Les mercredis de
l'INET à Paris
UN ÉVÉNEMENT DÉDIÉ AUX CADRES
DE DIRECTION TERRITORIAUX



SYNTHÈSE

PEUT-ON MANAGER AUTREMENT DANS L'ADMINISTRATION AVEC LE LEAN MANAGEMENT?

> 28 mars 2012, à Pantin

SOMMAIRE

SOMMAIRE **2**

Présentation de la journée / ouverture des travaux **3**
Dominique LAGRANGE 3
Directeur adjoint chargé des formations de l'INET 3

Pourquoi et comment en arrive-t-on aujourd'hui à parler de Lean management dans l'administration française? A quelles problématiques répond-il et quelles questions soulève-t-il ? **3**
Hervé CHAVAS 3
Conseil / Recrutement / Formation 3

Qu'est-ce que le Lean management? Présentation de démarches-type dans le service public. En quoi consistent-elles ? Quelles en sont les conditions de mise en œuvre et de quels résultats peuvent-elles se prévaloir ? **7**
Amélie BANZET 7
Orphoz 7
Philippe GRANJACQUES 7
Orphoz 7

Table ronde **10**

Au-delà des démarches et outils, quels sont les enjeux actuels du management des services publics et les stratégies à privilégier pour en développer la qualité et l'efficience tout en préservant leurs valeurs et leurs spécificités ? **13**
Jean-Marc LE GALL 13
Conseil en stratégies sociales, chroniqueur au journal Le Monde et professeur associé au CELSA 13

A partir d'expériences inspirées du Lean management conduites dans les services publics locaux en Allemagne, présentation d'une réflexion critique sur les effets réels constatés. **15**
Dr. Gernot JOERGER 15
Professeur à l'école des sciences administratives de Kehl-Baden Wurtemberg 15

Quels sont les effets constatés des méthodes s'inspirant du Lean management sur les conditions de travail et sur la santé des salariés ? **16**
Joël MALINE 16
Directeur de l'ARACT Basse Normandie 16
Laurent BALAS 17
Directeur de l'ARACT Rhône-Alpes 17
Hervé CHAVAS 18

Conclusions des travaux **19**
Hervé CHAVAS 19

Les propos énoncés dans ce document n'engagent que la responsabilité de la personne citée.

Présentation de la journée / ouverture des travaux

Dominique LAGRANGE
Directeur adjoint chargé des formations de l'INET

Pourquoi et comment en arrive-t-on aujourd'hui à parler de Lean management dans l'administration française? A quelles problématiques répond-il et quelles questions soulève-t-il ?

Hervé CHAVAS
Conseil / Recrutement / Formation

Je m'autorise, en introduction à cette journée, à poser les bases de notre réflexion en vous soumettant la problématique suivante :

I) Qu'est-ce que le LEAN management ?

Le LEAN management, habituellement traduit par ''maigre'', ''sans gras'' ou ''gestion sans gaspillage'', trouve son origine au Japon, où dans les années 70 Toyota conçoit et met en place le Toyota Production System (TPS). Le LEAN se présente comme une approche managériale fondée sur l'élimination des pertes qui résultent du gaspillage d'efforts et de ressources associé aux activités sans valeur ajoutée. Il s'appuie sur une philosophie de gestion qui mise sur l'engagement des personnels et leur participation à l'amélioration des processus de gestion et de production, ainsi qu'à la résolution des problèmes qui y sont associés. Le principe de ''gestion allégée'' suppose donc que tout ce qui n'est pas essentiel ou nécessaire doit être supprimé. Issu du secteur manufacturier et largement diffusé à travers le monde, le LEAN est adapté depuis quelques années aux entreprises de services. Le secteur hospitalier a ainsi vu se développer le LEAN healthcare, pour optimiser les processus de prestation des soins et des services de santé afin d'assurer une plus grande accessibilité et une meilleure continuité des services à la population. Progressivement, le LEAN s'est rapproché d'une démarche dite SIX SIGMA, développée spécifiquement par Motorola.

Le LEAN repose sur une grande variété de principes et de méthodes facilement identifiables à leurs sigles. Ainsi du KAIZEN, ou ''amélioration continue'', qui se définit comme un processus d'améliorations concrètes, simples et peu onéreuses réalisées dans un temps très court, auquel chaque travailleur est invité à réfléchir sur son lieu de travail. Le JUSTE-A-TEMPS, ou ''flux tendus'', se réfère pour sa part à une méthode d'organisation et de gestion de la production visant à minimiser les stocks et les en-cours de fabrication. De son côté, la méthode des 3 M est centrée sur la lutte contre les gâchis (MUDA), les irrégularités - au sens d'irrégularité des flux, des délais,... - (MURA) et les excès de quantités (MURI). Enfin, pour ne prendre que quelques exemples, nous mentionnerons la value stream mapping, méthode d'analyse permettant d'identifier les principales réserves de productivité d'une unité de production en suivant le flux complet de la production d'une pièce ainsi que la méthode des standards de travail définissant les séquences d'opérations à réaliser dans un ordre déterminé pour effectuer une tâche sans perte de temps, ni MUDA.

II) Les premières déclinaisons du LEAN dans les services publics

Le LEAN a fait son apparition dans les services publics ces toutes dernières années. En effet, sous la pression conjuguée de la contrainte financière et de l'exigence croissante de qualité de

service exprimée par les usagers, les services publics sont à la recherche, depuis plusieurs années, de nouveaux modèles de gestion pour optimiser leur organisation, en réduire la rigidité et en améliorer l'efficience. Nombre d'organisations publiques fusionnent, des services fonctionnels se constituent en plateformes pour mutualiser leurs moyens, des systèmes d'information se déploient pour doter l'administration d'outils de gestion intégrés et de gestion opérationnelle tandis que l'e-administration devient le modèle de référence pour concevoir les relations et les échanges avec les usagers du service public.

L'administration est donc à la recherche de ''recettes de bonne gestion'' ; elle se dote ainsi de puissants systèmes d'information (à l'image de SAP-Chorus pour les administrations d'Etat) et commence à déployer des démarches de simplification et de rationalisation administratives visant à alléger les processus et à faire la chasse aux gaspillages. Dans ce contexte, des processus de rationalisation, très largement issus du secteur privé, trouvent des déclinaisons dans la sphère publique, à l'image du LEAN. Ce mouvement est d'autant plus fort que les grands cabinets de conseil, porteurs de ces modèles de gestion, sont en recherche de relais de croissance auprès des services publics, en France comme à travers le monde. Ainsi les hôpitaux québécois ont-ils généralisé le LEAN, tandis que la Direction Générale à la Modernisation de l'Etat (DGME), placée auprès du ministère des Finances, en a fait, dès la fin des années 2000, une clé d'entrée du programme de formation des modernisateurs de l'Etat.

III – Le LEAN dans les collectivités locales, mais à quelles conditions?

Peut-on sereinement envisager une diffusion du LEAN dans les collectivités locales ? Car, loin d'être toujours une ''success story'', l'implantation d'outils de gestion à large échelle suppose de faire preuve d'une grande sagesse et de prendre d'infinies précautions. Les études montrent en effet que, si le LEAN est uniquement utilisé à des fins d'optimisation des processus et de rationalisation, il risque fort de n'être qu'un épisode aux coûts démesurés pour les personnels et les organisations elles-mêmes. Car les travaux sur la rationalité limitée ont bien mis en lumière la fonction instrumentale des ''raccourcis'' et ''résumés'' de gestion qui se fondent sur la production de données simples s'imposant aux clients comme au personnels avec la force de l'évidence. Il s'ensuit une uniformisation de la gestion, qui traduit rarement la variété des situations traitées par les agents de terrain et surtout appauvrit la lecture des phénomènes organisationnels.

L'analyse des chantiers de LEAN semble indiquer que cette méthode ne peut s'implanter sans que soient diffusées et partagées à large échelle la philosophie et les valeurs de gestion propres à cette approche, ce qui ne va pas sans débat, ni interrogation, surtout dans des services publics locaux qui ne peuvent être seulement guidés par des principes de productivité ou de performance. Au-delà, le facteur humain se révèle déterminant ; or que dire des administrations où la gestion des ressources humaines fait largement figure de parent pauvre, en dépit des décennies de réforme administrative?

De ce point de vue, l'introduction du LEAN dans les collectivités locales, qui pose le problème de l'appropriation des outils de gestion par les personnels, ne manque pas de soulever une série de questions.

IV – Les champs de réflexion ouverts par l'introduction du LEAN dans l'univers du secteur public

Il n'est pas rare aujourd'hui de lire ou d'entendre que la ''société est malade de la gestion''. Depuis une quinzaine d'années, les crises financière, économique et sociale questionnent non seulement l'efficacité des pratiques de gestion des organisations publiques autant que privées, mais aussi leur légitimité dans la plupart des pays développés. En particulier, la gestion instrumentale rigoureuse, conçue hier comme un gage de prospérité, est aujourd'hui dénoncée comme la source de maux profonds, en l'absence d'effets escomptés. On constate dans le même temps la montée en puissance d'un besoin de management plus respectueux des personnes. Celui-ci annule-t-il

pour autant le recours aux instruments de gestion? Professionnels et chercheurs tendent à montrer que les démarches et outils de gestion peuvent être mis au service d'un management humain et responsabilisant pour autant que l'on respecte des règles de base. C'est ce que montrent des études sur le management en mode projet, en relevant que les projets aboutis sont généralement menés par des gens pour qui les facteurs humains sont essentiels, alors que les projets non aboutis ont plutôt privilégié les boîtes à outils. Les valeurs humaines partagées par les ''porteurs'' de projet sont généralement des valeurs d'humilité face à l'action et dans la confrontation à la réalité, de curiosité, de confiance, d'estime vis-à-vis des autres, de passion d'entreprendre et d'innover.

La diffusion du LEAN dans les administrations exacerbe ces questionnements, sans qu'il soit garanti que les pilotes de projet soient en mesure de s'en saisir pour les traiter. Je propose donc qu'au cours de cette journée, nous nous saisissions de quatre grands questionnements :

1 - Le lean management aux prises avec le modèle administratif français

L'administration n'échappe pas au culte de la performance, de la rapidité et de la vitesse. L'accélération est même devenue un des axes majeurs des politiques de modernisation administrative depuis les années quatre-vingt. Le LEAN en est un très bon exemple, puisqu'il s'agit d'améliorer la capacité de réaction de l'administration et de réduire le temps de réponse qui lui est nécessaire pour agir.

Pourtant, les modernisateurs négligent le fait qu'à travers le thème de l'accélération, c'est tout un modèle d'administration qui se trouve remis en cause, si l'on considère que la lenteur est inhérente au modèle bureaucratique. Ainsi l'idée d'accélération trouve-t-elle ses limites tant dans la nécessité de protéger les droits des individus face à l'administration que dans l'impératif de faire participer les personnels comme les usagers à la réforme des services publics. Au-delà, et paradoxalement, le lien entre les idées d'efficacité et d'accélération est moins évident qu'il n'y paraît au premier abord, car la rapidité n'est qu'un des aspects de l'efficacité qui comporte bien d'autres dimensions, qu'elle peut précisément venir contredire.

Il convient donc de s'interroger sur le lien à tisser entre la diffusion du LEAN dans les collectivités publiques et les transformations qu'il impose au modèle bureaucratique.

2 - La difficile évaluation du travail et l'improbable accès à la réalité organisationnelle

Par ailleurs, on attribue volontiers aux outils de gestion la vertu d'élever à la connaissance du ''concret'' et de ''l'organisation réelle'' pour mieux percevoir la ''réalité vraie'', au motif que, sans elle, il y a rarement de bonne décision, ni de bonne anticipation, ni surtout de bonne maîtrise des effets induits par les décisions.

Or tous les analystes témoignent de la difficulté d'évaluer le travail proprement dit et de l'improbable accès à la réalité organisationnelle. Leurs travaux montrent que la perception de la réalité organisationnelle sera d'autant plus aléatoire que les pratiques professionnelles sont faites d'astuces que l'on dérobe à la vue des supérieurs, de relations de service difficiles à formaliser, d'initiatives que les opérateurs ajoutent aux prescriptions et qu'ils prennent dans le cadre d'un collectif de travail. C'est aussi le constat que dresse R. Sennett en s'intéressant à l'idéologie méritocratique selon laquelle seuls les plus compétents accèderaient aux postes de cadres supérieurs. « A l'école, puis au bureau, nous sommes constamment évalués en fonction de nos aptitudes et de nos succès. Or, ce système méritocratique est fallacieux. Bien souvent, l'artisan moderne (technicien, aide-soignant, enseignant) doit rendre compte à des supérieurs moins compétents que lui. » Ainsi pour cet auteur est-il fondamental de faire reconnaître les capacités d'expertise quotidienne d'une multitude d'individus aux compétences invisibles (SENNETT R., ''Mensonge méritocratique'', Le Monde, 9 avril 2011).

Là encore, il ne semble pas que le LEAN garantisse à lui seul une bonne perception du travail et des compétences et des talents déployés par les niveaux dits d'exécution. De même, il n'est pas totalement sûr qu'il encourage spontanément au travail coopératif ou à la mutualisation des efforts qui sont à la base d'une nouvelle manière de manager.

3 - Les fortes répercussions du lean management sur les conditions de travail et sur la santé des personnels

Surtout, le déploiement du LEAN est porté principalement par des enjeux de performance productive et économique, au point de reléguer au second rang les enjeux sociaux d'amélioration des conditions de travail, de la santé et de la qualité de vie au travail. Ces questionnements sont en partie masqués par la culture ambiante de participation et d'adhésion collective que véhicule ce type de démarche : qu'en est-il ainsi des personnels qui résistent à des projets qui s'imposent apparemment par l'évidence ou qui rencontrent des difficultés réelles d'adaptation aux nouveaux principes et règles d'organisation et de travail et se trouvent donc en situation d'échec ?

Car on sait que face à ces projets, les questions d'impact sur les conditions de travail (contenu, cadence, co-production,...) et l'organisation proprement dite (équipes, effectifs, horaires, systèmes d'évaluation et de rémunération variable,...) se révèlent centrales.

L'enjeu est double : non seulement il s'agit de bien comprendre l'esprit de la démarche, pour qu'elle s'entende comme une volonté de réduire les gaspillages et non pas comme une cure ''d'amaigrissement'' ; surtout, elle doit se comprendre comme un projet global et sur le long terme visant à placer les personnels au centre du dispositif afin d'imposer le travail ''intelligent'' au sein de collectifs à construire de toutes pièces.

4 - L'appropriation des outils de gestion

Enfin, dans un environnement où l'instrumentation de gestion s'impose comme un des ressorts de la modernisation administrative, la question de l'appropriation des outils de gestion par les personnels qui les exploitent devient une question centrale. Car il importe que ceux-ci ne voient pas ces outils comme le simple exercice d'une raison économique ou sociale, mais comme un moyen de renouveler une réflexion sur le sens du service public, ses missions, ses enjeux.

J'invite donc tous les acteurs de cette journée à se saisir de ces questionnements pour apporter leur éclairage distancié.

Qu'est-ce que le Lean management? Présentation de démarches-type dans le service public. En quoi consistent-elles ? Quelles en sont les conditions de mise en œuvre et de quels résultats peuvent-elles se prévaloir ?

Amélie BANZET
Orphoz

ORPHOZ est une société du cabinet McKinsey, travaillant notamment sur la conduite de changement et intervenant en soutien dans les projets de modernisation. Nous intervenons notamment pour le Ministère de l'Intérieur, pour le Ministère de la Défense ou encore pour des hôpitaux.

Philippe GRANJACQUES
Orphoz

Je précise que je suis issu du monde de l'industrie et intervient sur du management du process et en tant que coach. Il faut garder à l'esprit le fait que l'humain est au cœur du LEAN. Ce dernier ne doit pas être traduit par « maigre » mais par « riche ».

Le LEAN est difficilement dissociable de Toyota. En 1945, l'économie du Japon est sinistrée et manque de capitaux. Toyota, comme d'autres entreprises, participe à l'effort de reconstruction. Plutôt que de rechercher des capitaux, Toyota mise sur ses idées, en cherchant à produire davantage avec peu de moyens. Par exemple, cette entreprise produisait de nombreuses pièces avec une même presse, alors que les Américains utilisaient pour leur part une presse pour chaque type de pièce. Toyota a failli disparaître en 1950. Cet acteur a racheté une usine de General Motors au bord de la faillite, l'a totalement modernisée et rendue efficace. Les experts du MIT n'ont pas compris pleinement comment fonctionnait cette méthode, qui n'est pas une solution miracle mais une somme de détails.

Le LEAN est largement déployé depuis le début des années 1980. Les entreprises des autres pays que le Japon ont progressé grâce à cette méthode, sans arriver toutefois au niveau de Toyota. En France, le LEAN a commencé à être étendu des aciéries et de l'industrie chimique aux services et aux banques. Cette méthode fonctionne également bien dans les hôpitaux. Au Canada et en Australie, le LEAN a été utilisé dans les administrations.

Pour moi, le LEAN est une réconciliation entre le travail et l'objectif de l'Entreprise. En ayant conscience des excès possibles de cette méthode, il est possible d'en faire un levier d'amélioration des conditions de travail.

Les éléments-clés du LEAN sont les suivants :

- diminuer les pertes et les gaspillages dans les processus ;
- appliquer et transposer deux principes fondateurs sur les flux et la qualité ;
- mettre en place ces principes dans une organisation.

Pour savoir ce qu'est un gaspillage, il faut se poser la question de ce que sont les attentes des clients ou usagers et de la valeur ajoutée par les processus de l'entreprise ou l'administration concernée.

Parmi les principes de base du LEAN figure le fait de ne pas déplacer, au sein de l'entreprise ou l'administration, la non-qualité. Le LEAN ne va pas de soi, car sa mise en place nécessite une attitude très courageuse et un changement d'attitude de toutes les composantes de l'entité qui met en place cette méthode.

Pour appliquer une démarche LEAN, il faut en premier lieu se poser la question de ce qu'est la valeur ajoutée apportée par l'entreprise ou l'administration qui met en place cette démarche. Il est essentiel d'apprendre à identifier les gaspillages – ce qui ne va pas de soi mais nécessite de se placer dans une démarche d'observation des processus.

Il existe 8 types de gaspillage : surproduction, transport, stock, mouvements, retouche, sur-qualité, attente, intelligence (gaspi de matière grise). Dans les services, la notion de stock renvoie par exemple aux dossiers en attente. La sur-qualité peut intervenir dans les services en cas de contrôles superfétatoires car trop nombreux.

La variabilité est à la base des gaspillages. Par exemple, deux agents différents peuvent demander des pièces justificatives différentes pour un établissement de passeport.

Les deux principes-clés du LEAN (« juste nécessaire au bon moment » et le JIDOKA – garantir la qualité à chaque étape du processus) demandent un grand courage. Pour parvenir à les appliquer, l'échange entre les collaborateurs est essentiel. Le LEAN impose aussi de ne pas nier l'existence de problèmes, mais de les accueillir comme des opportunités. Au cœur du LEAN figure aussi la standardisation des processus, sans laquelle il est délicat de progresser.

Le LEAN ne peut réussir qu'en agissant de manière concomitante sur le système de management, le système opérationnel et les aspects comportementaux. Cela explique l'échec de 70 % des initiatives LEAN. Cette méthode doit être déployée avec discernement pour éviter qu'elle génère un accroissement du stress.

Je vais à présent évoquer un cas pratique : l'optimisation du processus de naturalisation en France. La durée de cette procédure va de 18 mois à 3 ans, alors que la durée légale est de 12 à 18 mois et que le temps de travail effectif sur les dossiers se compte en heures.

Précisons d'ailleurs que le jugement n'a pas sa place dans le LEAN, mais uniquement l'observation.

Dans le processus de naturalisation figure un critère de maîtrise de la langue française. Ce dernier est source de variabilité. Nous avons constaté un trop grand nombre de contrôles pour chaque dossier, par peur du supérieur hiérarchique d'un travail mal réalisé par ses collaborateurs. Pour éviter le gâchis que représente la sur-qualité, la confiance est essentielle dans une organisation.

De la salle

Avez-vous connaissance de collectivités ayant obtenu des résultats en appliquant le LEAN ?

Philippe GRANJACQUES

Les collectivités locales ne se sont pas encore saisies de cette méthode. Le LEAN constitue pourtant une grande opportunité pour celles-ci.

De la salle (DRH d'une ville du Val-de-Marne)

Nous sommes passés d'une gestion papier des congés à un outil dématérialisé, qui permet aux agents de saisir leurs demandes par Internet et au DRH de bénéficier d'une visibilité immédiate sur ces demandes. Pour moi, la recherche d'une plus grande efficacité passe par une remise en cause des habitudes. Cela pose aussi la question de la place des DRH dans les collectivités.

Philippe GRANJACQUES

Les DRH ont un rôle important à jouer dans le LEAN, car ils contribuent au travail en équipe.

De la salle

Le LEAN management commence à être intégré dans les concours de cadres. Les futurs fonctionnaires devraient donc être davantage sensibilisés à cette notion.

Olivier PERATOUX
Ville de Saint-Nazaire

Pour moi, l'une des plus grandes difficultés dans l'administration est de parvenir à lutter contre la sur-qualité.

Philippe GRANJACQUES

Les agents peuvent être choqués qu'il leur soit demandé de ne pas réaliser de sur-qualité, car ils ont envie de réaliser leur travail avec le plus de professionnalisme possible. Ce n'est que par le dialogue avec les agents que ces derniers peuvent se convaincre qu'il faut limiter le temps passé sur chaque dossier à ce qui est pertinent.

Cécile CORDIER-VANES
Consultante / coach pour la ville de Grenoble

La logique du LEAN est celle d'une politique de gestion, qui va à l'encontre de la « politique du chiffre » actuelle.

Philippe GRANJACQUES

Il existe déjà cette forme de double-contrainte pour les agents, qui se voient imposer des objectifs de résultats par des managers ne prenant pas nécessairement compte la réalité du terrain. Dans le cadre du LEAN, il est impératif de ne pas occulter les problèmes mais de les identifier et de les traiter en toute transparence.

Table ronde

Ont pris part à la table ronde :

Mourad ATTARÇA, enseignant chercheur, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines ;

Djamel LEBBAL, DGAS de la ville de Saint-Priest, Directeur de la petite enfance de la ville de Lyon entre 2007 et 2011 ;

Éric de WISPELAERE, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale SG/DMAT/SDAT, Ministère de l'Intérieur.

Les débats étaient animés par Hervé CHAVAS.

Djamel LEBBAL

La direction de l'enfance de Lyon gère en régie directe une cinquantaine d'établissements et une centaine d'établissements en régie déléguée (secteur associatif et mutualiste), soit pour les établissements en érgie direct environ 1 000 agents municipaux au total.

Le projet EMERAUDE, mis en place avant l'instauration de LEAN, visait à se donner des marges de manœuvre économiques afin de mener à bien les projets du mandat. Ce projet avait également pour but d'améliorer le niveau du service délivré.

La direction générale des services a proposé à notre direction de s'inscrire dans une démarche LEAN, étant donné son fort effectif. L'objectif était également de s'approprier la méthode en vue d'étendre la démarche LEAN à l'ensemble de la ville de Lyon.

La démarche à été accompagnée par la mission organisation nouvellement créée et par par un cabinet externe. La direction de l'enfance était confrontée à une augmentation des besoins quantitatifs (accroissement de la démographie lyonnaise) et qualitatifs, mais aussi à des exigences bureaucratiques et légales (nouvelles procédures de marchés publics notamment, exigences de la CAF…).

Pour rationaliser les processus, nous avons mené une pré-réflexion avec le cabinet conseil. Nous avons finalement décidé qu'il n'était pas judicieux d'appliquer la méthode du LEAN au cœur d'activité de la petite enfance, pour nous focaliser sur l'organisation et les processus administratifs.

Notre objectif était de diminuer la charge de travail administrative sans valeur ajoutée des 50 directrices de crèches au profit d'autres missions relevant du copeur de métier. Nous avons procédé à une analyse de notre organisation et de nos processus, pour identifier 5 chantiers prioritaires :

- sécurisation des dossiers d'admission à la source ;
- simplification du paiement et enregistrement de la participation parentale ;
- RH (notamment la garantie d'un effectif suffisant et compétent face aux enfants) ;
- amélioration des processus de remplacements ;
- raccourcissement des délais de recrutement.

Les techniques utilisées dans le cadre du LEAN relèvent du bon sens. Il est apparu que cette démarche n'était pas applicable au cœur de métier de notre direction. Ce service est très particulier et est soumis à des attentes très fortes de la part des parents et des responsables politiques. Qui plus est, le métier de la petite enfance est fortement normé (ratio d'encadrants).

Il nous est apparu que le LEAN fonctionne d'autant mieux que l'on maîtrise l'intégralité du processus. Ce dernier est en particulier efficace sur les tâches répétitives, mais moins sur les tâches sur-mesure.

Éric de WISPELAERE

Le Ministère de l'Intérieur a mis en place un réseau de contrôleurs de gestion dans les préfectures dès 2005 / 2006 et s'est donc inscrit très tôt, à la suite de la publication de la Lolf en 2011, dans une logique de performance.

Je précise que la démarche Lean ne s'est jamais articulé avec un objectif de réduction d'emploi: les gains obtenus sont reventilés en amélioration de la qualité de l'accueil des usagers et des conditions de travail des agents.

Après avoir commencé une expérimentation de Lean sur les naturalisations en 2009, d'autres secteurs de productions de titres ou dans le domaine des services et/ou de l'expertise ont été engagés.

Le succès du LEAN au Ministère de l'Intérieur s'inscrit dans une spirale vertueuse qui en constitue son esprit et sa lettre: le contrôle de gestion (indicateurs), l'intégration des processus LEAN dans la dynamique de l'amélioration des processus, et la qualité (Charte Marianne, Qualipréf). Nous avons créé dans le réseau des postes de contrôleurs de gestion et d'animateurs du changement pour travailler sur ces sujets, indissociables des méthodes de gestion. Chaque année, nous réfléchissons à la pertinence de nos indicateurs et les faisons évoluer si nécessaire.

Pour le Ministère de l'Intérieur, la démarche LEAN devait contribuer à :

- l'amélioration de la qualité du service au public (identification des besoins et des attentes des citoyens, optimisation des processus, performance du système de management) ;
- la sécurisation de la contrainte de moyens (maintenir les services avec des effectifs en baisse de 10 %) ;
- de meilleures conditions d'exercice de leurs métiers par les agents de l'Etat.

Les agents d'exécution ont très bien accepté la mise en place de la méthode LEAN, qui a davantage sollicité l'encadrement intermédiaire. Ce dernier s'est en effet parfois senti fragilisé par la remise en cause des méthodes de travail dont il est parfois à l'origine. De fait, un effort tout particulier d'information préalable doit être dispensé auprès de l'ensemble des agents pour expliquer la méthode et les objectifs avant d'engager toute démarche. L'appropriation par le service des acquis de la démarche est essentiel pour la pérennité des résultats.

Dans la préfecture dont j'étais le secrétaire général, j'ai choisi pour débuter la démarche LEAN un service qui n'était pas celui qui avait le plus besoin d'évoluer. L'objectif était à la fois de roder l'encadrement à la démarche, mais aussi l'animateur du changement. Le point important était d'imprégner les esprits et de les convaincre de l'utilité de la démarche au travers des résultats positifs obtenus, sans révolution dans le service concerné. Nous sommes parvenus à des gains de 30 % sur les passeports et de 15 % sur les CNI. Cette expérience a été couronnée de succès, ce qui m'a permis ensuite de m'atteler à mon projet prioritaire que constituait le service des cartes grises.

Pour moi, le LEAN ne peut fonctionner durablement que s'il y a implication du DGS. Il ne s'agit pas d'une supervision fonctionnelle, mais bien d'un suivi au quotidien avec venue dans le service, pour que tous sente bien l'implication de la hiérarchie supérieure.A défaut, les effets du LEAN s'estompent une fois terminée l'intervention du cabinet de conseil.

Les résultats sont les suivants au plan national pour deux titres bien connus:

- permis de conduire avec LEAN : délai de 7 jours (9 sans LEAN), stock de 5 jours (8 jours sans LEAN) ;
- naturalisations avec LEAN : délai de 136 jours (158 jours sans LEAN), stock de 145 jours (191 jours sans LEAN).

Je n'ai pas souhaité, quand j'ai introduit la démarche LEAN, instaurer d'objectifs car cette méthode me semblait inutilement adaptée, étant persuadé qu'en soi elle allait apporter des effets positifs sensibles, ce qui est survenu.

Mourad ATTARÇA

J'ai suivi deux salariés d'une grande entreprise industrielle ayant lancé une démarche LEAN SIGMA il y a 6 ans. Cette entreprise évolue dans un secteur en très forte croissance et en forte concurrence.

L'objectif du LEAN dans cette entreprise était de piloter des processus internes avec des fournisseurs situés partout dans le Monde, mais aussi de doubler la cadence à effectif constant. Les gains de productivité visés étaient de 20 %.

Ce chantier s'est concrétisé en 2008 / 2009, après une phase d'étude. La méthode LEAN a été déployée dans un premier secteur test de production, permettant jusqu'à 30 % de gains de productivité, pour être ensuite déployé dans les différents processus de production. La troisième étape du projet a consisté à étendre le LEAN à des services (bureau d'étude, achats, logistique par exemple).

Pour moi, les enseignements à retirer de cette expérience sont les suivants :

- difficulté à transposer aux activités de services une méthode conçue initialement pour la production (formalisation plus difficile des processus, visibilité sur les flux et les interactions entre processus, exigences des clients difficiles à établir, fiabilité aléatoire des données collectées) ;

- nécessité d'une conduite de changement adaptée (donner du sens au changement dès le début du projet, impliquer les opérationnels, souplesse de la démarche, ajuster le périmètre des projets pour en réduire la complexité) ;

- une démarche à inscrire dans la durée (implication de la hiérarchie, vulgarisation du vocabulaire utilisé, formation et préparation avant, pendant et après la démarche).

De la salle

Quel a été l'effort de formation au LEAN management dans la préfecture qui a présenté son action ?

Éric de WISPELAERE

La formation n'a concerné que les animateurs du changement et les secrétaires généraux, pour une durée de deux à trois jours. Il a été utile d'organiser des réunions générales d'information sur le projet, mais aussi de mettre en place des réunions d'explications dédiées aux cadres intermédiaires.

Philippe HUTVOL
Conseil général de l'Eure

Pourquoi avez-vous refusé, à Lyon, d'appliquer la démarche LEAN au cœur de métier ?

Djamel LEBBAL

Nous nous sommes rendu compte que le travail à réaliser sur le cœur de métier n'était pas compatible avec les délais qui étaient fixés (9 mois). Qui plus est, l'application éventuelle de la démarche LEAN au cœur de métier a donné lieu à des débats intenses, parfois houleux avec les partenaires sociaux – qui assimilaient LEAN management et réduction d'effectifs. Pour ma part, je pense que le LEAN management aurait pu être utile pour s'interroger sur la nature globale du service qui est à rendre.

Au-delà des démarches et outils, quels sont les enjeux actuels du management des services publics et les stratégies à privilégier pour en développer la qualité et l'efficience tout en préservant leurs valeurs et leurs spécificités ?

Jean-Marc LE GALL
Conseil en stratégies sociales, chroniqueur au journal Le Monde et professeur associé au CELSA

Les nouvelles pratiques de gestion sont souvent présentées comme étant parées de toutes les vertus. Cela n'a pas été le cas ce matin, ce dont je me félicite. La matinée a bien permis de mettre en évidence les risques de cette méthode LEAN, mais aussi ses conditions de réussite et ses limites.

Je tiens à rappeler que le mot management recouvre deux notions complémentaires : la responsabilité d'une personne sur un groupe de personnes mais aussi un cadre global nommé la ligne managériale (valeurs, normes, exemplarité, modes d'évaluations, outils). Il n'est de management homogène sans cadre connu, commun et cohérent. Une stratégie efficace et légitime de management doit permettre aux managers de se sentir à l'aise dans le système.

Pour que le management ne soit pas qu'un cadre formel et une attitude sans implication et désincarnée, l'organisation doit être composée - d'après Romain LAUFER - de sous-ensembles clairement identifiables et remplissant trois conditions :

- un patron connu et visible ayant des marges de manœuvre ;
- un périmètre d'action cerné ;
- des objectifs cohérents et déclinables.

Les collectivités territoriales respectent ces trois conditions. Je pense réellement que le LEAN doit s'intégrer dans les pratiques managériales. Les patrons doivent s'impliquer. Les échanges, le soutien et la formation sont également importantes, tout comme la sanction des dérives et déviances.

Je souhaite également souligner que le management de services ne peut être réalisé de la même manière que le management de la production. Le service ne peut pas être normalisé, mais peut être personnalisé.

Des solides compétences techniques, professionnelles, mais aussi relationnelles et sociales sont prépondérantes pour le personnel en contact avec les clients. Ces compétences sont aussi nécessaires dans le back-office, contrairement aux idées reçues. Un manager territorial ne doit pas sous-estimer ces notions.

Je vais maintenant traiter des enjeux actuels du management. La crise, même si elle est plus intense maintenant, a en réalité commencé en 1974 et n'a pas cessé depuis. A mon sens, le management des entreprises privées est en crise, du fait de plusieurs facteurs :

- distance fortement accrue entre les dirigeants et leurs troupes ;
- crise du management et du travail (accélération du temps de travail) ;
- crise de l'engagement.

Il nous faut réinventer le management. Je ne suis pas le seul à le dire. Le MEDEF lui-même en a conscience. Pour sa part, le secteur public est confronté à une crise des financements ainsi qu'à la dégradation de la situation de certains administrés sociaux.

Alors que les salariés avaient besoin plus que jamais d'une proximité avec leurs managers, ces derniers se voient confier de plus en plus de tâches de reporting financier et RH. Ceux-ci passent trop peu de temps à dialoguer avec les salariés.

Je pense que la crise des dettes privées et publiques aura un impact sur le secteur public et son management, qui sera encore plus sollicité (exercer une pression sur les salariés et les aider à supporter celle-ci). Pour moi, la question de l'ergonomie des postes de travail est majeure. Elle doit intervenir en amont des changements. La gestion des ressources humaines, notamment en matière de formation, est aussi essentielle tout comme « l'écologie du travail humain ». Les entreprises maîtrisent bien les risques financiers, de production ou encore de propriété intellectuelle, mais pas suffisamment les risques humains et sociaux.

Les outils qui vous ont été présentés ce matin sont indispensables, mais ne doivent d'être utilisés que s'ils ne sont pas manipulatoires. Ma conviction est que l'essentiel est d'adosser ces outils à des pratiques managériales ouvertes et professionnelles.

Les cercles de qualité ont échoué en France car cet outil n'a été utilisé de manière trop restreint – en mettant de côté les sujets les plus dérangeants. Pour moi, la question de la performance dans le secteur public ne doit pas être occultée mais traitée en toute transparence et par le biais de nombreux indicateurs.

A partir d'expériences inspirées du Lean management conduites dans les services publics locaux en Allemagne, présentation d'une réflexion critique sur les effets réels constatés.

Dr. Gernot JOERGER
Professeur à l'école des sciences administratives de Kehl-Baden Wurtemberg

L'administration communale allemande compte 11 252 communes de niveau inférieur (dont 2 063 avec le statut de ville) et 295 communes de niveau communal supérieur (Landkreise et Stadtkreise).

L'administration allemande n'est pas parfaite. Le personnel a été fortement réduit sur une période de 20 ans, passant en 1990 de 6 millions d'employés à 4,5 millions d'employés en 2010. Cette baisse a été menée en particulier suite à la réunification, notamment dans les 6 Etats de l'Est.

La KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) est une instance de conseil communal, qui réalise une synthèse des expériences communales dans le cadre des projets d'optimisation des villes.

Dans les communes, le LEAN management peur viser les objectifs suivants :

- une optimisation permanente des structures et processus ;
- la réduction des niveaux hiérarchiques ;
- une diminution des césures dans les processus de prises de décision ;
- plus de travail en équipe sans hiérarchies ;
- utiliser de manière optimale les potentiels des personnels.

Le LEAN management a été appliqué dans la ville de Bornheim, en vue de réorganiser l'ensemble des processus. Le personnel a été impliqué dans l'identification et la formalisation électronique des processus, avec l'aide de consultants externes. Des groupes de projets ont été mis en place. La réorganisation menée était inspirée des recommandations de la KGST. A l'issue de la réorganisation, chaque processus est documenté de manière détaillée (responsabilité, ce qui doit être fourni, missions, résultat ou décision attendue) dans un manuel de processus. Cela facilite la passation de dossiers ou encore la collaboration avec le privé.

A Bornheim, le nombre de personnes impliquées dans le traitement des dossiers a été fortement réduit, permettant une prise de décision plus rapide et moins coûteuse. Selon la ville, les clients et le personnel seraient plus satisfaits de la nouvelle organisation.

Concernant la ville de Mannheim (310 000 habitants), elle met en œuvre une amélioration continue depuis plus de 10 ans, avec les objectifs suivants : maintenir le niveau de prestation malgré l'accroissement des tâches et la diminution des recettes, rentabilité et réduction des coûts, mise en œuvre des changements de manière pragmatique et rapide. Les changements qui ont été réalisés l'ont été avec l'implication des employés et des représentants du personnel. Cette ville a cherché à ne pas élaborer de grands projets de réformes mais à atteindre des objectifs plus modestes mais plus réalisables. La réorganisation a permis de réduire le temps de traitement des dossiers, de réduire le nombre de personnes responsables. Les frais payés par le demandeur couvrent désormais les coûts de traitement du dossier. Le travail en équipe a été renforcé, tout comme la satisfaction des clients et du personnel.

Munich est le troisième exemple que je souhaite vous présenter en matière de réorganisation de communes. Cette ville a décidé de fusionner deux administrations, mais aussi d'avoir davantage recours à de l'informatique. L'analyse des processus a permis de renforcer le travail en équipe, de réduire le nombre de responsables hiérarchiques, mais aussi de rendre plus juste la rémunération du travail.

A Wuppertal a été initié un vaste projet visant une amélioration des structures et des processus, ainsi qu'une réduction des coûts. Les 40 services ont été remplacés par 14 pôles. Un grand nombre de services a été transformé en entreprises communales, gérées comme des entreprises privées. Suite aux réformes, les élus du conseil municipal se concentrent sur les décisions vraiment fondamentales et sur le contrôle de l'atteinte des objectifs qui ont été fixés.

Malheureusement, la KGST ne fait pas état des problèmes de résistance au changement qui ont pu intervenir dans le cadre des exemples de réorganisation que j'ai présentés. Il est clair en tout cas que des résistances émergent quand le personnel n'est pas impliqué dans la réorganisation ou encore si les conditions de travail se dégradent, si les employés perdent du pouvoir, de la responsabilité, de la rémunération ou s'ils se voient imposer des décisions.

Quels sont les effets constatés des méthodes s'inspirant du Lean management sur les conditions de travail et sur la santé des salariés ?

Joël MALINE
Directeur de l'ARACT Basse Normandie

Il n'existe pas de relations univoques entre santé au travail et conditions de réalisation du travail, ni d'études démontrant l'impact du LEAN Office sur la santé. Pour autant, il existe selon nous un parallèle entre le déploiement accru de système de rationalisation des moyens et le développement du stress professionnel. Il existe aussi un lien entre les TMS et le juste-à-temps.

L'enquête SUMMER (DARES) a fait par ailleurs état d'une augmentation des contraintes organisationnelles temporaires. Pour nous, les tensions entre le LEAN et les conditions de travail font peser des risques d'effets négatifs. Cela est particulièrement le cas dans la chasse au gaspillage (Muda) et le « standard ».

Le Muda, qui vise à se passer de toute activité n'apportant pas de valeur ajoutée pour le client final et pour laquelle il n'accepterait pas de payer un supplément, pose tout d'abord la question de la représentation du travail. Il existe une forte différence entre la manière dont il est prévu de réaliser le travail et la manière dont ce dernier est effectivement réalisé. Pour nous, le travail constitue une valeur ajoutée. Si se déplacer peut être jugé inutile, cela peut également permettre de prendre connaissance d'informations utiles à la réalisation du travail. Les encours sont perçus négativement dans le LEAN, alors qu'ils sont aussi une façon de gérer sa charge de travail.

La notion de standard (processus normalisés, connus de tous et applicables par tous) peut être en tension avec les notions de variétés rencontrées dans la réalisation du travail, de la variabilité (jours de la semaine, pressions temporelles, effectifs présents etc.).

Ces tensions peuvent créer des situations contradictoires (« faire vite et bien », « parvenir à la fois à la qualité et à la quantité »), potentiellement sources d'inconfort pour les salariés et de remise en cause du sens du travail pour ceux-ci.

Laurent BALAS
Directeur de l'ARACT Rhône-Alpes

Dans le développement durable, il s'agit de parvenir à une performance économique, conjuguée à une performance environnementale et à une performance sociétale (emplois, compétences etc.). Le modèle de la RSE introduit les différentes parties prenantes et complexifie encore l'analyse.

Les tensions sont souvent issues de la manière dont le LEAN Office est appliqué. Les concepts de muda et de standard, mal gérés, peuvent être en contradiction avec ceux portés par des préoccupations de conditions de travail. L'optimum productif (le juste nécessaire) diffère souvent de l'optimum des conditions de travail (qui exige des marges de manœuvre).

Les entreprises, lorsqu'elles mettent en place un projet intégré, doivent tenir compte de la valeur ajoutée de l'activité de travail, mais aussi « outiller » le management opérationnel.

A mon sens, il convient d'articuler les projets LEAN Office aux politiques de santé et de GPEC : diversité des populations au travail (âge, expérience, parcours etc.), développement des compétences. Il est nécessaire d'organiser des lieux de concertation dans lesquels les processus de prise de décision sont transparents et de formaliser les décisions prises dans un cadre clair – en associant d'ailleurs à ce travail les représentants du personnel.

De la salle

Vous avez évoqué les valeurs d'efficience et de rentabilité dans le LEAN. A mon sens, ces méthodes ne rentrent pas nécessairement en résonnance avec des valeurs qu'il faut animer au sein d'une collectivité locale, comme la loyauté, la réciprocité, la confiance, la transversalité, la coopération.

Joël MALINE

Le LEAN est un accompagnement du changement, mais ne doit pas être utilisé à des fins manichéennes. Cela pose la question de la contribution et de la rétribution de l'implication des salariés. Il revient aux managers de porter les valeurs que vous avez évoquées. Encore faut-il pour cela que les managers en aient les moyens.

Laurent BALAS

Le LEAN a le grand mérite d'étudier le rôle de chacun dans une organisation et de mettre la valeur ajoutée du travail en lumière.

Djamel LEBBAL

Le LEAN n'est qu'un outil et non pas une fin en soi. Dans le cadre du projet que nous avons mené à Lyon, nous nous sommes interrogés sur ce qu'est notre mission. Il faut éviter l'écueil d'appliquer aveuglément les méthodes LEAN, sans avoir au préalable défini le cadre de valeurs dans lequel elles s'inscrivent. Pour moi, une large partie de la souffrance au travail provient de l'absence de sens donné à celui-ci.

De la salle

La finalité des entreprises et des collectivités locales n'est pas la même. Les collectivités locales ne sont pas en compétition, ce qui n'est le cas des entreprises.

Directrice régionale CNFPT Martinique

En 2014, La Martinique deviendra une collectivité unique. Le LEAN peut-il aider les deux collectivités (Conseil régional et Conseil général) à fusionner ? Le dialogue social peut-il permettre de résorber les tensions sur ce territoire ?

Laurent BALAS

Le dialogue social ne peut intervenir qu'après les choix stratégiques et politiques. Il doit avoir lieu dans la phase de mise en œuvre du projet.

Hervé CHAVAS

Comme tout outil de gestion, le LEAN doit pouvoir être fondé sur des incomplétudes, lesquelles laisseront aux acteurs de nécessaires et indispensables marges de manœuvre. Ainsi, entre leur conception et leur usage, les outils de gestion doivent avoir vocation à être déformés et transformés, ne serait-ce que pour être adaptés à la configuration du territoire dans lequel ils seront introduits.

De la salle

La collectivité est une entreprise particulièrement complexe, marquée par une problématique d'éclatement du pouvoir. A mes yeux, toute démarche qualité n'est efficace que si elle est sincère. A défaut, elle produit de forts effets négatifs.

Conclusions des travaux

Hervé CHAVAS

Je conclurai nos travaux en soulignant que la recherche en gestion a été peu sollicitée dans les réformes ces dernières années, comme si ces dernières allaient de soi et que leur diffusion n'était qu'une question d'intendance. Ainsi admettrait-on qu'il faille restructurer, fusionner, rationaliser, alors que pour ma part je considère que notre société est pour le moins « malade de la gestion », et qu'il n'est pas superflu de s'en préoccuper. C'est à cette aune que doit être pesée l'introduction du LEAN dans les collectivités locales.

Si l'on devait dégager de notre journée quelques enseignements, forcément réducteurs vu la variété et la qualité des échanges, j'insisterai d'abord sur le fait que toutes les organisations accumulent une mémoire des transformations et des modernisations qu'elles vivent ou subissent. Aucune introduction du LEAN ne peut donc se faire en passant sous silence les démarches antérieures, ne serait-ce que pour apprécier en quoi elles les prolongent ou s'en distinguent.

Par ailleurs, dans une démarche LEAN, ce qui me semble intéressant est qu'elle est en mesure de révéler et de mettre en lumière le travail et le rôle des « petites mains », souvent masqués et largement ignorés des décideurs.

Au-delà, le LEAN doit être en mesure de relayer des questions largement ignorées par les démarches de gestion. Ainsi ne s'agit-il pas seulement d'optimiser les processus, il convient aussi de s'interroger sur la valeur pédagogique de l'erreur, comme source de progrès. De même faut-il réfléchir à d'autres modes de diffusion des savoirs, surtout lorsqu'il s'agit de s'approprier des savoirs libres et non plus seulement des savoirs prescrits.

Enfin, j'inviterai à une réflexion sur la valeur de la technique, dont le LEAN fait un large usage, en vous proposant de méditer le point de vue du célèbre cuisinier roannais, Michel TROISGROS, interrogé sur les ingrédients d'un bon chef : « Ce sont les mêmes ingrédients que ceux d'une bonne recette. Il faut du bons sens, de l'amour du produit, de l'amour dans le geste, de l'envie. Il ne faut pas trop de savoir-faire. La technique doit être là mais elle peut être menaçante car elle enferme dans un geste pour prouver que l'on sait faire. On perd alors la sensibilité. »

C'est donc sur la sensibilité que je conclurai nos travaux.

Merci beaucoup.

Document rédigé par la société Ubiqus – Tél. 01.44.14.15.16 – http://www.ubiqus.fr – infofrance@ubiqus.com