

La Lean administration
Un choix managérial dangereux

L'administration française est invitée à passer à la Lean administration, ou administration « agile », « mince », alors que dans le privé, ses principaux instigateurs, comme Toyota, l'ont abandonnée voici près de 15 ans, cette méthode de management s'étant révélée inefficace et néfaste pour la santé des salariés. Faire toujours plus vite avec des moyens réduits, subir sans cesse le contrôle du travail par les indicateurs, autant de facteurs qui créeront de la souffrance au travail.

Dans les services publics des pays développés depuis 30 ans, un des principaux moyens pour améliorer la qualité de service a été la démarche participative : les agents publics ont été sollicités pour proposer des innovations, réfléchir à la meilleure organisation des services, proposer des simplifications et des plans d'action.

Ainsi, en France en 1989, la circulaire signée par Michel Rocard et intitulée « Le renouveau du service public », voulait donner aux services davantage de marges de manœuvre : le but était que les relations soient fondées sur plus de responsabilité pour les cadres (création des centres de responsabilité) et plus de confiance de la part des administrations de tutelle. Car, disait alors le premier ministre : « La richesse de notre administration, ce sont avant tout les femmes et les hommes qui la composent. Leurs qualifications, leurs motivations, leur capacité d'exprimer dans le travail toutes leurs possibilités sont les meilleurs gages de l'efficacité du service public. »

Annie Chemla-Lafay était jusqu'en 2010 responsable du département « Recherche, études, veille » dans un centre de formation des ministères économique et financier. Elle est co-auteur de différentes publications, dont « La performance de la fonction ressources humaines dans 11 pays de l'OCDE », publié à la Documentation française en 2009.

Lancés par la même circulaire, les projets de service se sont construits sur un appel à la participation volontaire des fonctionnaires. « Mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions, telles sont les raisons d'être des projets de service. Ils doivent résulter d'une démarche collective animée par les responsables du service et ouverte sur son environnement, ses partenaires et ses usagers [...] Parce que je connais le goût et l'aptitude des agents à réfléchir et à s'organiser à partir de leur expérience de terrain, parce que je connais leur sens du service public, j'ai toutes les raisons de penser que la formule est adaptée aux services publics. ».

Les démarches qualité ont, elles aussi, constitué une révolution, car elles reposaient sur un renversement du sens de la décision publique : l'Etat ne déciderait plus tout seul, dans sa grande intelligence de l'intérêt général, de l'étendue et des modalités de délivrance du service public, mais on partirait dorénavant des attentes des usagers/citoyens/clients : de quoi ont-ils besoin, quand et où, sous quelle forme ? Le service public serait mis en place à partir de ces attentes et sa qualité serait évaluée par les usagers.

Ces démarches avaient pour effet de remettre au cœur de la décision publique l'agent de guichet, celui qui, au contact du client, connaît le formulaire le plus difficile à remplir et reçoit de plein fouet l'éventuelle insatisfaction du public.

La démarche qualité devait donc être elle aussi participative, car il lui fallait s'appuyer sur ceux qui mettent réellement en œuvre le service public et savent donc mieux que d'autres où sont les points de friction et quel formulaire est toujours difficile à remplir.

Aujourd'hui, l'administration française est invitée à passer à la Lean administration, ou administration « agile », « mince ».

Cette démarche fait partie du DNO (Document national d'Orientation stratégique) des préfetures. Les hôpitaux et les autres services publics, et en particulier ceux qui ont été créés par des regroupements départementaux dans le cadre de la RGPP, sont incités à s'y

mettre aussi. Or, même si elle utilise les mêmes mots, la *Lean* administration est en fait très largement opposée à la démarche de confiance et d'engagement collectif qui présidait aux deux démarches ci-dessus décrites succinctement. Il s'agit au contraire d'une démarche d'enrôlement des salariés, pour les obliger à atteindre des objectifs toujours plus difficiles.

La Lean administration est très largement opposée à une démarche de confiance et d'engagement collectif. Il s'agit au contraire d'une démarche d'enrôlement des salariés, pour les obliger à atteindre des objectifs toujours plus difficiles.

La Lean administration, qu'est-ce que c'est ?

Prônée par les consultants (internes et externes) de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME), la *Lean* administration est inspirée directement du toyotisme. Il s'agit de supprimer temps morts et gaspillages, de réorganiser le travail afin que le même nombre de personnes puisse faire beaucoup plus de travail dans le même temps. Il s'agit aussi de réduire les délais en éliminant tout ce qui est susceptible de ralentir le travail.

Les méthodes du *Lean* comparent le temps écoulé entre la demande initiale du client et la réception de son produit ou service, par rapport au temps effectif de travail qu'il requiert. La différence entre ces deux temps représente le temps « non utile pour le client » et donc temps mort, sans valeur ajoutée. Une analyse de la « chaîne de valeur » (VSM, Value Stream Mapping) va repérer les moments utiles au traitement de la demande et tenter d'éliminer tous les autres. Cette analyse permettra de définir les enjeux et les actions prioritaires.

La *Lean* administration applique l'esprit Kaizen, ou « amélioration continue », état d'esprit qui consiste à changer le travail pas à pas. La solution des problèmes ne doit pas être recherchée par de grandes innovations ou investissements, mais au contraire par des solutions simples, validées et applicables rapidement.

La visualisation est au cœur du *Lean Management*. Tout est affiché : les instructions de travail, les tableaux de bord, la qualification du personnel, les projets d'amé-

lioration et les problèmes. Tout retard devient visible et « imputable », chacun peut le voir et s'en trouve de ce fait responsable.

La mise en œuvre d'une telle démarche est impossible sans implication de tout le personnel concerné par les processus à optimiser, car le projet est « un changement d'état d'esprit ». Il s'agit d'inventer ensemble une vie professionnelle sans temps mort car ces moments sont considérés comme « sans valeur ajoutée » en terme de production. Ce sont donc des temps qu'il faut minutieusement chasser et éliminer. Souvent, des boîtes à idées sont mises en place et un comité arbitre et sélectionne les meilleures propositions. Précisons qu'en général, les bonnes idées retenues sont récompensées par un système de primes individuelles.

Une autre caractéristique du *Lean* est la rapidité de sa mise en place. Quelques jours de travail, en groupes avec les consultants, suffisent pour recomposer un processus : cartographier le processus actuel, développer le nouveau processus, en faire une analyse détaillée, développer les nouvelles instructions de travail, préparer le plan d'implantation et faire un plan de communication.

La *Lean* administration donne une vision simplificatrice du travail

Les psycho-dynamiciens du travail ont largement démontré que le vrai savoir-faire, qui est le ressort de la compétence, se construit et se met en œuvre dans l'ombre. En effet, chacun, pour lutter contre les divers obstacles que le réel oppose à une pure et simple application des règles, invente ses « tours de main ». Pour bien faire son travail, il faut contourner les règles, inventer des accommodements. Le travail réel est ce qu'il faut rajouter aux prescriptions pour que ça marche. Ces ajustements au réel constituent les « ficelles du métier ». De ce fait, « pour pouvoir être intelligent dans son travail, il faut savoir faire preuve de discrétion » (Christophe Dejours) : cette intelligence pour atteindre les résultats en transgressant un peu les règles prescrites a naturellement tendance à s'exercer à l'abri du regard de la hiérarchie, et même de celui des collègues.

A cette invisibilité de ce qu'est le travail réel, les

démarches de Lean veulent substituer une rationalisation totale de l'exercice des missions. Il existerait une bonne manière de faire et chacun devrait contribuer à la définir puis veiller à s'y conformer. Les petites marges d'autonomie, la liberté de ranger à sa façon, de réaliser la tâche selon ses « tours de main » et à son rythme, c'est cela qu'il s'agit de traquer et d'éliminer. Comment ne pas voir qu'il s'agit d'enfermer les fonctionnaires dans un moule unique et bien contrôlé ?

A cette invisibilité de ce qu'est le travail réel, les démarches de Lean veulent substituer une rationalisation totale de l'exercice des missions.

Il faut au contraire valoriser les « temps morts ». Ces moments ne sont pas du temps perdu, mais du temps utile à autre chose. On a vu concrètement, lors de la mise en place de l'ARTT qui a réduit globalement le temps de travail sans réduire les missions, à quel point les temps de pause, le temps passé « devant la machine à café », servaient par exemple à transmettre les informations entre deux équipes successives. Ces temps interstitiels étaient utiles, voire nécessaires, pour la continuité du service et sa qualité, car ils favorisaient les échanges professionnels, mais aussi les relations interpersonnelles si fondamentales pour l'esprit d'équipe et la réussite collective.

Elle engendre une perversion du désir de participation

Dans la circulaire Rocard, les agents étaient invités à participer volontairement aux différents groupes de travail des projets de service, dans le but de construire ensemble et avec leur hiérarchie des « compromis acceptables » pour améliorer à la fois le service rendu, l'organisation du travail et les conditions de travail. Ici, la démarche est toute autre : les fonctionnaires doivent participer, car eux seuls détiennent le savoir-faire et connaissent le travail, à construire la nouvelle organisation qui va, sous la houlette d'un consultant détenteur de la méthode, aboutir à les priver de toute marge de liberté.

La Lean administration est censée donner aux fonctionnaires davantage d'autonomie dans leur travail, ce qui peut sembler répondre à leurs attentes. Mais il s'agit là

d'une autonomie assez particulière, puisqu'il leur faut à la fois se plier à une standardisation complète des tâches et le faire de manière réactive et créative, sous le regard, voire la surveillance, des autres membres de l'équipe avec qui ils se retrouvent en compétition, voire en concurrence.

« Dans le post-taylorisme industriel, l'injonction paradoxale est d'être autonome et de travailler selon les normes. Au nom du « devenir sujet », le travailleur est renvoyé à sa condition historique d'objet. [...] L'autonomie purement opérationnelle, subordonnée à la logique instrumentale, ne se convertit pas en autonomie identitaire avec réalisation de sens et sous l'égide des valeurs ». Avoir ses propres méthodes de travail devient alors l'expression d'un individualisme fâcheux !

Une manipulation du langage

La Lean administration est présentée comme un « accélérateur de transformation » (lettre de la DGME n° 3, « Le Lean facteur de réussite », septembre 2010).

Prenons le temps de relire et de savourer ces mots : accélérateur – car il s'agit bien de pousser les agents à appuyer sans trêve sur le champignon ! Transformation : il ne s'agit plus de réforme ou de modernisation. Il ne suffit plus de réformer, il faut transformer de fond en comble ! Et la lettre citée parle donc de l'accélérateur « naturalisation » et précise qu'il s'agit « d'une méthode de transformation qui peut s'appliquer à de nombreux processus de l'administration » (François-Daniel Migeon, directeur général de la DGME, in opus citatus)

L'expression, qui ne veut rien dire, impressionne et vient bien en bouche. Répétée à l'infini tout au long des publications de la DGME, elle veut convaincre que les fonctionnaires sont lents et que leurs méthodes doivent être « revues et corrigées »... par les consultants bien sûr, même s'ils ont quitté leurs sociétés de services pour devenir contractuels de droit public.

On pourrait faire, mais ce n'est pas le projet de cet article, une fructueuse analyse sémantique du nouveau vocabulaire technocratique qui accompagne la RGPP.

Cette expression en est un des fleurons les plus hardis !

Méfais du toyotisme et instrumentalisation de l'usager

Les effets négatifs du toyotisme dans les entreprises industrielles ont été repérés et analysés depuis longtemps, en particulier au sein même des usines Toyota, qui ont abandonné cette méthode depuis 1997.

Pour le rappeler trop brièvement, ce système a eu pour effet de mettre en compétition les salariés, de provoquer des exclusions volontaires (démissions en chaîne) et ont été analysés comme un instrument d'endoctrinement des salariés : « Toyota nous dit comment nous conduire dans la vie ». « Nous vivons, à Toyota-city, dans un pays sans liberté ni démocratie ». Et les effets néfastes sur la santé des opérateurs ont été décrits et filmés à de nombreuses reprises (« Toyota : la fin d'un modèle ? » site de l'ANACT ; « Le Lean et ses effets sur la santé » Marcel Lepetit, in La revue de la CFDT 2011 ; documentaire : « Toyota city » de Léna Mauger et Stéphane Remael diffusé sur France 5.

Mais alors, qu'est-ce qui peut bien justifier aujourd'hui en France la démarche de *Lean* administration ? Cette imposition se fait au nom de l'usager, présenté comme un consommateur / donneur d'ordre, aux exigences sans fin et à qui l'administration doit obéir. Le service public est présenté comme infiniment perfectible pour satisfaire toujours davantage les usagers. Si les bénéficiaires sont insatisfaits, la faute en est, évidemment, aux agents publics qui ne travailleraient pas assez vite, qui génèreraient gaspillages et temps morts.

Le service public est présenté comme infiniment perfectible pour satisfaire toujours davantage les usagers. Si les bénéficiaires sont insatisfaits, la faute en est, évidemment, aux agents publics qui ne travailleraient pas assez vite, qui génèreraient gaspillages et temps morts.

Mais le client n'a jamais demandé à ce que le service public soit réalisé par des fonctionnaires moins nombreux ! C'est la RGPP qui, décidant de diminuer massivement le nombre de fonctionnaires, a dégradé la qualité du service. En fait, au lieu de recruter de la main d'œuvre

supplémentaire ou de sous-traiter une partie du travail, on réorganise le planning journalier en maintenant les mêmes ressources.

On voit encore une fois à l'œuvre la logique libérale de réduction des coûts du service public par tous les moyens : réduire les effectifs, augmenter le rendement, rendre les agents publics responsables des défauts et erreurs et les dénoncer à la vindicte populaire - alors que la probable régression de la qualité du service est en fait liée aux réorganisations technocratiques et à l'irruption des méthodes des consultants comme modèle unique – mais surtout à la diminution des effectifs et des moyens concédés au service public.

Récupération et détournement des valeurs de service public

La méthode Lean, comme le Kaizen, se présente comme une nouvelle morale. On y parle de « penser différemment », de « propreté » et d'ordre, de transparence. Le salarié doit consacrer tout son temps rémunéré au travail, partager les informations, éliminer les manières de faire personnelles... voire ne plus faire la différence entre la vie au travail et la vie personnelle ?

Mobiliser en permanence l'intelligence de chacun des salariés dans le seul but de réduire les coûts et de produire davantage de service avec moins de personnel et plus rapidement : c'est cet engagement total au service de l'objectif de l'administration qui est désormais demandé à chacun et qui sera demain considéré comme la nouvelle norme. Celui qui ne sera pas prêt, ou pas capable, de fournir cet effort en continu en sera individuellement considéré comme responsable. La rémunération à la performance ajoutera à la pression mise sur chacun, en concurrence avec les autres membres de l'équipe.

Les fonctionnaires se retrouvent soumis à une double pression. Pression temporelle, car il faudra faire toujours plus vite et respecter des délais sans cesse réduits. Et charge mentale induite par une vigilance accrue et par la mise en place du « contrôle par les pairs ». Dans ces pressions se trouvent en général les sources du stress. On

peut facilement prédire alors que ce nouveau « levier du changement » produira de la souffrance au travail, comme c'est déjà le cas dans nombre de services réorganisés à la hache par la RGPP sans aucun respect des cultures ni des identités professionnelles.

Les fonctionnaires seront peut-être obligés d'accepter cette coordination forcée. Mais on peut prédire que ni la qualité de service ni la motivation des agents n'en seront accrues. En effet, il est bien connu que la coopération s'encourage mais ne se décrète pas ! Pour qu'elle se crée, il faut des conditions favorables d'écoute, de confiance et de délégation de pouvoir.

Les fonctionnaires seront peut-être obligés d'accepter cette coordination forcée. Mais on peut prédire que ni la qualité de service ni la motivation des agents n'en seront accrues.

Si le projet était réellement d'inventer ensemble des manières de mieux travailler, il suffirait de faire confiance à l'intelligence collective des fonctionnaires et de leur ouvrir des lieux de parole et d'échanges professionnels. Les agents des services publics le font déjà d'eux-mêmes et depuis longtemps – en particulier dans le cadre du syndicat.