

Des "start-up d'État" pour transformer en souplesse l'Administration

par

■ **Pierre Pezziardi** ■

Entrepreneur en résidence

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

■ **Henri Verdier** ■

Directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État – SGMAP

En bref

Ils ne croient plus en une société hypercentralisée et refusent de se résigner. Avec les "start-up d'État", ils conduisent l'innovation au cœur du système pour essayer d'en régler le plus grand nombre possible de problèmes. Entrepreneur en résidence au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), Pierre Pezziardi a trouvé un allié de poids en la personne d'Henri Verdier, ancien président de Cap Digital récemment promu directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). Parmi leurs faits d'armes, il y a la mise en ligne du portail national data.gouv.fr, qui donne accès gratuitement aux données publiques, ou le lancement du site La Bonne Boîte, grâce auquel les demandeurs d'emploi peuvent connaître les entreprises qui recrutent près de chez eux. Chacun de ces services 2.0 a été conçu en six mois par de petites équipes, avec un budget réduit et selon une méthode éminemment numérique, fondée sur la confiance, par défaut, et le pouvoir rendu aux agents de l'intérieur.

Compte rendu rédigé par Élisabeth Révah

L'Association des Amis de l'École de Paris du management et Cap Digital organisent des débats et en diffusent des comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Ils peuvent également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Henri VERDIER: On pourrait penser qu'il est extrêmement difficile de faire bouger l'Administration. Ce n'est pas tout à fait vrai si je songe à ma propre expérience. En 2013, si l'on est venu me chercher, c'est précisément parce que j'étais un entrepreneur du numérique, alors président de Cap Digital. J'ai rejoint l'Administration pour diriger Etalab, le service du Premier ministre chargé de l'ouverture des données publiques. L'*open data* n'était pas alors le sujet majeur de la réforme de l'État. Mais je savais que derrière cette politique arrivait toute la transformation numérique: data, innovation ouverte, écosystèmes.

Il y a quatre mois, bien que non fonctionnaire, j'ai été nommé, en Conseil des ministres, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État, au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). C'est bien la preuve qu'au sein même de l'organisation, on peut penser qu'il faudra savoir accepter de nouvelles idées et de nouveaux profils.

Ce qu'est réellement la transformation numérique

Pour mesurer ce qu'est la transformation numérique, je vous propose de réfléchir au paradoxe suivant: une banque est entièrement dématérialisée, son personnel ne manipule que des données numériques et pourtant, tout le monde sait bien que ce n'est pas une entreprise numérique; en revanche, Tesla en est une, alors même qu'elle fabrique des voitures. La transformation numérique n'est pas la dématérialisation. Elle repose sur une manière différente de produire de la valeur, d'interagir avec l'extérieur et de déployer des projets. En ce sens, elle concerne toutes les organisations et, nous en sommes convaincus, la puissance publique.

Au SGMAP, nous pensons que l'avenir appartiendra aux plus ouverts, à ceux qui travailleront avec les écosystèmes et qui sauront contribuer, écouter, stimuler (*Open Government*). Nous militons par ailleurs pour des stratégies de plateforme, à l'articulation d'une nouvelle manière de gouverner et d'une nouvelle manière de penser l'informatique: l'ouverture des ressources fait surgir des usages imprévus, favorise les possibles et donne de la puissance d'agir à l'intérieur et à l'extérieur de l'État (*Government as a platform*). Nous pensons, enfin, que les DSI (directeurs des systèmes d'information) de l'État doivent retrouver leur capacité à s'adapter aux innovations technologiques. Aujourd'hui, trop de projets de la puissance publique, comme de nombreuses grandes entreprises, sont trop longs, trop coûteux ou pas assez bien pilotés.

Il y a plusieurs explications à cela. La plus évidente est que l'informatique a changé. Le code est désormais en libre accès sur Internet et l'innovation va si vite que les projets à huit ans de l'informatique d'État s'achèvent dans un autre monde que celui dans lequel ils sont nés. Des raisons idéologiques expliquent également les difficultés actuelles. On a répété pendant vingt ans aux fonctionnaires qu'ils ne savaient rien faire et on a externalisé les services informatiques. Il n'est certes pas inutile de chercher des idées neuves à l'extérieur, mais à condition d'être assez fort soi-même pour commander au fournisseur. Sans parler de la tendance de l'Administration à organiser des gouvernances très collectives et à ne pas récompenser suffisamment les grands chefs de projet. Beaucoup croient encore qu'en mettant toutes les contradictions autour d'une table pour en faire un comité de pilotage, les projets ont de meilleures chances de réussir.

Pierre PEZZIARDI: «*Tout projet doit être coordonné dans le cadre d'un comité de pilotage*»; «*Il faut séparer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre*»; «*Aucun projet ne doit démarrer si toutes les idées ne sont pas claires et si l'ensemble des acteurs ne sont pas convaincus*»: ce type d'assertions est fréquent dans les grandes organisations et peut conduire à reproduire indéfiniment les mêmes règles inefficaces si rien de différent n'est proposé. En ce sens, la numérisation d'une organisation ne consiste pas, en effet, à dématérialiser ses procédures existantes, mais à revisiter en profondeur ses usages, explicites comme implicites.

La Bonne Boîte, une révolution à Pôle emploi

L'aventure de La Bonne Boîte est paradigmatique de la démarche des start-up d'État, que je pilote depuis trois ans en tant qu'entrepreneur en résidence au SGMAP. Il y a six mois, le site labonneboite.pole-emploi.fr n'existait pas. Il est parti d'une idée d'un agent de Pôle emploi d'Hayange, quelqu'un qui, de toute évidence, n'avait pas le pouvoir et n'était pas désigné pour porter un tel projet, mais qui était aux premières loges pour identifier les problèmes. C'est souvent le cas des innovateurs, dont les idées naissent de manière empirique.

Sur le marché du travail, savez-vous combien d'embauches font suite à des annonces d'offres d'emploi? Seulement 20%! Et pourtant, toute l'activité de Pôle emploi est structurée autour d'elles. Le site de La Bonne Boîte permet aux demandeurs d'emploi de trouver les entreprises qui recrutent dans leur métier près de chez eux. Construit avec un développeur et un coach, il utilise la base de données des vingt-six millions de salariés français pour calculer une probabilité future grâce à un algorithme courant de régression linéaire.

Aujourd'hui, des centaines de milliers de personnes sont connectées. Tant les demandeurs d'emploi que les conseillers de Pôle emploi plébiscitent le site, qui a seulement coûté 2,5 ETP (équivalent temps plein) pendant six mois. Pourquoi cela n'avait-il pas été fait avant? Je n'ai pas la réponse, mais j'ai une certitude: pour innover, il faut voir autrement. Par exemple, la base des cotisations servait à collecter les charges sociales... mais elle peut aussi servir de témoin de l'activité des entreprises!

Henri VERDIER: L'histoire de La Bonne Boîte, l'une des dix start-up d'État du SGMAP, réunit quasiment toutes les vertus des projets que nous cherchons à soutenir. La première est de partir des besoins réels de la base. Pierre Pezziardi a (aisément) convaincu Jean Bassères, le directeur de Pôle emploi, de faire appel aux bonnes idées en interne. Ce dernier a alors organisé un concours et, sur soixante-cinq initiatives, deux ont été jugées particulièrement prometteuses. La Bonne Boîte répond à une demande forte des conseillers, qui se désolaient du faible nombre d'offres d'embauche qu'ils avaient à présenter aux demandeurs d'emploi. Puisqu'il est désormais possible de prédire quelles entreprises vont bientôt recruter, ils peuvent maintenant les aider à déposer des candidatures spontanées. Quant au site La Bonne Formation, il devrait bientôt permettre à Pôle emploi de prédire le taux potentiel de retour à l'emploi pour chaque formation.

La mission de contrôle des offres d'emploi est très importante chez Pôle emploi. L'application La Bonne Boîte véhicule un esprit complètement différent, empreint de générosité: au fond, avec ce site, Pôle emploi accepte que les demandeurs d'emploi trouvent un travail par eux-mêmes, à partir des informations disponibles. Cet exemple illustre par ailleurs parfaitement l'efficacité des méthodes agiles: au lieu d'attendre six mois que les modalités pratiques de son projet soient validées, cet agent d'Hayange a eu la possibilité de concrétiser immédiatement son idée avec un développeur et un coach, autour de l'expérience utilisateur. La plupart des données dont ils avaient besoin étaient à Bercy, inutilisables en raison du secret fiscal. Aussi se sont-ils tournés vers une autre source d'information, jusque-là négligée, la déclaration préalable à l'embauche de Pôle emploi, qui donne une fiabilité à 80% de la prévision.

Mais ce n'est pas tout. Paul Duan, présenté par la presse comme le jeune magicien des Data Sciences qui va combattre le chômage en France, utilise essentiellement des données de l'API (*Application Programming Interface*) ouverte de La Bonne Boîte. Faire remonter un problème de la base, coder rapidement en fonction des retours d'usage, puis ouvrir le système pour que d'autres usages émergent, tels sont les grands principes de la méthode des start-up d'État.

À contre-courant du système

Pierre PEZZIARDI: Cela peut sembler simple, ainsi présenté, mais ne nous y trompons pas, ce type de posture, radicalement à contre-courant des usages consacrés, ne va pas sans difficulté dans les grandes organisations, où la conduite du changement repose sur des départements experts trop souvent déconnectés de la réalité des usagers. Or, selon nous, il n'est pas possible de dissocier l'innovation des innovateurs. Il faut toute l'opiniâtreté

de ces derniers pour s'opposer aux forces qui tentent de préserver le système tel qu'il est. Lorsque le SGMAP a lancé le dispositif du marché public simplifié (MPS), qui permet de candidater avec un simple numéro Siret, on nous a d'abord expliqué qu'une réforme constitutionnelle était nécessaire. Pourquoi? Parce que cette application récupère elle-même, de façon pourtant sécurisée, les informations fiscales, sociales, administratives et juridiques de l'entreprise, via une plateforme gérée par le SGMAP.

Si, dans les organisations, les directions générales et informatiques sont soumises à une forte pression, les injonctions à l'innovation venues d'en haut ne sont que de pure forme. En réalité, on leur demande surtout de faire tourner le système tel qu'il est et quand un projet d'innovation a dix-huit mois de retard, personne n'est licencié pour cela. Par définition, l'innovation passe par une rupture avec une règle ancienne, elle perturbe l'existant. En ce sens, la première digitalisation des marchés publics n'était pas une innovation: le taux de dématérialisation est resté extrêmement faible car la procédure n'a pas changé, si ce n'est qu'il faut désormais scanner les pièces justificatives, et chacun sait comme c'est fastidieux. Au lieu d'une informatisation conviviale, on a mis en place un système contreproductif et encore plus complexe.

Veillons, toutefois, à ne pas opposer de façon manichéenne les innovateurs des start-up aux conservateurs du système. Jean Bassères a donné son accord pour La Bonne Boîte alors que, deux mois auparavant, Pôle emploi était confronté au "bug SFR" qui avait empêché l'envoi de nombreux SMS de rappel et provoqué la forte augmentation des désinscriptions enregistrée en août 2014. C'est bien la preuve que les innovateurs peuvent trouver des appuis au cœur même de la machine.

Etalab, première start-up d'État

Henri VERDIER: Lorsque j'ai quitté Cap Digital, il y a trois ans, j'ai pris la tête de la mission Etalab, qui administrait le portail interministériel data.gouv.fr, destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État. À mon arrivée, j'ai trouvé un site de données très froid, avec peu d'usages et d'utilisateurs, qui coûtait un million d'euros par an, soit la totalité du budget d'Etalab. Mes amis du logiciel libre prétendaient qu'il aurait dû coûter dix fois moins cher. J'ai mis du temps à le croire et à me lancer, d'autant que mes nouveaux collègues me mettaient en garde contre le risque, une fois le budget diminué, de ne jamais le voir remonter. Mais nous avons décidé de le faire.

C'est là que j'ai rencontré Pierre qui m'a alors proposé de refaire le site en méthode agile: en six mois avec deux développeurs, à condition de leur laisser le choix des outils et de partir d'un noyau *open source*.

Pourquoi la première version du site ne fonctionnait-elle pas? Parce qu'il avait été pensé comme une fin de chaîne. Venant du numérique, je savais une chose importante: «*Code is law*»¹. Le portail data.gouv.fr devait enclencher une dynamique et ne pas se cantonner à une simple vitrine. Il devait être lui-même un outil de la politique d'ouverture et de partage des données publiques. On ne pouvait, par ailleurs, continuer avec un *back office* aussi pénible pour les administrations: harcelées pendant des semaines pour envoyer leurs données, certaines avaient protesté contre l'énorme travail que cela leur avait demandé. Nous avons fait le choix d'un site contributif, qui donne à l'Administration un intérêt à agir, et qui minimise la contrainte de la dépose de données, notamment grâce au choix du contrôle a posteriori.

La nouvelle version du portail d'*open data* français, inaugurée en décembre 2013, autorise les citoyens à enrichir les données publiques et à partager leurs propres données. Elle permet par ailleurs à l'Administration de poster des données en moins de cinq minutes. Le choix du contrôle a posteriori comportait un certain risque, puisque n'importe qui peut poster n'importe quoi – les données de l'Administration apparaissent toutefois sous un logo officiel. Il fallait donc une communauté suffisamment importante, comme dans Wikipédia, pour que la police se fasse à plusieurs. D'où l'idée d'un site qui ressemble à un réseau social, où les contrôles ne sont pas trop importants et où les gens peuvent se sentir vivants, poster des réutilisations, taquiner et défier l'État.

1. Lawrence Lessig.

À la demande pressante de Pierre, nous avons rapidement mis en ligne une version test. Pendant trois semaines, un nombre croissant d'administrations ont basculé leurs données, ce qui nous a permis d'améliorer le produit. Quand nous avons présenté le site au Premier ministre, il y avait déjà une cinquantaine d'utilisateurs, une dizaine d'administrations et une dizaine de réutilisations postées. Le jour de l'inauguration, le site était en ligne depuis plusieurs mois et comptait déjà cinq cents utilisateurs.

Un cahier des charges allégé, une mise en ligne rapide pour pouvoir tester avant la validation définitive, une construction progressive à partir des retours d'utilisation : avec Etalab, nous avons chamboulé un grand nombre de règles tacites.

Pierre PEZZIARDI : Le contrôle a posteriori constitue, selon nous, la clé de voûte des organisations du XXI^e siècle. Elle tient en un mot : la confiance. Wikipédia en témoigne, les foules se comportent avec bienveillance. Depuis trois ans que le site existe, peu d'internautes sont venus le polluer. « *La confiance n'exclut pas le contrôle* », disait Lénine. Malheureusement, la plupart des organisations privilégient encore le contrôle a priori, malgré les lourdeurs et le cloisonnement qu'il génère.

Décloisonner le système des aides sociales

Les prestations sociales françaises sont gérées en silos, à la Caisse primaire d'assurance maladie, à Pôle emploi, à l'Assurance retraite, et à la Caisse d'allocations familiales (CAF). Du fait d'un tel cloisonnement, il existe environ 40 % de non recours (5 milliards d'euros) par des personnes qui ne savent pas qu'elles ont droit à certaines aides. C'est pour agir sur cet "irritant" que nous avons créé, avec des agents de la CAF, de Pôle emploi et des experts de la société civile, le site mes-aides.gouv.fr, qui permet à chacun de connaître les prestations auxquelles il peut prétendre. On nous disait qu'il serait impossible de mettre tout le droit dans le code, mais le site a été mis en ligne au bout de six mois. Il illustre ce que serait un système décloisonné des aides sociales, capable de transcender les silos qui les hébergent. Les geeks ont précisément cette culture de l'*open source*. Ils savent collaborer dans une pauvreté de moyens et créent des communautés qui trouvent plaisir à travailler ensemble.

Henri VERDIER : Mais la transformation numérique n'est pas que du code et le plus dur pour réussir le projet mes-aides.gouv.fr a été de travailler la transformation concrète de la relation au guichet, et de passer d'un monde où des gens démunis viennent demander s'ils ont des droits sans rien y comprendre, à un monde où ils arrivent persuadés de tout savoir. C'est un véritable choix politique, certes inconfortable, mais nécessaire et moderne. C'est aussi le respect de droits votés par la représentation nationale.

Pierre PEZZIARDI : D'aucuns pourraient objecter qu'il existe déjà des systèmes d'information mutualisés et ils auraient raison. Si le site [Mes-aides](http://mes-aides.gouv.fr) constitue une si belle réussite, ce n'est pas uniquement en raison du décloisonnement qu'il a permis, mais aussi du fait du caractère novateur de son processus de production informatique. Les règles de travail des contributeurs de ce type de logiciel ne sont pas celles d'une usine aliénante, dans laquelle des penseurs conçoivent des documents qu'ils envoient à des faiseurs pour exécution. La production informatique est tout sauf un acte industriel. C'est un acte créatif, qui colle à l'humain. Les usages modifient le code.

Changement de culture à l'IGN

Le cas de la base adresse nationale est également instructif. La France possédait jusqu'à peu cinq bases adresses, qui comportaient chacune un taux d'erreur pouvant aller jusqu'à 15 %. Cela peut paraître anodin, mais ce sont des services d'urgence qui arrivent en retard, des opérateurs publics et privés qui peinent à coordonner leurs chantiers, ou du très haut débit qui ne peut être déployé. Ce sont, en somme, des gaspillages invisibles qui engendrent des coûts.

Henri VERDIER : Sachant qu'il y a 400 000 nouvelles adresses par an dans notre pays, gérées par 36 000 communes, qui remontent très lentement vers l'IGN (Institut national de l'information géographique et forestière),

on comprend qu'il ne soit pas facile de maintenir à jour cette base de données. Pour cela, une alliance entre l'État et la société civile était nécessaire. Le travail d'Etalab a été d'amener l'IGN et La Poste à travailler avec la communauté OpenStreetMap, sorte de Wikipédia de la carte, avec pas loin de 10 000 contributeurs en France. Historiquement, l'IGN gère des calques et non des bases de données. Il lui a fallu sortir de son *framework* (structure logicielle) informatique traditionnel pour adopter une nouvelle culture de la planification.

Pierre PEZZIARDI: Encore un bon exemple des enjeux de la transition numérique! Pour les cartographes de l'IGN, il fallait accepter de ne plus être les producteurs primaires de l'information et cesser de considérer avec hostilité les autres intervenants du secteur. L'IGN devenait du même coup la plateforme qui capte et filtre les meilleures contributions à l'information géographique d'où qu'elles viennent. Ce changement profond a bien sûr donné lieu à un débat entre anciens et modernes au sein de l'IGN, les premiers considérant les photos satellitaires et les avions comme l'actif historique de l'institution. Mais le monde a changé et l'intensité de l'information géographique nécessaire pour produire la ville et la campagne intelligentes a décuplé. Pour survivre, l'IGN doit se transformer.

Henri VERDIER: Un pays qui perdrait sa capacité à produire sa propre information géographique subirait une terrible perte de souveraineté. Le milliardaire américain Elon Musk veut lancer des microsattellites à 3 000 euros pièce. L'Agence spatiale européenne s'est, elle, engagée à donner un accès libre et gratuit aux images du troisième satellite Sentinelle du programme Copernicus. Il n'est plus possible de se croire protégé par une barrière à l'entrée sur le secteur de l'information géographique.

Le Taxi, une nouvelle logique de l'action publique

Pierre PEZZIARDI: L'"ubérisation" séduit les usagers. Cette numérisation à marche forcée est même devenue un sujet d'étude pour les élèves ingénieurs. Il fait peu de doute que l'Administration finira elle aussi par se faire "ubériser". Aussi valait-il mieux prendre les devants. C'est l'objectif de la start-up d'État Le Taxi, la seule qui ait reçu un cahier des charges, la loi du 1^{er} octobre 2014 instituant un registre géolocalisé des taxis. Il s'agit, en réalité, de moderniser une profession réglementée, qui a joui de son monopole et s'est fait dépasser par les usages numériques.

Au lieu d'imposer une application d'État aux chauffeurs et aux clients, nous avons préféré créer un registre central qui permet de choisir entre trois ou quatre applications pour réserver immédiatement un taxi, partout en France, 24h/24. L'État n'était pas à même de concurrencer les grands de l'ergonomie et du web. En revanche, nous avons repris la meilleure idée d'Uber: l'autorégulation du système par la foule. Le Taxi, plateforme nationale de mise en relation client/taxi, a sollicité trois personnes et démarrera en mars. Encore une fois, la dépense est très modeste pour l'État, qui anime, par ce projet, tout un écosystème. Il faut laisser aux acteurs économiques le soin de s'encourager à innover.

Henri VERDIER: Ce nouveau projet est d'autant plus enthousiasmant qu'il dessine une nouvelle logique de l'action publique. La profession des taxis, dont les règles datent pour certaines de Napoléon III, a eu beaucoup de mal à réagir face à Uber. Le premier réflexe français a été de pénaliser les entrants en obligeant les VTC (voiture de tourisme avec chauffeur) à attendre un quart d'heure avant de charger une course. Puisque l'on ne parvenait pas à empêcher les innovateurs d'innover, le second réflexe a été de tenter de rendre les challengers innovants. C'est ici que le site Le Taxi se distingue, en inventant une nouvelle manière de réguler.

L'État prend sur lui de faire naître un registre de géolocalisation des taxis, sur la base du volontariat, et de l'ouvrir à travers des API. Il rééquilibre ainsi la profession en redonnant une capacité d'action à la communauté qui devenait la plus faible. La puissance publique s'illustre donc par une forme originale de gouvernance, faite de frugalité, en allant chercher le lieu tactique où recréer du possible et de l'agilité.

Pierre PEZZIARDI: Le but est de réguler, et non de réglementer. Le Taxi traduit ainsi une exigence de qualité renforcée, mais sans aucun nouveau "formulaire Cerfa", les usagers participant à l'évaluation permanente du service. C'est en effet très inspirant pour l'État.

Les start-up d'État : une modernisation au carré

Henri VERDIER : Pour la dixième fois, les start-up d'État ont mené à bien un projet en six mois avec trois développeurs! Certes, le projet de fiche de paie simplifiée a accouché d'un simulateur de coût d'embauche, mais c'est la preuve que les start-up d'État peuvent pivoter. L'important réside dans la création de valeur. Pourquoi l'incubateur des start-up d'État, est-il au sein de la DINSIC (Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État), et donc du SGMAP, chargé de la modernisation de l'État? Précisément parce que l'informatique est tout sauf une fonction support. Je crois personnellement qu'avec les start-up d'État, nous sommes en train de moderniser au carré.

La première modernisation consiste à remettre de la capacité informatique dans l'État, en démontrant que les projets ne sont pas nécessairement chers et qu'ils marchent mieux lorsqu'ils sont construits autour des pratiques des usagers et quand les codeurs jouissent d'un plus grand pouvoir de décision. On a trop méprisé les informaticiens. L'État a tendance à nommer chefs de projet des gradés, sous prétexte qu'ils savent diriger. Il faut redonner une capacité d'action à ceux qui savent faire le produit et qui peuvent agir concrètement. La seconde modernisation consistera à dupliquer la méthode des start-up d'État en dehors du champ informatique, au niveau législatif, pour des réformes *bottom up* et agiles, sur un mode *Test, Learn, Iterate*. L'objectif est bien d'inoculer le virus de la révolution numérique à la puissance publique!

Débat



Les freins à la révolution numérique

Un intervenant : *Quels sont, selon vous, les principaux freins à la révolution numérique? Comment faites-vous pour les contourner?*

Pierre Pezziardi : Ce n'est malheureusement pas toujours possible! Dans le cas de La Bonne Formation, nous avons échoué à dépasser les blocages. Le site permettait aux stagiaires d'accéder au taux de retour à l'emploi pour chaque formation et à des moteurs de recherche de financement, mais la tétanie ambiante et les enjeux de régionalisation de Pôle emploi ont tout bloqué. Une mise en production est toujours violente pour la structure existante, qui réagit et qui proteste. Au lieu de proposer d'emblée un site parfait, nous mettons en ligne la version bêta et nous demandons aux utilisateurs de nous aider à améliorer le site. Cette posture est difficile à intégrer pour des dirigeants habitués à tout contrôler. Nous avons été obligés d'arrêter le test du site de La Bonne Formation faute d'un accord unanime des régions et parce que les moteurs de recherche de financement ne répondaient qu'à 90%! Il faut parfois savoir attendre un peu.

Henri Verdier : Nous laisserons toutefois, avec cette expérience, l'idée qu'un tel site est possible. En réalité, le véritable danger qui nous menace est que nos initiatives restent testimoniales, à la périphérie des grands enjeux. Comment faire pour toucher le cœur du système?

Int. : *Faire de l'agile avec les marchés publics est loin d'être simple...*

P. P. : Les start-up d'État sont constituées d'équipes de deux à quatre personnes. Nous avons réinternalisé les compétences en recourant à des CDD. Le numérique devient le cœur de métier des industries de service. Or, l'Administration est une industrie de services qui tarde encore à se numériser en profondeur. Le marché public n'est pas anti-agile. Il induit un délai mais rien n'empêche de le centrer sur les objectifs plutôt que sur les moyens.

H. V. : Le code des marchés publics permet beaucoup de choses, mais très peu d'acheteurs publics le connaissent parfaitement. La fonction achat doit redevenir une fonction stratégique et apprendre à être précise dans ses demandes. La mission Etalab, dont j'ai héritée, comptait sept personnes, dont un seul ingénieur, très jeune, qui avait bien du mal à s'affirmer face à la SSII (Société de services et d'ingénierie en informatique). La réinternalisation d'une bonne partie de l'informatique est indispensable.

Des appuis hauts placés

Int. : *Votre démarche n'aurait sans doute pas été possible hors d'un lieu aussi improbable que le SGMAP et sans l'appui d'un ministre.*

P. P. : Nous avons connu quatre ministres en trois ans. Qu'il s'agisse de ministres ou de patrons d'administrations centrales, nous allons les chercher et avons besoin de leur soutien.

H. V. : Les ministres nous ont tous appuyés. Le plus important pour nous était de savoir mettre les idées à exécution, avec nos propres développeurs. Nous avons lancé les premières start-up seuls, sans attendre de demandes réelles des administrations concernées. Il y a eu aussi cette période désagréable où l'on nous prenait pour une SSII dix fois moins chère et où l'on nous demandait de faire des start-up d'État pour tout. Nous répondions qu'il fallait un vrai irritant, avec une métrique mesurable et une gouvernance confiée aux développeurs. Nous avons refusé de nombreux projets.

Les risques du détournement

Int. : *Votre histoire est si belle qu'elle risque d'être récupérée. Comment faire pour que des initiatives comme les vôtres ne soient pas détournées par ceux qui nous ont vendu les ERP (Enterprise Resource Planning) et les CRM (Customer Relationship Management), avec les dégâts que l'on sait pour les organisations ?*

H. V. : J'ai commencé à innover dans les années 1990 et j'ai toujours vu ça : il y a ceux qui innovent et ceux qui prennent juste le vocabulaire des innovateurs. La fausse monnaie chasse-t-elle la bonne ? Il est facile de se promettre que l'on va être agile, mais il est difficile de tenir. Cela implique une certaine violence contre soi-même.

Int. : *Traditionnellement, au sein des organisations, les nouveaux projets sont placés sous l'égide d'un directeur du développement, qui a l'oreille du patron. Quand vous obtenez l'appui d'un ministre, un correspondant spécifique est-il nommé au sein de l'Administration pour être votre interlocuteur spécifique ?*

P. P. : Dès que l'on crée un directeur de l'innovation, il devient son fossoyeur. Au lieu de recruter des entrepreneurs et de leur donner des moyens, il s'emploie le plus souvent à nommer des adjoints et à organiser des séminaires. Il ne rend pas le pouvoir qu'on lui a donné. C'est pourtant à cette seule condition qu'il peut y avoir innovation. La structure reproduit indéfiniment les mêmes fonctionnements. Comme je l'ai déjà dit, pour innover, il faut pouvoir s'extraire des règles en vigueur, souvent légitimes. Pour autant, notre objectif n'est pas, avec les start-up d'État, de créer un système parallèle. Nous sommes un incubateur pour des projets périphériques, que nous souhaitons voir rejoindre de plus en plus le centre. Ainsi, dans trois ans, le site Mes-aides pourrait devenir le *front office* d'État pour les aides sociales. Aujourd'hui, c'est encore une innovation, un simulateur de droits.

Notre discours va peut-être se répandre, mais il ne se traduira pas forcément partout par des résultats. L'ornière, c'est la *reproduction*. Je ne doute pas toutefois que quelques organisations prennent la mesure de notre démarche.

Des innovateurs aux écosystèmes

Int. : *Le grand mérite de votre démarche n'est-il pas d'amener à l'Administration des innovateurs audacieux, transgressifs et bagarreurs ?*

H. V. : En effet, nous attirons des personnalités généreuses, romanesques et engagées, qui veulent servir l'intérêt général une fois dans leur carrière. Pour l'Administration, néanmoins, le contractuel est l'exception. On me le disait encore il y a quelques semaines: « *L'Administration, c'est le concours!* ». Compte tenu de la révolution numérique, je crois pour ma part qu'il faudrait déclarer la mobilisation générale et recruter un grand nombre de contractuels dans les DSI de l'État au cours des dix prochaines années.

P. P. : Créer des invitations, en organisant des “hackathons”, permet de repérer les 5 % à 15 % d'innovateurs qui, au sein des organisations, sont les témoins récurrents d'irritants pour les usagers ou les agents. Ces chefs de produit indignés ont la rage au corps et font de la réussite du projet une affaire personnelle. Quant à nos informaticiens, ils sont amoureux du “carburateur”. Ils peuvent y passer quinze heures par jour pour que cela marche. Dans ce modèle économique, c'est le sens donné au produit qui est porteur de motivation, d'autonomie et d'intelligence collective. Nous ne fabriquons pas des logiciels, nous cherchons à régler des problèmes avec des leviers numériques.

Int. : *Dans certaines cultures d'entreprise, il est mal vu de dénoncer les dysfonctionnements de l'organisation. On préfère que les personnes soient inefficaces plutôt qu'elles ne sortent des clous.*

H. V. : Dans le monde ancien, en effet, celui qui dit que ses collègues sont dans l'erreur est considéré comme un méchant et le système l'élimine. En revanche, dans tous les lieux marqués par une forte culture d'écosystème, le test et la discussion sont très présents. Les communautés numériques sont porteuses de valeurs et d'attitudes nouvelles.

P. P. : Aujourd'hui, il faut être un rebelle pour agir. Les gens normaux, qui ont des enfants et qui veulent conserver leur emploi, sont freinés par l'autocensure. Mon ambition est de créer une filière RH d'innovateurs. Il faut sécuriser les personnes désireuses d'apporter des améliorations dans leur travail. Une société de la confiance pourrait ainsi se dessiner.

Int. : *Je suis convaincu de la pertinence de développer des outils très technologiques pour résoudre rapidement des questions lancinantes mais je crois aussi, dans le cas de Pôle emploi, en l'importance de son réseau national. De ce point de vue, un projet comme La Bonne Boîte, et plus encore celui de Paul Duan, posent un gros problème d'image à Pôle emploi. Ils laissent croire, en effet, qu'un problème sur lequel on travaille depuis des années peut être réglé en six mois par un génie de l'informatique grâce à un logiciel.*

P. P. : Contrairement à ce que laissent croire les journalistes, le numérique n'entraînera pas la disparition des réseaux physiques. L'application La Bonne Boîte est principalement utilisée en agence, en présence du conseiller Pôle emploi. C'est donc un outil supplémentaire dans la relation entre les conseillers et les personnes les plus éloignées de l'emploi, qui ont besoin d'un accompagnement de terrain. Je le constate aussi dans la finance participative, en tant qu'associé chez KissKissBankBank: nous ne nous retrouvons sur internet que pour agir ensemble dans le réel. Le numérique n'est pas uniquement la dématérialisation. C'est l'intensification des relations, de l'intelligence, du pouvoir des usagers.

H. V. : Je me suis forgé une conviction très profonde chez Cap Digital. Rien de grand ne se fait autrement que dans un écosystème. Les mathématiques françaises, l'impressionnisme ou la physique des hautes énergies sont nés de communautés passionnées par le même sujet, qui ont fabriqué une histoire collective. Sinon, c'est le Douanier Rousseau, artiste naïf et seul, sans racines ni postérité. Les écosystèmes constituent le seul moyen de créer de la puissance d'innovation, sous la direction bienveillante de l'État.

■ Présentation des orateurs ■

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

Henri Verdier: entrepreneur, ancien président du pôle de compétitivité Cap Digital; directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

Diffusion mai 2016
