

Quel avenir pour les start-up d'État ?

par

■ **Pierre Pezziardi** ■

Entrepreneur, ancien animateur du projet start-up d'État à la DINSIC
(Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État)

■ **Henri Verdier** ■

Ambassadeur du numérique, ancien directeur de la DINSIC

En bref

Vouloir ébranler le monolithe administratif français, héritier d'une centralisation étatique séculaire et des concepts organisationnels wébériens, en y insufflant les méthodes qui font le succès des start-up pouvait passer pour une gageure. Un haut fonctionnaire issu du monde des entreprises numériques et un innovateur intrépide vont pourtant s'y attacher. Quatre ans plus tard, le bilan de la centaine de start-up d'État est, contrairement à toute attente, tout-à-fait conséquent. Que ce soit à Pôle emploi, dans les domaines de la fiscalité, de la culture, de l'armée et de bien d'autres, le succès des jeunes pousses a fait prendre conscience, non sans tensions parfois, de la validité de méthodes qui prônent la responsabilisation des agents, les démarches incrémentales dans les projets et, surtout, une référence constante aux usages réels. Ces expériences audacieuses démontrent qu'en sachant être au bon endroit au bon moment, des choses peuvent changer, même au sein de notre Administration.

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Séminaire organisé grâce aux parrains de l'École de Paris du management :

Algoé¹ • Carewan¹ • Chaire Futurs de l'industrie et du travail • Danone • EDF • Else & Bang • ENGIE • Fabernovel • Groupe BPCE • Groupe OCP • GRTgaz • IdVectoR² • IPAG Business School • L'Oréal • La Fabrique de l'industrie • MINES ParisTech • RATP • Renault-Nissan Consulting • Syndicat des entreprises de l'économie numérique et des technologies nouvelles³ • université Mohammed VI Polytechnique • UIMM • Ylios¹

1. pour le séminaire Vie des affaires / 2. pour le séminaire Management de l'innovation / 3. pour le séminaire Transformations numériques

Une double tragédie

J'ai rencontré Henri Verdier en 2013, alors qu'il venait de prendre ses fonctions d'administrateur général des données. La stratégie numérique des administrations nous paraissait subir deux tragédies.

La première était celle de l'exécution, avec l'abandon de grands chantiers, tel celui de Louvois, donnant l'impression que l'informatique d'État était vouée à l'échec. La seconde était plus insidieuse, le pire étant parfois de réussir en produisant des systèmes finalement sans grande utilité ou perpétuant des procédures peu fonctionnelles. Ainsi, le système comptable de l'Administration a été complexifié par des outils comme Chorus Pro et, dans les hôpitaux, les systèmes de tarification à l'activité ont ajouté du temps administratif aux missions de soignants déjà surchargés.

Toutes les représentations que les élites administratives ont du numérique dans l'État tournent autour de la dématérialisation : il ne s'agirait que de faire en ligne ce que l'on faisait auparavant avec un formulaire papier. On se prive alors de sa capacité à faire société. Avec une banque dématérialisée comme KissKissBankBank, pionnière du *crowdfunding*, vous prêtez à des entreprises dont les banques classiques refusent d'assumer le risque ; avec BlaBlaCar, vous créez une flotte de transports publics ; avec Wikipedia, vous fabriquez une encyclopédie partagée, etc. Pourtant, ni l'État ni son Administration ne se sont saisis de cette capacité du numérique pour développer des politiques publiques participatives ou pour fabriquer des réseaux sociaux pouvant lutter, par exemple, contre les violences faites aux femmes ou contre l'échec scolaire. Ils se privent ainsi d'une informatique en réseau qui puisse décroquer les organisations et les ouvrir au public tout en servant l'intérêt général.

Ce constat nous réunissant, nous avons commencé à réfléchir ensemble aux façons de lutter contre ces tragédies, ce qui nous a amenés à imaginer ce que pourraient être des start-up d'État.

Qu'est-ce qu'une start-up d'État ?

Le concept de start-up d'État repose sur trois règles du jeu assez simples.

Faire appel aux innovateurs

La première est basée sur le constat que l'innovation ne repose qu'à 1% sur l'inspiration, les 99% restants étant, selon la formule consacrée, de la transpiration. Plutôt que de rechercher les bonnes idées, nous avons donc pris le problème à rebours en nous concentrant sur les innovateurs. Par exemple, le président de Pôle emploi, Jean Bassères, a envoyé à ses 40 000 fonctionnaires un mail leur demandant de signaler les irritants récurrents affectant les clients ou les agents au contact du terrain. À l'inverse des boîtes à idées, une telle méthode permet d'identifier des problèmes concrets sur lesquels il est possible de s'investir dans la durée en ayant, ou pas, recours à l'informatique. On peut alors lancer un appel à candidatures auprès d'innovateurs confirmés.

La zone bêta

La "zone bêta" est la deuxième règle du jeu. Quand le lauréat de cet appel à candidatures a été désigné, on lui affecte une équipe dédiée, généralement pour une durée de 6 mois. Il dispose alors d'un véritable pouvoir pour agir et mettre en production un prototype opérationnel sans perdre de temps à faire des études préalables ou à négocier avec la direction des systèmes d'information (DSI), la direction juridique ou tout autre interlocuteur. Cela nous a parfois été reproché, mais, l'innovation étant toujours iconoclaste, si vous cassez des règles ou des usages, explicites ou non, dans une structure, vous suscitez toujours des résistances.

Deux légitimités s'affrontent alors : quand vous versez mensuellement un milliard de prestations à des chômeurs, les enjeux sont tels que vous vous méfiez des idées risquées du petit innovateur, ce qui vous pousse légitimement à refuser tout changement. De son côté, l'innovateur est tout aussi légitime à vouloir corriger des dysfonctionnements quand il constate 7% d'erreurs d'actualisation pour les salariés à employeurs multiples, ce qui conduit à 1 milliard d'euros indûment perçus par an, à un surcroît de travail pour les agents et à de la souffrance chez ces bénéficiaires contraints à les rembourser. L'idée de la zone bêta consiste donc à isoler un problème hautement sensible afin de le traiter dans une zone confinée, où l'innovateur a tous les droits!

Comment faire alors pour ne pas engager l'Administration, ou Pôle emploi dans ce cas précis, dans une démarche qui pourrait ne pas aboutir? Le site pole-emploi.fr est accessible sur tout le territoire, 24 heures sur 24 heures, 365 jours par an, et il incarne la puissance de l'État. Si vous allez sur le site de La Bonne Boîte, la posture est plus modeste : c'est un outil qui aide l'utilisateur à mieux cibler ses candidatures spontanées, mais dont on ne sait pas encore s'il est réellement efficace et qui n'est pas encore mis en place partout. Faisant cela, nous tranchons le nœud gordien de l'innovation en la développant à sa périphérie, et en n'invitant à la rejoindre que des développeurs volontaires acceptant cette posture basse. On gagne ainsi en agilité et l'on peut aller très vite, quitte à assumer les tensions suscitées.

L'amélioration continue

Cette stratégie va nous permettre, à partir de quelque chose qui a démontré localement son efficacité, d'aborder les politiques publiques nationales; là réside la troisième règle du jeu. Après avoir lancé le simulateur de droits, mesaides.gouv.fr, nous nous sommes aperçus qu'il ne fonctionnait malheureusement pas pour les travailleurs non-salariés dans les DOM-COM. Comme il était bien spécifié que ce n'était qu'une version bêta, nous avons corrigé ce point. Ensuite, ce sont les salariés agricoles qu'il nous a fallu intégrer, puis les règles spécifiques de Mayotte, et ainsi de suite. Cette stratégie d'un produit en amélioration continue se heurte aux stratégies de projet et de maintenance qui prévalent habituellement dans le monde administratif. À l'inverse, depuis que sont partis les "héros" créateurs de Chorus Pro, le portail de facturation de l'État, ce site semble perpétuellement coupé pour une raison de maintenance. Imagine-t-on Facebook, BlaBlaCar ou Amazon dans une telle situation? Ils ont bien compris que la culture du numérique implique d'être en permanence au chevet d'un système et en interaction constante avec ses usagers afin de l'améliorer.

Ces trois règles font que des idées peuvent naître, se concrétiser et parfois devenir des licornes d'État. Elles peuvent aussi mourir; les agents impliqués devront alors retourner dans leur bureau, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de gestion des ressources humaines. En revanche, en cas de réussite, ces mêmes agents seront maintenus un certain temps dans l'incubateur, afin de pouvoir se concentrer sur leur projet sans que les règles de la structure ne reprennent le dessus.

Ainsi, pour Jean Bassères et moi-même, il était clair que ce n'était pas à la start-up de s'adapter à la structure, mais à la structure de s'y adapter. Il est aussi possible de mixer deux modèles organisationnels quelque temps avant que l'un ne s'impose à l'autre. Aujourd'hui, les organisations administratives sont généralement pyramidales ou en silos. Nous proposons d'insérer dans ces organisations des équipes produit autonomes, centrées sur les finalités et l'amélioration continue. Start-up incertaine au départ, La Bonne Boîte représente maintenant une équipe de quatre personnes et ses suggestions d'entreprises vers lesquelles candidater se retrouvent chaque matin sur l'ordinateur de tous les conseillers. Les deux tiers d'entre eux y recourent désormais chaque semaine, ce qui a augmenté de 12% le taux de retour vers l'emploi.

Les stratégies d'exit

Environ 20% des start-up meurent en bas âge, car, parfois initiées par l'enthousiasme d'un membre de cabinet ou d'un haut responsable, elles s'avèrent très vite être de fausses bonnes idées.

On constate également des stratégies de fusion moins réussies que chez Pôle emploi. Ainsi, mes-aides.gouv.fr, qui a été la troisième start-up d'État, a été repris par mesdroitssociaux.gouv.fr, site développé par la Mutualité

sociale agricole et qui a bénéficié des idées, du code et du coaching de la start-up. Cependant, alors que mes-aides.gouv.fr était une équipe agile de 2,5 personnes, mesdroitssociaux.gouv.fr bénéficie aujourd'hui d'un budget de 3 millions d'euros, avec trois niveaux de prestataires. Au-delà du produit que nous avons créé, nous avons perdu l'ADN organisationnel que nous voulions propager et la dynamique du cycle d'amélioration continue. Il n'en demeure pas moins que les Français peuvent bénéficier de ce service.

Le processus de sortie peut être encore plus "centrifuge". Quand une start-up d'État a été créée sur un modèle d'économie mixte, comme le pass Culture ou Pix, sa transformation en société classique est facilitée. Pix, aujourd'hui devenu une référence en Europe, est le site qui permet d'évaluer et de certifier les compétences numériques des collégiens, lycéens et étudiants. Il est géré par une équipe de 50 personnes dans un groupement d'intérêt public. Le service d'intérêt général qu'il rend n'est pourtant pas financé par de l'argent public, car ce service est tellement satisfaisant que les groupes du CAC 40 acceptent de payer pour les certifications que Pix délivre à l'issue de campagnes d'évaluation de leurs personnels.

En six ans, nous avons fait travailler 400 personnes, dans les administrations centrales comme dans les collectivités. Le but n'était pas tant de multiplier les sites que de propager des conditions d'organisation plus responsables et plus épanouissantes face à des structures trop souvent paternalistes ou autoritaires, avec des agents porteurs d'une mission de service public enthousiasmante et cependant déprimés faute d'autonomie.

J'ai quitté le monde de l'Administration pour réaliser d'autres défis, mais c'est désormais toute une communauté, très active et connectée, qui continue à diffuser largement nos idées, ce dont nous nous réjouissons.

■ Exposé d'Henri Verdier

Amener les méthodes des start-up dans la machine administrative

On nous parle beaucoup de légitimité, mais lorsque nous avons lancé ce projet, j'étais directeur interministériel, nommé en conseil des ministres. Que certains hauts responsables de l'Administration prennent aujourd'hui leurs distances vis-à-vis du non-conformisme m'amène à me demander qui est habilité à engager l'État ou non. Le bilan de ce non-conformisme est éloquent. Une centaine de start-up d'État ont été créées, dont certaines sont devenues des licornes d'État alors que d'autres ont diffusé dans les systèmes d'information (SI). De magnifiques incubateurs ministériels sont en développement et on assiste à une transformation en profondeur de la DSI des Armées qui s'inspire énormément des principes que Pierre Pezzardi a conçus, portés et mis en œuvre.

J'ai créé ma première start-up en 1995, alors qu'il n'y avait en France que 15 000 internautes. Ayant éprouvé l'énergie des *Big Tech* lors de la création de Cap Digital, en 2006, j'ai écrit un livre avec Nicolas Colin, *L'âge de la multitude*¹, pour montrer la cohérence et la puissance de ces écosystèmes. Ils appliquent généralement des stratégies de plateformes, captant ainsi à leur profit une partie de l'innovation qu'ils ont suscitée. Je suis arrivé dans les rouages de l'État en 2013, persuadé que l'enjeu était d'importer les méthodes et les stratégies des start-up dans la machine administrative et que tout le monde allait finir par les comprendre et se les approprier...

Notre premier projet avec Pierre a été très simple : nous avons récupéré data.gouv.fr, dont le fonctionnement coûtait 1,5 million d'euros et l'hébergement 400 000 euros par an pour, entre autres, une sécurisation sophistiquée, mais inutile puisque les données mises à disposition étaient publiques. Par ailleurs, la complexité du processus d'intégration des données et le surcroît de travail considérable que cela représentait ayant été sous-estimés,

1. Henri Verdier et Nicolas Colin, *L'âge de la multitude – Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Armand Colin, 2012.

le site ne fonctionnait pas bien! Nous avons donc tout repris pour rendre data.gouv.fr convivial et opérationnel, en ouvrant aux usagers la possibilité d’y contribuer, tout en divisant les coûts de fonctionnement par 10 et les frais d’hébergement par 20. Signe de notre succès, trois jours après l’ouverture de ce nouveau service, Tesla l’avait déjà repéré et y partageait ses propres données : en effet, il est impossible d’utiliser une voiture électrique si l’on ne sait pas où se situent les bornes de recharge, information publique désormais accessible sur ce site reconfiguré!

Comme nous avons pu garder le même budget et donc réinvestir nos économies, chose rare dans l’Administration, nous avons lancé mesaid.es.gouv.fr. Bien que ce site ait aujourd’hui disparu sous sa forme initiale en métropole, le gouvernement de Polynésie nous a demandé de le redéployer sous une forme adaptée aux particularités de ce territoire. Nous avons également à notre actif une très belle réalisation, OpenFisca, qui permet aujourd’hui à l’Assemblée nationale de simuler les réformes fiscales qui lui sont soumises et d’ouvrir ainsi avec l’État un débat informé d’un genre nouveau. Ces trois succès initiaux nous ont permis de maintenir jusqu’à ce jour ce levier de transformation en profondeur des fonctionnements de l’État.

Le problème vient d’abord de la manière dont est appréhendé le système d’information. Les caractéristiques récurrentes d’un grand projet qui échoue sont parfaitement connues : tout d’abord des décisions trop hâtives sont prises, au niveau des cabinets ou à un niveau central, par des gens très éloignés des réalités du métier et souvent mis sous pression par les commerciaux des grandes SSII (société de services en ingénierie informatique); ces décisions sont alors retraduites en cahier des charges par des acheteurs publics qui ne connaissent pas davantage le métier; enfin, bien que chacun sache que les réponses aux appels d’offres ne sont pas toujours sincères et crédibles, le code des marchés publics contraint l’Administration à choisir l’offre du moins-disant. On s’enferme alors dans un cycle de quinze ans, avec un chef de projet qui change tous les deux ans, ce qui fait souvent perdre trace de ce que les prédécesseurs ont engagé. Un cas emblématique est le dossier médical personnalisé, qui a coûté 150 millions d’euros sur huit ans. Comment est-il possible qu’à aucun moment les médecins n’aient été consultés sur la pertinence d’un outil dont l’usage leur prend quinze minutes par consultation, sans qu’ils ne puissent ni avoir accès aux traitements prescrits antérieurement par leurs confrères ni en tirer le moindre bénéfice personnel? À la suite de cet échec, la gestion de ce dossier a dû être confiée à l’Assurance Maladie.

À l’épreuve des usages réels

Notre stratégie a consisté à miser en priorité sur les équipes et à continuer de façon incrémentale, tout en faisant émerger une vraie culture de la complexité. Je ne connais aucun système complexe qui n’ait d’abord été un système simple avant d’évoluer en interaction avec son environnement. Facebook n’a démarré que pour échanger entre garçons des photos d’étudiantes sur le campus de Harvard, avant de s’étendre progressivement à toute la planète avec de nombreuses autres fonctionnalités! Cette approche nous a servi de levier pour alerter sur le risque qu’il y a à élaborer des spécifications sophistiquées qui seront suivies aveuglément pendant des années, sans jamais avoir été mises à l’épreuve des usages réels.

Petit à petit, nous avons vu ces idées se diffuser dans notre environnement. Lors d’une réunion à huis clos à laquelle nous avons convié tous les DSI de l’État à expliquer sans détours les raisons pour lesquelles leurs grands projets avaient échoué, nous avons collectivement essayé de construire le catéchisme des bonnes pratiques d’un DSI de l’État : avoir un capitaine clairement mandaté et autonome, commencer petit et ne grossir que si ça marche, savoir que tout est dans l’exécution, etc. Sans le savoir, ils redécouvraient le « Manifeste agile ».

Parce que nous relevions aussi du SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l’action publique), la deuxième chose en laquelle nous croyions passionnément était que cette approche constitue une belle et véritable réforme de l’État. Redonner du pouvoir aux équipes qui réussissent et leur donner des moyens est une nécessité. Trop souvent, l’Administration fait l’inverse : plus une équipe réussit, plus on pense que c’est facile et qu’il y a la possibilité de “gratter” un peu de budget; en revanche, si elle est en échec, on se dit qu’il est nécessaire de faire un effort pour la soutenir, ce qui n’aboutit souvent qu’à renforcer ses points faibles.

Sur ce point, nous pouvons citer le texte d'Edgar Pisani « Administration de mission, administration de gestion », rédigé en 1965, mais qui reste toujours d'une actualité brûlante. Sommes-nous condamnés à toujours avoir, d'un côté, des innovateurs proches du politique, un peu iconoclastes et capables de prendre des risques et, de l'autre, une Administration entièrement organisée pour la sécurisation de tous? Le code des marchés publics, par exemple, n'est pas conçu pour réaliser le meilleur achat possible, mais pour rendre impossible toute fraude. Ne peut-on insuffler un peu d'esprit de mission dans cette Administration de gestion?

Le changement industriel majeur du numérique tient au fait qu'il est désormais possible de prendre en compte les retours sur les usages en temps réel. Nous avons aujourd'hui à notre disposition de tels outils de synchronisation que ce serait une faute de ne pas en profiter pour rendre plus agiles les équipes qui participent au fonctionnement de l'État. Dans le même esprit, l'Administration, qui a depuis toujours dilué le pouvoir et instauré des contre-pouvoirs pour prévenir les abus éventuels, dispose désormais de tous les moyens d'un contrôle a posteriori efficace et peut renoncer à ces rigidités inutiles.

Le ministère des Armées nous a ainsi sollicités pour venir outiller ses processus de recrutement de personnels civils contractuels, qui demandaient un an entre l'accord de principe et l'entrée en fonction du postulant. Il souhaitait que nous développions un SI capable d'accélérer ce processus. Nos collaborateurs ont d'abord cherché à le comprendre et ont découvert qu'il comportait 17 étapes. En consultant les statistiques de l'année précédente, ils ont constaté qu'aucune candidature n'avait été refusée lors de la moitié de ces étapes, signifiant par là l'inutilité même de ces dernières. Avant même de commencer la mission, ils avaient ainsi déjà réduit de moitié la durée du processus! Ce cas illustre l'importance de l'attention permanente aux usages dans les méthodes agiles.

Vers une culture de la responsabilisation

La culture de la responsabilisation est également un point important dans la transformation des fonctionnements de l'État. On ne fait pas de produit si l'on n'a pas un chef de produit investi et mandaté, pas d'innovation sans un innovateur. Nous ne cessons de répéter aux cabinets qu'une idée, pour superbe qu'elle puisse paraître, ne suffit pas si personne n'est prêt à y consacrer six mois de sa vie, jour et nuit, et à faire face à toutes les critiques afin de faire vivre ce projet. Un tel chef de projet, Jean-Séverin Lair, a mené à bien Vitam, le programme interministériel d'archives numériques. Il a d'abord essayé d'accoutumer des équipes classiques aux méthodes agiles, mais après trois échecs, il a compris que ce serait impossible avec des agents rompus depuis des années à se taire et à appliquer sans broncher des spécifications, et sachant que toute erreur débouchera sur une sanction. Se retrouver sur un plateau technique où, chaque matin, ils vont devoir parler de leurs échecs de la veille, écouter les jugements des pairs ainsi que travailler en confiance et en convivialité les met en effet dans une insécurité telle qu'ils finissent par craquer.

Mener de telles transformations en profondeur est un véritable projet politique. Les grandes API (interfaces de programmation applicative) particuliers, entreprises ou fiscalité sont aujourd'hui des outils employés par des centaines de services publics. Par exemple, demarches-simplifiees.fr a dépassé le million de formulaires dématérialisés utilisés par les citoyens. Toutes ces API ont été réalisées à partir des briques de base conçues par les start-up d'État. Et ce n'est pas un hasard!

La première fois que j'ai parlé d'"APIfier" le SI d'État, on m'a servi un discours sur la gouvernance des API, leur architecture dynamique, etc. Pendant ce temps, les services manquaient d'une API opérationnelle qui leur permette de traiter les marchés publics simplifiés, en autorisant une entreprise à répondre à un appel d'offres en ne donnant que son Kbis, tout le reste pouvant être trouvé dans le SI d'État. Pour que cette API soit conçue au plus près d'un usage et d'usagers réels, nous sommes allés voir le patron de l'INSEE. Au lieu de lui demander de mettre à notre disposition toutes ses données, nous lui avons seulement demandé celles nécessaires au fonctionnement de demarches-simplifiees.fr. Cela a simplifié et considérablement accéléré la démarche.

Pour la base adresses nationale (BAN), qui est en ligne depuis le début de cette année, nous avons réussi à convaincre La Poste, l'IGN et OpenStreetMap de fabriquer conjointement la géolocalisation exacte de toutes les adresses postales de France. Ce n'est pas un hasard, là non plus, si cette aventure est partie d'un incubateur.

L'architecture pyramidale de l'État date du début du XIX^e siècle, à une époque où la majorité de la population était plus ou moins analphabète, où l'information était rare et très chère à produire, et où les outils de télécommunication et de synchronisation rapide n'existaient pas. Il était donc nécessaire de s'assurer que les chaînes de commandement soient parfaitement claires et que les instructions soient appliquées sans défaillance par les fonctionnaires de base. Aujourd'hui, la plupart des citoyens ont un très bon niveau de connaissance et de réflexion, ils baignent dans l'information et il leur est possible de se synchroniser en circuit court et en temps réel. Il n'y a donc plus aucune justification à ce que l'Administration persiste à fonctionner sur son mode classiquement wébérien. De plus en plus impersonnelle et éloignée des usages réels, elle est malheureusement devenue un puissant facteur de défiance sociale et de désespérance partout en France.

L'incubateur est sans doute l'instance qui a porté le plus loin la recherche de formes d'organisation et de management innovantes. Je suis convaincu que nous avons secrété de la souveraineté en ouvrant la voie à une reprise de contrôle de l'État sur son SI et sur la gestion de ses communs. Dès lors, il devient envisageable de concevoir une souveraineté numérique européenne, qui ne relèverait ni du protectionnisme ni de l'hégémonie, mais d'une véritable autonomie stratégique.

Débat



Un intervenant : *Dans de nombreuses administrations, le numéro de téléphone, qui permettait de joindre une hot-line, a disparu, remplacé par un chatbot. Il faut parfois plusieurs jours pour être en contact avec un interlocuteur humain. Le contact avec l'utilisateur est peut-être possible, encore faut-il le vouloir !*

Pierre Pezziardi : Les pratiques numériques de l'Administration sont parfois kafkaïennes. Par exemple, avec Chorus Pro, neuf écrans doivent être renseignés pour valider un simple ordre de mission individuel. Si sept agents partent sur une même mission, rien n'est prévu pour établir un document collectif ! C'est là l'illustration d'un autre effet pervers de ces spécifications déconnectées du réel. Elles reflètent le mépris, quasiment de classe, des commanditaires quant à la charge de travail des agents de terrain. Que la secrétaire perde son temps à renseigner sept fois de suite neuf écrans identiques ne gêne personne. Si un design est établi sans tenir compte des usages, non seulement il sera dysfonctionnel, mais il exprimera aussi la sociologie de domination qui règne parfois dans l'Administration !

Int. : *L'intégration au sein d'un grand groupe, privé ou DSI publique, est-elle une issue favorable pour une start-up ?*

Henri Verdier : Tous les grands groupes dont la stratégie était d'intégrer des start-up les ont finalement tuées !

Int. : *Les start-up ont toujours le désir de faire des mariages heureux avec les DSI. Néanmoins, les méthodologies de ces dernières se traduisent généralement par des cahiers des charges et de grands référentiels, tel le référentiel général de la sécurité ou ceux de l'accessibilité, de l'interopérabilité, etc. Or, cette logique s'oppose à celle de l'agilité.*

Int. : *N'aurait-il pas été alors plus facile pour vous de travailler avec des collectivités locales, plus souples et plus proches des usagers que ne l'est l'État ?*

P. P. : Dès le départ, nous avons été soutenus par la satisfaction des usagers, ce qui nous a permis de garder l'énergie et la motivation suffisantes pour réaliser ces services publics innovants et nous avons vécu ainsi sans trop nous soucier de la fin de l'histoire. Nous avons toutefois pris en compte les compétences et les ressources des collectivités et, avec les start-up de territoires, nous avons pu changer des pratiques d'achat informatique

très locales, qui n'étaient pas au niveau des attentes des usagers, pour faire émerger des géants du service des collectivités.

Start-up d'État : à quelles fins ?

Michel Berry : Deux jeunes ingénieurs des mines, après s'être lancés avec enthousiasme dans un projet de création de start-up d'État pour leur mémoire de troisième année, en sont venus à faire un constat plus mitigé sur le dispositif et sur sa capacité à transformer l'action publique. Je les invite à nous faire part de leur vision.

Victor Dyseryn et Adrien Facon : Après sept ans d'existence du programme et 110 start-up d'État créées, le grand public, voire les acteurs de cet écosystème eux-mêmes, sont bien en mal de citer des success stories alors que les exemples du privé abondent. En l'absence de marché, quels seraient les critères de leur succès ? serait-ce l'absence de bugs, l'impact sur une politique publique, le nombre d'utilisateurs ? ou bien les modalités de sortie, telle La Bonne Boîte, qui a maintenant réintégré la DSI de Pôle emploi, ou le pass Culture, qui est devenu une SAS ?

Pour ce qui concerne les start-up de l'incubateur des ministères sociaux, 95 % d'entre elles sont toujours en construction, après parfois plus de deux ans, et cela malgré les promesses de développement rapide. Les taux de sortie n'ont donc rien à voir avec ceux des fonds d'investissement privés. On assiste même à un glissement de doctrine de certains incubateurs, qui se définissent désormais comme des "fabriques" avec la capacité de conserver indéfiniment les produits en leur sein.

On constate également une inflexion au niveau des DSI. Depuis 2013 et les premières start-up d'État, elles ne sont en effet pas restées bouche bée et le développement de produits numériques en mode agile n'est aujourd'hui plus l'apanage des start-up d'État. Au sein de la DGFIP, cinq services ont ainsi été développés en mode agile l'année dernière et un projet d'envergure empruntant aux méthodes des start-up d'État est prévu pour les deux années à venir. Malgré cela, on constate que le fossé culturel entre les DSI et les start-up d'État n'est pas comblé et que ces deux mondes communiquent difficilement. Faut-il alors arrêter les start-up d'État ? ou faut-il au contraire accompagner la mutation d'un État parfois trop monolithique pour lui permettre d'accueillir l'innovation externe, en particulier celle issue des start-up ?

P. P. : La tension qu'a pu engendrer la création de start-up d'État au sein des DSI est un phénomène intéressant. On dit parfois qu'à tout problème complexe, il existe toujours une solution simple. Celle-ci se révèle pourtant souvent fautive. Ce que vous pointez est justifié, mais la réalité est loin d'être uniforme entre les différentes start-up d'État. Il y avait un "cœur de réacteur", beta.gouv.fr, qui a établi une doctrine et décrit très clairement différentes phases opérationnelles. Ainsi, les start-ups d'État qui réussissent sont en cours de consolidation, sous diverses formes.

Cette doctrine n'est cependant pas aussi bien acceptée au sein des incubateurs de deuxième génération, animés par de nouvelles personnes. Quand nous avons rédigé le manifeste disant qu'il fallait du sens, de l'impact, de l'autonomie et de l'amélioration continue dans l'action administrative, et que nous avons essayé d'y faire souscrire les gens du ministère de la Transition écologique, cela ne s'est pas fait sans mal. Ils se satisfaisaient très bien des deux premiers points, moins des deux derniers. Par ailleurs, le foisonnement d'initiatives n'est pas un problème dès lors qu'elles débouchent sur des innovations profitables. C'est la gabegie de l'argent public qui en est un.

La question de la fracture culturelle est pertinente. J'insiste toujours sur le fait qu'il existe une double légitimité parce que ce clivage débouche inévitablement sur des désaccords, voire des conflits. Des gens qui, depuis toujours, ont été formatés dans le moule administratif ne peuvent en effet aisément remettre en question leurs façons de faire. S'ils acceptent l'idée d'être agiles, c'est donc à leur manière, avec beaucoup de réserves et en faisant de multiples concessions aux anciennes pratiques, ce qui n'est pas exactement ce que l'on entend par être agile !

En revanche, je suis tout à fait opposé à l'idée d'une normalisation des choses. Notre espèce a survécu grâce au décloisonnement et à la diversité et, depuis un siècle, les économistes nous expliquent que les situations monopolistiques sont mortifères et doivent être combattues, voire rendues illégales. Néanmoins, la culture administrative des monopoles internes perdure et nous étouffe. Même les mouvements de rationalisation administrative, qui partent pourtant d'intentions louables, se transforment généralement très vite en monopoles internes.

Céline Danion : *Votre interrogation sur leur éventuel arrêt me fait penser à une autre, récurrente, sur le bienfondé de l'existence du ministère de la Culture. Lorsque de Gaulle a suggéré de prendre Malraux dans le gouvernement pour lui donner "du relief", il n'avait pas l'idée de la gestion d'un ministère, mais une ambition pour le pays. Les start-up d'État ne sont très certainement pas LA solution à tout, mais elles tracent un chemin vers un objectif ambitieux et c'est cela qu'il faut observer.*

Concernant la start-up pass Culture, que j'ai maintenant quittée, j'en suis encore à me demander si l'on a bien fait d'utiliser cette méthode et ce qu'on aurait pu mieux faire.

Arrivée au cabinet de Françoise Nyssen en septembre 2017, venant de codiriger un centre dramatique national, je savais qu'une grande partie du milieu culturel était défavorable à ce pass Culture, chacun ayant en tête les 500 euros qui ressemblaient à un chèque. Côté ministère, chacun se demandait comment aborder ce projet complexe et non financé. Néanmoins, le portage politique était indéniable et notre ambition d'accès à la culture pour tous, et notamment pour les 800 000 jeunes concernés par an, importante. C'est pourquoi, très vite, nous avons posé trois principes : construire non pas un chèque, mais une plateforme cherchant à lever différents freins d'accès à la culture, faire confiance aux acteurs culturels qui œuvrent pour l'accès à la culture à travers diverses médiations et construire un outil pour eux à destination des jeunes, et le faire en fonction des besoins et usages réels. C'est notamment pour cette raison que nous avons fait le choix de la forme d'une start-up d'État. Cela permettait aussi de redonner à l'État une ambition numérique et une souveraineté dans ses choix d'algorithme (trop) peu courante. Il ne s'agissait donc pas d'un irritant à résoudre, mais d'une politique publique majeure à construire.

L'équipe de cette start-up s'est attelée à la tâche, avec un objectif : construire une plateforme géolocalisée permettant d'accroître et diversifier les pratiques culturelles de tous les jeunes de 18 ans, où qu'ils vivent, qu'ils soient connectés ou non. Il fallait arrêter de penser en silos ! J'étais toujours au cabinet, mais en portage intense et concret. Nous avons tenu la promesse d'une première application développée en six mois, sans dévier de l'objectif de politique culturelle. Je reste persuadée que c'est parce que nous avons été vite, dans le concret et sans jamais arrêter d'écouter le comité d'orientation et les résultats des ateliers de coconstruction avec les futurs usagers ainsi qu'avec les acteurs culturels, que ce projet a pu voir le jour et que l'hostilité a laissé place à une méfiance constructive.

Notre plus gros problème durant ces six premiers mois a été d'être obligés de communiquer, au risque de tuer dans l'œuf un produit inachevé. C'est d'ailleurs contraire aux règles des start-up.

Le deuxième problème concerne l'évolution de l'équipe, et cela doit en effet interroger sur les modes de déploiement des start-up d'État. La pression politique et les habitudes de travail de l'Administration rendent parfois le maintien de l'objectif compliqué, a fortiori lorsqu'il comporte une dimension "usages du public" et un modèle économique à trouver. Pour tenir le cap, il faut un chef de produit et une équipe qui ne dévient pas et codent un système permettant de suivre des indicateurs pertinents au regard de l'objectif : diversification des pratiques, accroissement des sorties...

D'où deux questions centrales : celle des objectifs fixés à une start-up d'État et de la latitude qui lui est réellement laissée, et celle du portage à haut niveau de tels projets, très fragiles dans un contexte administratif peu habitué à ces méthodes. Dans notre cas, le portage était assuré par la promesse présidentielle et l'Administration a largement contribué à la prise en compte des spécificités des différents secteurs culturels, mais l'objet restait fragile, son financement non assuré et les premières pistes écartées. Dès que l'attention politique a privilégié des indicateurs de masse aux indicateurs initiaux (diversification des pratiques et des usagers), l'organisation même de la start-up s'en est trouvée ébranlée.

Aujourd'hui, le pass Culture n'est plus une start-up d'État, il est porté par la SAS Pass Culture, créée pour l'occasion avec la Banque des Territoires.

Avec le recul, je crois que nous n'aurions jamais pu travailler comme nous l'avons fait sur des questions concrètes avec l'ensemble des usagers (jeunes bénéficiaires et acteurs culturels) et les partenaires indispensables (collectivités territoriales, DRAC, préfectures, services socio-éducatifs...) sans cette méthode résolument de terrain, que nous n'aurions jamais pu aller aussi vite sans cette (relative) autonomie au début et jamais pu mobiliser autour d'une ambition partagée dans les formats habituels qui tendent au compromis. Là, de nouveaux rapports de travail se sont développés avec les différents interlocuteurs. Un porteur de projet bon connaisseur des politiques culturelles était également indispensable pour que l'équipe, composée de personnes peu coutumières

de l'environnement culturel et des usages administratifs, évite des impairs irrécupérables. Mais il est vrai que la réorganisation permanente de l'équipe pour suivre le rythme du développement est complexe et que le recrutement "par le haut", soumis aux aléas politiques, déstabilise facilement l'ensemble.

Au final, vous vous interrogez sur la nécessité de "ré-Étatiser" les start-up d'État : je dirais que oui... si l'on se souvient que l'État, c'est nous, et que cela signifie une attention accrue aux usages, des bilans partagés et pris en compte, du concret.

H. V. : L'État est en pleine mutation et épouse de plus en plus son époque. Ce que nous faisons, c'est accélérer ces mouvements. On commence à voir des énarques participer à des hackathons, se rendre compte que les méthodes agiles sont pertinentes et que les entreprises libérées ne sont pas que des utopies, etc. Il faut juste croire aux lames de fond et se dire que nous sommes un adjuvant dans un système de forces complexes. C'est en sachant être au bon endroit au bon moment que nous pouvons faire avancer les choses.

■ Présentation des orateurs ■

Pierre Pezziardi : entrepreneur, associé chez KissKissBankBank et cofondateur du cabinet de conseil OCTO Technology. Il a été entrepreneur en résidence au SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) de 2013 à 2019.

Henri Verdier : entrepreneur, ambassadeur du numérique, il a cofondé et présidé le pôle de compétitivité Cap Digital et a été directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

Diffusion juin 2020
