur public : une nécessité

Les enjeux d'excellence opérationnelle ne sont plus réservés au secteur privé. Le secteur public est lui aussi invité à répondre à la pression croissante des citoyens sur la qualité du service rendu, ainsi qu'à la pression des gouvernements sur la maîtrise et la réduction des dépenses. Les agents également maintiennent la pression sur la qualité de leurs conditions de travail et manifestent leur volonté de participer à l'amélioration de leurs pratiques. En ce sens, le Lean Management peut apporter beaucoup de valeur et devenir un levier majeur d'amélioration de la performance de l'État et de l'excellence du service public.

Un contexte très spécifique indispensable à prendre en compte

Pour autant, **le contexte spécifique du secteur public rend difficile l'application de méthodes standardisées telles que le Lean.** Il s'agit en premier lieu de **tenir compte des aspects culturels** propres à ce secteur. Les acteurs administratifs sont avant tout soucieux de l'égalité de traitement du citoyen et du respect de la réglementation. La notion même d'optimisation dans un tel contexte est difficile à partager, « il est difficile d'optimiser un texte de loi » dira-t-on. La relation au temps est également synonyme de qualité. Pour exemple, plus un juge passe du temps sur une affaire, meilleure serait la justice rendue ; plus un médecin consacre de temps à un patient, meilleur serait son diagnostic. Ces valeurs culturelles peuvent entrer en contradiction avec une volonté, dans une logique d'optimisation, de définir et mettre en œuvre le « temps juste » pour chaque acte.

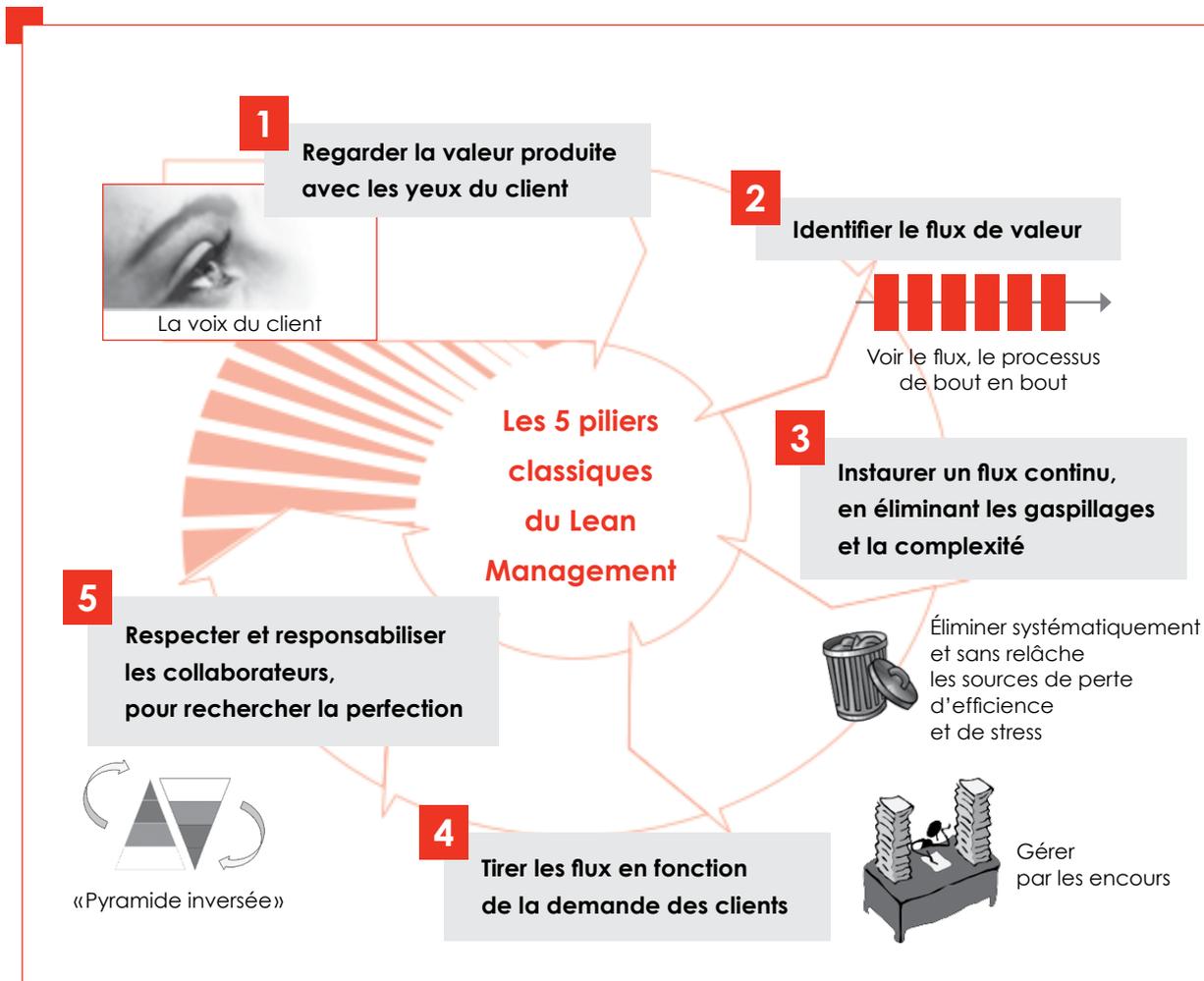
Le rôle de la hiérarchie et du management mérite également une attention particulière. Dans certaines administrations telles que l'enseignement ou la justice, la hiérarchie remplit des missions essentiellement administratives (gestion des ressources humaines et des budgets). Les pratiques métiers sont définies dans les faits par des référents (professeurs reconnus par leurs pairs dans le milieu médical par exemple) et **toute tentative d'optimisation doit avant tout convaincre ces leaders d'opinion qui n'apparaissent sur aucun organigramme.**

Il convient en outre de souligner **la réserve que manifestent les acteurs du secteur public dans leur ensemble face à des méthodes qui viennent du monde privé** et qui sont nées dans des environnements culturellement très éloignés du leur.

« Science sans conscience n'est que ruine de l'âme » (Rabelais)

Face à ces spécificités, **le risque est de mener des projets en appliquant sans discernement une méthodologie toute tracée.** Le déroulé de la méthode devient une fin en soi, le projet n'étant plus ancré sur la réalité du terrain ou sur l'atteinte d'objectifs partagés et construits en réponse à de véritables enjeux. On parle alors de « Lean infanterie blindée », écrasant tout sur son passage, et les acteurs impliqués se plaignent de projets trop chronophages aboutissant à des résultats concrets très limités et sans véritables impacts sur le service rendu ou l'amélioration de leurs conditions de travail.

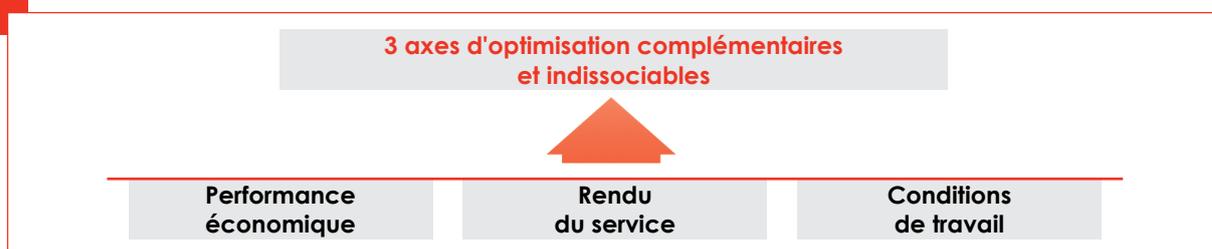
Les 5 piliers classiques du Lean Management



Les bases d'une démarche d'Excellence opérationnelle réussie

Notre conviction est que **le Lean Management peut apporter beaucoup au secteur public mais que cette méthode doit faire l'objet d'adaptations**. En tout état de cause, l'optimisation économique ne doit plus être le seul objectif. **Toute initiative d'optimisation doit être évaluée au travers du triptyque performance économique, amélioration du service rendu et amélioration des conditions de travail des agents**. Ce triptyque constitue d'ailleurs le point de départ de notre méthodologie **Transformation Lean®**.

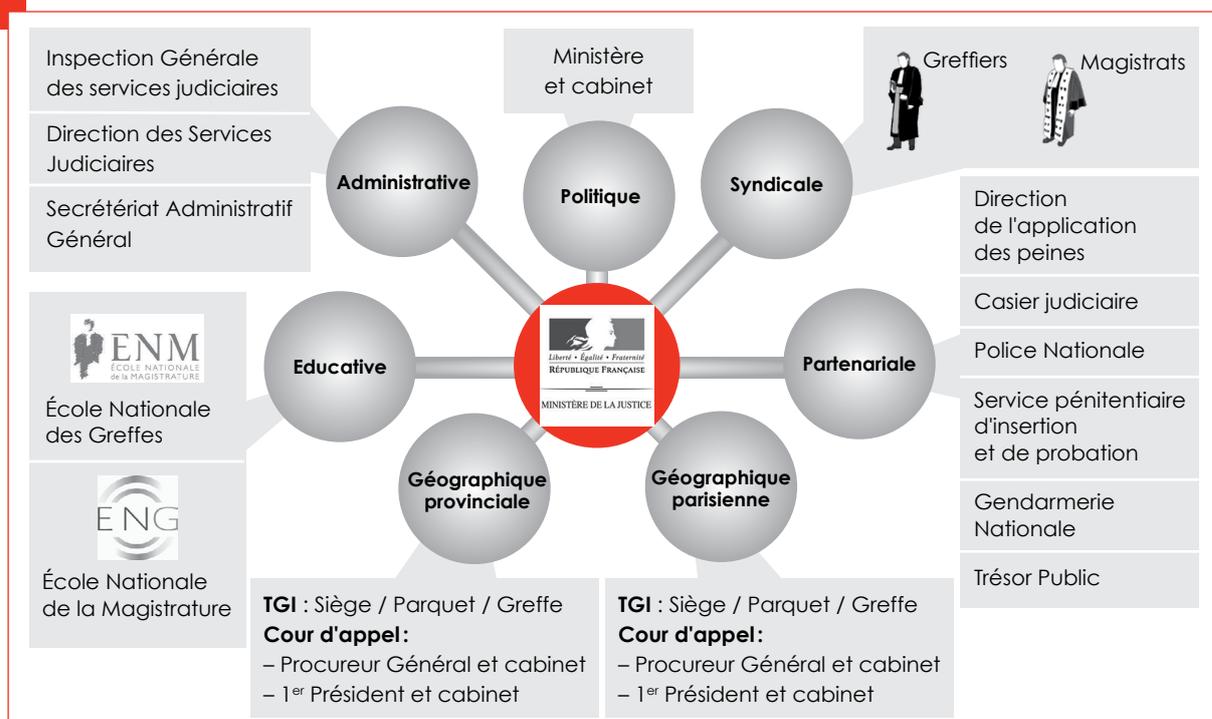
Les objectifs d'une démarche d'excellence opérationnelle



La première priorité de tout projet consiste à préciser les objectifs et les partager avec l'ensemble des parties prenantes. Il s'agit essentiellement de décliner en mesures concrètes les trois axes d'optimisation décrits ci-avant et de préciser les réallocations des gains dans une logique gagnant-gagnant. Dans le monde judiciaire, ce peut être par exemple accroître la rapidité de rendu de la justice ou encore apporter un soutien à l'activité des services, notamment des greffes, dans un contexte de forte pénurie de ressources.

Il convient également, dans le milieu administratif où les champs de force sont complexes, **d'appréhender précisément les facteurs humains spécifiques** aux entités et populations concernées par le projet d'optimisation. Cette étape consiste à **décrypter les stratégies individuelles des acteurs en présence** (les travaux de Michel Crozier sur la sociologie de l'action sont une aide précieuse). Les acteurs doivent être considérés au sens large. Difficile par exemple de mener un projet d'optimisation au Ministère de la Justice sans prendre en compte l'ensemble des sphères, y compris syndicale, éducative et partenariale et sans également considérer la diversité géographique des différentes implantations.

Un exemple de diversité d'acteurs et de synergies à trouver dans la justice pénale



La démarche en elle-même doit être construite au cas par cas en fonction de ces stratégies individuelles et collectives. L'animation classique d'ateliers de travail accompagnés d'entretiens individuels peu parfois suffire. Les démarches de progrès plus élaborées (percée Kaizen, DMAIC...) sont à réserver pour des milieux plus complexes.

Le recours à des leviers Lean plus pointus (flux tirés, aménagement des espaces de travaux, etc) peut s'envisager pour certaines activités telles que la délivrance de titres, le traitement administratif de dossiers, l'accueil du public ou encore la maintenance des équipements.

Le développement du management est à prendre en compte. En effet, **la hiérarchie de proximité, en particulier, joue un rôle clé dans la performance**. Un premier axe à considérer est l'optimisation de la chaîne de commandement (ou appelé système de management) pour que celle-ci abandonne toute rupture ou redondance et devienne un système où les décisions sont étayées et partagées avec les équipes. Le deuxième est la résolution des problèmes au bon niveau, au plus près du terrain, ce qui tranche avec des directives venant « d'en haut » et non appliquées. Les démarches de performance doivent inclure cette dimension managériale au travers de nouvelles pratiques et de postures rendues possibles par l'accompagnement et la formation.

Aller plus loin pour en tirer le meilleur parti

La démarche doit utiliser l'ensemble des leviers, notamment les plus innovants, pour atteindre les objectifs fixés. Si, en vue d'améliorer la performance, l'organisation et les processus font l'objet d'une attention particulière, les pratiques métiers et les systèmes d'information constituent également des leviers à mobiliser (la dématérialisation des échanges avec les usagers, la création de guichets uniques virtuels...). Par ailleurs, **les synergies entre les différents organismes publics** sont aussi à étudier. C'est souvent aux interfaces des organisations que se jouent les gisements de performance les plus significatifs, par exemple entre les ARS et les centres hospitaliers, les collectivités locales et les établissements d'enseignement primaires et secondaires.

Embarquer les équipes et montrer des résultats

Les expériences réussies montrent qu'il convient, au-delà de la phase projet et de l'intervention de consultants externes, d'enclencher une **dynamique auto-apprenante et d'amélioration permanente** dès lors que les acteurs du terrain sont formés et outillés de manière concrète et ont acquis de nouveaux réflexes de recherche d'amélioration. L'appui de l'encadrement intermédiaire est encore une fois important pour l'accompagner dans ses nouvelles missions. **La communication des résultats est également primordiale** à tous les niveaux, auprès des équipes, mais aussi auprès des citoyens (nous avons réduit de x% vos temps d'attentes, réduit le budget de x% pour le même service, améliorer de x% la satisfaction des usagers). **C'est à ces conditions que les mesures d'optimisation mises en œuvre sont pérennisées et que les acteurs publics deviennent maîtres du progrès de leurs fonctions.**

En conclusion, il n'existe pas de méthode d'excellence opérationnelle toute faite; pas non plus d'interdit quant au recours à telle ou telle pratique. La définition collective des objectifs, l'écoute préalable des acteurs pour capter les éléments de contexte et de stratégie individuelle, puis le déroulé d'une **démarche construite ad-hoc à partir des leviers métiers issus des meilleures organisations et de méthodologies issues du privé** (Lean Management compris) sont des conditions de réussite d'une démarche d'excellence opérationnelle.

Retour d'expérience

Sopra Consulting a accompagné une cinquantaine d'établissements de santé dans la recherche d'excellence opérationnelle sur trois axes :

- Qualité de prise en charge des patients
- Efficience économique et organisationnelle, et performance financière
- Conditions de travail des professionnels

La démarche utilisée a été construite autour de deux axes :

- **Un socle commun** à tous les établissements composé d'indicateurs d'activité et de benchmark de valorisation de ces indicateurs en France et dans d'autres pays (temps d'attente aux urgences, coût par acte...),
- **Des interventions adaptées** aux objectifs fixés et au contexte spécifique de chaque établissement (financier, social...).

Certains établissements étaient dans une situation financière très complexe. La même approche a été utilisée mais en renforçant la mise en évidence des problématiques et apports économiques et financiers. Pour d'autres établissements, la difficulté principale relevait de la fidélisation des équipes médicales et soignantes. Pour ceux-ci les approches participatives larges ont été privilégiées (nombreux groupes de réflexion, enquête de satisfaction, responsabilisation des acteurs sur les actions à mener avec un chantier RH, implication de représentants du personnel et des organisations professionnelles).



Les leviers actionnés reflètent cette complémentarité d'approche :

- **Leviers managériaux** : modification des sphères de responsabilité, amélioration de la GPEC...
- **Leviers sur les usages** : rationalisation du recours à certains matériels ou services coûteux, modification des pratiques (exemple : campagnes de sensibilisation sur la nécessité du lavage de main),
- **Leviers humains** : valorisation de certaines activités cœur de métier et externalisation dans le cas contraire,
- **Leviers financiers** : recherche de financements complémentaires, réduction des délais de recouvrement...

Les interventions de Sopra Consulting ont permis de dégager des gains réels (pour des raisons de confidentialité, il nous est bien évidemment impossible de donner des valeurs précises) :

- **Performance économique** : gains d'ETP (parfois jusqu'à 15% de marge de manœuvre à réallouer), stabilisation des effectifs avec accroissement fort d'activité,
- **Qualité des soins** : diminution du taux de mortalité, diminution des temps d'attente (20 à 50%), amélioration des conditions sanitaires (fréquence de lavage des mains avant interventions chirurgicales par exemple),
- **Conditions de travail du personnel** : diminution du stress, opportunité de revenir sur le cœur de métier « on court moins, on maîtrise plus », diminution du turn-over, de l'absentéisme...

Par ailleurs, pour de nombreux établissements, l'accompagnement a tout d'abord concerné un service particulier puis les résultats obtenus ont conduit à l'élargissement progressif à de nombreux autres services sur des thématiques transverses.

Les agents hospitaliers se sont appropriés la démarche qui a perduré après la fin de la mission dans une logique d'amélioration continue.

Sopra Consulting dans le Service Public

Nos consultants interviennent, depuis plus de 30 ans, auprès de nombreux acteurs du Secteur Public : Administrations et Collectivités, acteurs de la Défense et de la Sécurité et organismes publics de Santé, du Social, de l'Emploi et de la Formation.

Depuis dix ans, nous observons une accélération de la transformation de ce secteur :

- Des réformes structurelles de l'Administration, qui visent à restructurer l'état et à aligner son organisation territoriale sur les compétences conservées par l'État suite à la deuxième loi de décentralisation
- Des transformations opérationnelles visant à améliorer la performance de l'ensemble du secteur :
 - la réduction du coût des soins par une restructuration de la gouvernance de la sphère médico-sociale
 - l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble des services publics français : les établissements de soin, les collectivités territoriales, les Administrations et leurs opérateurs
- La transformation des services rendus aux usagers et aux citoyens par la création de guichets uniques, la mise en service de télé-procédures et de services en lignes

Cette transformation nécessite de mettre en œuvre des actions concrètes :

- Redéfinir les services à délivrer
- Rationaliser la production (réorganisations, mutualisations)
- Structurer et mettre en mouvement des projets de transformation
- Faire évoluer les compétences et conduire le changement
- Évaluer les progrès en termes de qualité des services et d'efficacité socio-économique

Cinq convictions fortes guident nos actions :

- Le secteur public ne cesse de se transformer. Son management a su les mener, les agents ont su se les approprier et être moteur. La question est donc moins la capacité du secteur à se transformer que la vitesse à laquelle ces transformations doivent s'opérer.
- Le secteur public et ses problématiques sont spécifiques et très complexes. Les solutions sont construites dans le contexte et ne peuvent pas être calquées sur celles du privé.
- Le citoyen et l'utilisateur doivent rester au cœur de la réflexion : quelle valeur ajoutée apporter au citoyen, à l'utilisateur par mon action ? Comment renforcer la légitimité du secteur public ?
- Il y a un fort consensus sur « le quoi faire ? ». La question de la transformation du Secteur porte en premier sur le « comment faire ? »
- L'innovation est au cœur du processus d'amélioration de la performance des services.

Fort de 500 consultants, Sopra Consulting aide les directions des grandes entreprises, administrations et organismes publics à réussir leur transformation.

Ses consultants interviennent dans la formalisation des stratégies et accompagnent les clients depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre des programmes de transformation avec comme objectif : l'amélioration tangible et durable de la performance.

Son approche des transformations se caractérise par l'appréhension simultanée des dimensions économique, technologique, humaine et culturelle indispensables à leur réussite.

Sopra
consulting ■

Management - Performance - Technologies

Direction de la Communication

Valérie Zahrai-Liot

9 bis rue de Presbourg

75016 Paris

Tél.: +33 (1) 40 67 29 29

vzahrai@sopraconsulting.com