

Ubériser l'État ?

par

■ **Clément Bertholet et Laura Létourneau** ■

Ingénieurs des Mines

En bref

Weber est-il mort, tué par Uber ? L'idéal d'une Administration démocratique, prônée par le sociologue allemand au XIX^e siècle, égalitaire face aux citoyens parce qu'impersonnelle, cède en effet peu à peu du terrain devant les avancées de nouveaux services numériques privés qui répondent au plus près aux attentes singulières d'une multitude de clients. Face au péril, l'État ne doit-il pas alors reconsidérer en profondeur ses modes d'action, au prix de remettre en cause ses propres fonctionnements internes ? C'est ce que pensent deux jeunes fonctionnaires qui suggèrent que l'État ne limite pas sa modernisation à des adaptations locales mais s'inspire des stratégies des grands acteurs du numérique pour préserver son rôle de gardien des valeurs démocratiques.

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 (liste au 1^{er} juillet 2017) :

Algoé¹ • ANRT • Be Angels • Carewan • CEA • Caisse des dépôts et consignations • Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Île-de-France • Conseil régional d'Île-de-France • Danone • EDF • ENGIE • ESCP Europe • FABERNOVEL • Fondation Crédit Coopératif • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • HRA Pharma² • IdVectoR² • La Fabrique de l'Industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique – DGE • Ministère de la Culture et de la Communication – DEPS • NEOMA Business School • Orange • PricewaterhouseCoopers • PSA Peugeot Citroën • Renault • SNCF • Thales • UIMM • VINCI • Ylios

1. pour le séminaire Vie des affaires
2. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation

À l'époque où nous cherchions un angle d'attaque pour notre mémoire de fin d'études de l'École des mines sur l'ubérisation de l'économie, il sortait, dans la presse, un article par jour sur ce thème. Il nous fallait nous démarquer. Nous sommes alors partis de constats simples : il était impossible de trouver un taxi dans les rues de Paris le samedi soir, jusqu'à ce qu'Uber arrive et propose ses solutions. De la même façon, il est pénible de trouver une place en crèche pour ses enfants, d'aller aux urgences, de demander un permis de construire, de déclarer un vol au commissariat, de changer de caisse d'assurance maladie, de faire établir une carte grise, etc. Face à ces multiples difficultés quotidiennes, se pose alors la question : « *Ubérisation, à qui le tour ?* » N'est-ce pas désormais au tour de l'État lui-même ?

Au fil de nos rencontres, il nous est apparu que ce processus avait déjà démarré. Cependant, il ne faut pas voir en lui uniquement une menace sur les services publics, certes bien réelle, mais peut-être aussi l'opportunité de leur transformation. Dans cette seconde perspective, il nous appartiendrait alors de nous emparer de cette ubérisation en l'adaptant à notre réalité dans une démarche plus démocratique.

La menace

L'ubérisation, chacun en parle à sa façon, dans une perspective souvent négative d'atteinte au droit du travail, de "flirt" avec les cadres légaux ou d'échappatoire à la fiscalité. Mais que recouvre réellement ce concept ? Certains l'utilisent pour parler d'économie collaborative, d'autres de concurrence par des non professionnels, de dématérialisation ou de désintermédiation. Aucune de ces définitions ne nous a satisfaits, certaines englobant trop d'acteurs n'étant pas toujours des "ubérisants" ou ne l'étant pas suffisamment. Par exemple, les chauffeurs d'Uber sont désormais de vrais professionnels, et c'est là tout ce qui fait débat. Les banques, de leur côté, sont déjà largement dématérialisées sans pour autant être considérées comme ubérisées. Quant à la désintermédiation, c'est parfois le contraire que l'on observe, certains acteurs, comme BlaBlaCar, n'ayant pas "désintermédié" un acteur existant, mais en ayant créé un nouveau ex nihilo.

En remontant à la source de ce mot, nous avons découvert que c'est Maurice Lévy, un Français, qui a déclaré : « *Tout le monde a peur de se faire ubériser. C'est l'idée que l'on se réveille brusquement en découvrant que son activité historique a disparu.* » Dans la définition que nous avons posée, nous avons essayé de retranscrire cette idée, fondamentale, de bouleversement. Nous l'avons alors définie comme *la disruption rapide du modèle existant, par une plateforme numérique de confiance, sans structure physique ni opérateurs, tournée vers le client*. Ces trois piliers sont caractéristiques de l'ubérisation. Le numérique n'est pas au cœur de la notion de disruption, mais c'est lui qui permet le brutal changement d'échelle. Uber ou BlaBlaCar n'ont ni voitures ni chauffeurs qui leur soient directement attachés. Ils ne se focalisent pas sur le métier du transport, mais sur la mise en relation en partant des besoins du consommateur, conscients ou latents, et en imaginant des réponses innovantes.

Une fois cette définition posée, nous nous sommes demandé comment elle pouvait s'appliquer à l'État. Nos interlocuteurs interrogés sur l'ubérisation potentielle de leur secteur d'activité, quoique reconnaissant l'importance du phénomène, avaient du mal à se sentir concernés. Nous avons alors décidé de ne pas tomber dans ce travers et d'appliquer à la sphère publique les réflexions que nous menions, en tant que futurs fonctionnaires, sur le monde économique. Ce faisant, nous nous sommes rendu compte que les menaces n'étaient pas que fantasmées, mais bien réelles et déjà présentes, en particulier par l'entremise des GAFAs¹. Ces derniers ont, en effet, la volonté et la puissance financière, technique et logistique nécessaires pour concurrencer les services publics.

1. Google, Amazon, Facebook, Apple.

Dans le domaine de la sécurité, par exemple, c'est le soir même des attentats de novembre 2015 à Paris, que Facebook a activé, pour la première fois, son *Safety Check*, fonctionnalité qui permet de signaler instantanément à ses contacts, où qu'ils soient dans le monde, si l'on est en sécurité. Pour Facebook, c'est une façon d'ubériser le Numéro Vert gouvernemental avec plus de quatre millions de réponses en 48 heures, ce qui démontre la puissance du dispositif.

Dans le secteur de la santé, Google a investi massivement dans le domaine de l'assurance. Par ailleurs, des outils comme Google Flu Trends permettent, par l'analyse des requêtes de connexion, non pas de prédire les épidémies de grippe, mais de suivre, en temps réel, leur évolution, rendant obsolète le dispositif du réseau Sentinelle qui s'appuie sur les données recueillies, chaque semaine, auprès de mille médecins témoins.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, LinkedIn, désormais racheté par Microsoft, propose des solutions nouvelles permettant aux étudiants de se retrouver dans la multitude de formations proposées. LinkedIn, en se basant sur les données publiées par ses membres, peut désormais indiquer les parcours qu'ils ont eu après avoir suivi telle ou telle formation, en apportant ainsi une valeur ajoutée utile à l'éventuel postulant.

Le développement prévisible de l'intelligence artificielle va encore accroître ces bouleversements. Déjà, Google s'associe au gouvernement britannique afin de réduire la facture énergétique du pays. De multiples filiales des GAFAs travaillent sur des aides à la décision, destinées aux juges, en caractérisant les profils des potentiels récidivistes. De tels exemples peuvent être multipliés, et ce dans tous les secteurs, montrant tous que les GAFAs sont déjà largement impliqués dans les domaines relevant classiquement de la compétence des services publics.

Vers l'obsolescence des services publics ?

Les services publics sont classiquement divisés en trois catégories :

- les services marchands, dans lesquels il est évident que les menaces d'ubérisation sont déjà très présentes ;
- les services non marchands, tels l'éducation ou la santé, dont l'ubérisation se prépare à bas bruit ;
- le domaine régalien dont on pense, en France en particulier, qu'il n'est pas menacé à court terme.

Sur ce dernier point, d'aucuns disent cependant que Google nous connaît déjà mieux que n'importe quelle police d'État et un fait divers récent, outre l'exemple du *Safety Check* déjà présenté, nous a conforté dans cette idée. À Birmingham, un criminel récidiviste agressait des personnes dans leur domicile, mais l'enquête piétinait. Cela a duré jusqu'à ce que l'une des victimes reconnaisse son agresseur qui lui était proposé en "ami" sur Facebook. Cette fonctionnalité, grâce à un "mix" de données sur vous, vos contacts Facebook et votre géolocalisation, vous propose en effet de vous connecter à des "amis" potentiels. En l'occurrence, le délinquant était une relation de relation de la victime et la géolocalisation les avait repérés au même endroit et au même moment, ceux de l'agression. Dans ce cas précis, on pourrait donc dire que c'est l'algorithme de Facebook qui a mené l'enquête.

Les trois arguments souvent opposés à une possible ubérisation du régalien sont la fin de la non exclusivité, la confiance acquise et le risque d'obsolescence. Classiquement, on considère que les biens non exclusifs, telle la sécurité, ne peuvent être partagés, sont non monnayables et sont hors sphère économique : si la Police nationale me protège, elle vous protège tout autant, et je ne peux faire en sorte qu'elle me protège plus que vous. Les GAFAs ont cependant montré que la non exclusivité n'existait plus : par leur science de la donnée et la maîtrise de sa commercialisation, ils ont réussi à monétiser leurs services autrement.

Plus important encore à nos yeux, les GAFAs ont réussi à ce que nous leur fassions confiance. Si, il y a dix ans, Google était une source d'information suspecte, désormais, même la consultation de Wikipédia est devenue un réflexe incontournable. Google nous a habitués à la vérité en nous donnant les bons horaires d'ouverture des magasins, les pics d'affluence et quantité d'autres informations utiles que nous avons désormais, de façon intime, à portée de main. Tout cela concourt à l'obsolescence progressive de nos services publics, la photo du compte Facebook concurrençant peu à peu celle de la carte d'identité nationale.

Tous les services publics sont donc déjà menacés d'ubérisation, ou en passe de l'être, par la mise en place de plateformes de confiance, sans infrastructure physique ni opérateurs, et centrées sur le client. Cependant, en fonction de la nature du service, l'ubérisation prend des formes et des modalités différentes. Dans le secteur public comme dans l'entreprise, chaque service a une fonction de production du service et une autre de distribution.

La fonction de distribution, interface entre l'État et le citoyen, est la plus facile à ubériser. Il est parfaitement imaginable qu'à brève échéance, Google compare notre agenda Gmail avec celui du médecin, de la préfecture, de la mairie ou du professeur principal de notre enfant, et nous propose les disponibilités de rencontre avec ces différents acteurs de la sphère publique. Cela peut paraître futuriste, mais c'est ce qui se fait déjà en Chine où, pour prendre un rendez-vous à l'hôpital et recevoir ses résultats d'analyses, voire faire un pré-diagnostic, on passe par WeChat, l'équivalent local de WhatsApp.

La production, cœur du service, est plus difficile à ubériser, mais l'exemple de Birmingham, dans lequel Facebook a produit des informations utiles à la police, montre que c'est néanmoins envisageable. Tous les services publics sont donc menacés, mais à des vitesses et à des échéances différentes, dont le facteur déterminant sera l'insatisfaction des usagers. Celle-ci était évidente dans le cas des taxis, un peu moins dans celui des hôtels où le besoin latent s'est peu à peu révélé avec la montée d'Airbnb. De la même façon, les services publics les plus menacés à court terme seront certainement ceux que nous avons évoqués en introduction.

Ubériser les services publics ou ubériser l'État ?

Notre propos n'est pas d'analyser ce processus pour chacune des strates de l'État, mais de comprendre son impact sur les fonctions régaliennes qui lui permettent d'agir sur et à l'extérieur de son territoire.

À l'intérieur du territoire, il s'agit, en particulier, de tout ce qui concerne l'édition des normes, législatives ou autres, et la sanction de ceux qui les méconnaissent, c'est-à-dire, classiquement, l'exercice du monopole de la contrainte physique légitime. À l'extérieur, ces fonctions sont exercées par la diplomatie et, éventuellement, par les forces armées.

Dès lors, les GAFAs n'auraient-ils pas déjà tout d'un État? Leurs dirigeants sont reçus comme des chefs d'État, le Danemark ayant même créé récemment un poste d'ambassadeur auprès d'eux, et nombreuses sont leurs caractéristiques qui peuvent le faire penser.

La première d'entre elles est la Nation. Facebook représente plus d'un milliard et demi de comptes individuels; Gmail regroupe un milliard d'utilisateurs; Amazon, le plus petit des GAFAs, compte néanmoins plus de trois cents millions d'utilisateurs fréquents. Cela crée des communautés d'utilisateurs dont les us et coutumes se rapprochent, par les usages identiques qu'ils ont de ces services, malgré leurs différences culturelles de base.

La deuxième caractéristique est la puissance financière. Le chiffre d'affaires consolidé des GAFAs s'élève à 420 milliards de dollars. Si l'on considère le cumul de leurs trésoreries, on obtient un total de 375 milliards de dollars, chiffre équivalent à la totalité du budget de l'État français pour 2017.

De même qu'il ne nous est pas possible de nous passer des services de l'État, nous ne pouvons désormais plus nous passer des GAFAs pour des usages du quotidien. Ils sont présents dans la communication, la consommation ou le divertissement, mais aussi, d'une manière moins perceptible, dans la santé ou le transport. Force est alors de craindre qu'à tant imprégner notre quotidien, ils finissent par le rythmer et nous imposer leurs modèles, influençant ainsi les règles et normes étatiques.

Enfin, il semble également que les GAFAs s'adonnent aux jeux de la diplomatie dans le cadre de leur développement à l'extérieur de leurs frontières d'origine. Ils s'adressent ainsi à toutes les catégories d'utilisateurs qui n'utilisent pas encore leurs services, en particulier quand ils n'ont pas accès à Internet. Dans ce cas, ils essaient d'y remédier, tels Facebook qui, dans plusieurs pays en développement, a lancé son programme Internet.org visant à offrir gratuitement un accès limité à un certain nombre de sites. Pour Marc Zuckerberg, la connectivité doit en effet être considérée comme un des droits de l'homme et être offerte à tous les habitants de la planète.

Tous ces éléments nous ont amenés à penser que les GAFAs se rapprochent des États; il fallait cependant nous en assurer. Nous les avons donc interrogés pour savoir s'ils avaient réellement ces velléités libertariennes de remplacer les États. Nous avons alors eu connaissance de la lettre écrite par les GAFAs et destinée à la Commission européenne, dont voici quelques extraits : « *L'argent que nous pouvons ne pas payer en impôts, nous pouvons le dépenser ailleurs. Les gouvernements ne savent pas quoi en faire. Nous, nous le savons.* » Ils appuient ensuite cet argument, notamment en matière de santé, en arguant que, plutôt que de se focaliser sur leur guérison, il serait préférable de privilégier la prévention des maladies. Ils poursuivent ainsi : « *Nos impôts ne servent qu'à créer plus de bureaucratie et plus de règlements. Nous n'avons pas d'autre choix que de nous libérer de l'emprise de ces gouvernements si nous voulons changer le monde.* » Et de conclure, quelque peu désabusés : « *Nous n'attendons pas de vous que vous compreniez, seulement que vous profitiez de nos produits et nous montriez un peu de gratitude.* »

Cette lettre, quelque peu offensive, n'est en fait qu'une satire écrite par un journaliste du *Financial Times*, mais elle a fait énormément de bruit, nombreux étant ceux qui ont pensé qu'elle disait tout haut ce que les GAFAs pensaient tout bas. De fait, certaines figures de la Silicon Valley, au premier rang desquelles Peter Thiel, le dirigeant de Paypal, pensent qu'il existe une opposition frontale entre liberté et démocratie, et que politique et technologie se livrent aujourd'hui une compétition sans merci. D'autres, comme Google, s'efforcent de réfléchir à certains grands problèmes mondiaux afin de les résoudre.

La volonté libertarienne est donc inscrite dans l'ADN des GAFAs, bien que ce terme soit plutôt connoté négativement en France. Cependant, si leurs projets sont réellement à la hauteur de leurs ambitions, pourquoi ne pas les laisser faire s'ils sont plus efficaces et plus agiles que nous? Investis d'une telle responsabilité, on pourrait penser qu'ils développent une vision à long terme que n'ont pas forcément les acteurs politiques. Certains de nos interlocuteurs nous ont dit avoir parfois l'impression de travailler à améliorer le monde comme s'ils étaient dans une ONG.

Très rapidement, cette vision optimiste se heurte pourtant à certaines limites. Si certains les pensent sincères dans leurs visées philanthropiques, d'autres, en particulier depuis l'affaire Snowden, les considèrent souvent comme des vecteurs de la puissance américaine, du fait de toutes les passerelles qui les relient aux instances gouvernementales. Pour d'autres encore, ce ne sont que des entreprises dirigées par des businessmen ambitieux dont le seul but est de valoriser leurs actions. C'est cela qui a amené le gouvernement indien à refuser l'offre de connectivité gratuite de Facebook, le soupçonnant de ne vouloir conquérir qu'un marché essentiellement limité à ses propres services. La vérité est sans doute plus complexe, mais la question posée est assurément celle du lien entre politique et technologie.

Nous avons identifié deux piliers majeurs dans cette opposition. Le premier est celui du soubassement politique de la technologie. Les algorithmes ne sont pas neutres et il serait illusoire de leur demander de l'être. Leur raison d'être est de classer et de faire des choix, et c'est en cela qu'ils ont une valeur. Il suffit de se pencher sur les différences entre l'algorithme de Google Search et celui de Facebook pour le comprendre : le premier est méritocratique, c'est-à-dire qu'un site sera d'autant plus visible que de nombreux autres sites pointeront vers lui, tandis que le second est affinitaire, c'est-à-dire qu'il organise l'information censée me concerner en fonction de mes centres d'intérêt tels qu'ils apparaissent sur mon mur. En cela, ce dernier a l'inconvénient de m'enfermer dans ma communauté, mais, en revanche, il donne une liberté de parole à tout un chacun, là où Google a un fonctionnement plus élitiste qui se rapproche davantage de celui du monde académique, dans lequel la parole des experts est privilégiée.

Le second lien important entre politique et technique, souvent reproché aux GAFAs par des intellectuels comme Evgeny Morozov², est celui du "solutionnisme" technologique, selon lequel tout problème pourrait être résolu par une application adéquate. L'exemple classique est celui de la balance connectée. Constatant que vous avez pris du poids, votre balance vous propose 30% de réduction sur des baskets d'une grande marque et sur un abonnement dans un club de sport réputé, la technologie vous encourageant ainsi à avoir une activité physique. Ces propositions peuvent être tentantes, mais faut-il pour autant abandonner l'éducation alimentaire des enfants

2. Selon le chercheur et essayiste américain Evgeny Morozov : « *Il faut considérer la Silicon Valley comme un projet politique et l'affronter comme tel.* »

à l'école et la lutte contre les fast-foods? Cet exemple montre qu'à côté des solutions apportées par la science, une résolution des problèmes, politique et collective, reste nécessaire, faute de quoi les solutions proposées par des services publics ubérisés ne correspondraient pas aux choix faits par les citoyens.

La menace est donc réelle, mais, comme derrière toute menace, se cache une opportunité. On se doit aussi de considérer l'ubérisation comme un vecteur important de changement auquel il faut, tant à l'intérieur de la fonction publique qu'en dehors, donner une direction et des valeurs. Pour nous, le meilleur moyen qu'a alors l'État de contre-attaquer, est de s'auto-ubériser.

Vers une auto-ubérisation de l'État?

Dans un "Uber-État" idéal, la fonction de distribution se traduirait par une interface "indolore" entre la puissance publique et le citoyen, et donc par une logique de guichet unique. C'est déjà ce que s'efforce de faire le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), notamment grâce à son incubateur de start-up d'État. L'une de celles-ci, dénommée mes-aides.gouv.fr, vous donne ainsi, en quelques instants, la liste de toutes les aides publiques auxquelles vous êtes éligible, qu'il s'agisse des allocations familiales, de l'assurance chômage ou de tout autre service, quelle que soit son administration de référence. Ce service permet de décroiser. Pour l'instant, il ne s'agit que d'information, mais le but à terme est, évidemment, d'aller au-delà, afin de faire disparaître les multiples points de contacts douloureux qui discréditent l'Administration aux yeux des usagers.

L'ubérisation du service public, dans sa fonction de production, pourrait, quant à elle, se rapprocher de ce qu'Uber fait avec ses chauffeurs, qui réalisent le service de transport de façon atomisée, partout sur le territoire, alors qu'Uber lui-même est très centralisé dans sa seule fonction de mise en relation. La production du service public pourrait alors s'appuyer sur ce que Henri Verdier et Nicolas Colin³ appellent la *multitude*. Au Brésil, par exemple, au lieu d'embaucher des enseignants d'anglais supplémentaires, l'Administration a noué des partenariats avec des maisons de retraite de Chicago et, une fois par semaine, les jeunes élèves brésiliens "skypent" avec les retraités américains, ce qui est bénéfique à la fois pour les finances publiques, les élèves et les retraités.

Cette production pourrait également être renvoyée vers les agents de l'État, comme essaye de le faire La Poste avec ses facteurs. Alors que le volume de courrier à distribuer baisse régulièrement, elle développe un certain nombre de services, notamment celui intitulé "Veiller sur mes parents" qui, principalement en zone rurale, propose d'envoyer un facteur vérifier que votre parent se porte bien lorsque vous êtes en incapacité de le faire par vous-même.

Lorsque l'on se rend en Californie, on se rend compte que pour l'instant ce n'est pas Uber qui "tire les ficelles". De fait, ce sont les GAFAs, car aucun Uber, BlablaCar, Airbnb, etc. n'existerait sans les infrastructures et les technologies créées par les GAFAs. Le système de géolocalisation d'Uber, par exemple, se base sur Google Maps; ses chauffeurs utilisent l'application Waze pour trouver l'itinéraire le plus rapide; l'application d'Uber se télécharge sur l'App Store et l'on paie avec Apple Pay. On peut également se connecter directement en utilisant ses identifiants Facebook via Facebook Connect et toutes les données d'Uber sont gérées par Amazon Web Services. Tous ces services connectés ne sont donc que la partie émergée de l'iceberg qui repose sur le socle des GAFAs.

Les GAFAs, malgré leurs *business models* très divers, ont quelque chose en commun : ils ont chacun bâti les technologies auxquelles d'autres plateformes se connectent et qui leur permettent leurs rapides succès. En nous inspirant des travaux de FABERNOVEL, Henri Verdier et Nicolas Colin, nous avons choisi de qualifier les GAFAs de *méta-plateformes*. Dans cette perspective, Uber et les autres deviennent des plateformes satellites, tournant autour des méta-plateformes en utilisant leurs infrastructures technologiques. C'est cette caractéristique qui rend possible l'agilité de ces nouveaux acteurs, tout en les maintenant dans une dépendance importante. Uber l'a très bien compris et s'efforce aujourd'hui, comme d'autres, de devenir plus englobant et d'être un centre d'attraction pour d'autres plateformes.

3. Nicolas Colin et Henri Verdier, *L'âge de la multitude – Entreprendre et gouverner après la révolution numérique* (Armand Colin, 2015).

Plus les métaplateformes sont importantes, plus elles attirent de satellites, jusqu'à devenir incontournables, et plus elles deviennent rentables. Ainsi, la métaplateforme qu'est l'App Store ouvre son code à quantité d'applications et, en retour, prend 30% de commission sur toutes les transactions financières réalisées par ces satellites. Non seulement la métaplateforme n'est pas soumise à la loi des usages – c'est-à-dire que peu importe l'application que le client final choisira, elle gagnera quoi qu'il advienne –, mais, de plus, elle grossira quasiment sans effort car elle le fera, mécaniquement, grâce à chaque nouvelle application créée en externe qui se greffera sur elle.

Les deux caractéristiques des métaplateformes, être incontournables et plus efficaces, nous amènent à dire que l'État ne doit pas seulement s'ubériser, il doit aussi se "métaplateformiser". En effet, s'il ne se limite pas au développement d'applications nouvelles en son sein (telles celles du SGMAP ou de La Poste) il gagnera en efficacité, et en attirant des plateformes externes, comme le fait l'App Store, il pourra bénéficier de toute l'ingéniosité et de l'agilité de ces dernières.

L'État doit également devenir une métaplateforme afin d'être incontournable et vivre son ubérisation dans un cadre de valeurs jugées acceptables par chaque citoyen, plutôt que de la subir. Par le passé, on a créé les réseaux d'eau et d'électricité qui ont structuré l'État. Il s'agit désormais de construire les nouveaux réseaux d'infrastructures, les API⁴, qui permettront de rendre adressables les données générées par l'État. Cela lui permettrait non plus de commander par le haut, mais d'organiser par le bas. Là où l'ubérisation répond à un problème donné par une application spécifique, transformer l'État en métaplateforme serait un moyen de répondre plus en profondeur en changeant sa propre structure.

Ouverture et simplicité

L'une des deux conditions pour qu'une telle transformation soit un succès est la simplicité. L'État devra faire simple pour que le branchement entre lui et les plateformes satellites externes privées ne soit pas douloureux. Il devra ensuite montrer l'exemple, c'est-à-dire se saisir lui-même des données qu'il produit en créant de petites plateformes satellites internes, d'où l'importance de "l'Uber-État" que nous avons décrit précédemment.

Outre ces deux caractéristiques, le maître mot de l'État-plateforme devra être l'ouverture. Celle-ci devra se faire selon différentes strates, en permettant une "adressabilité" des données, totale ou partielle selon leur nature, dans le cadre d'une contractualisation avec les usagers ou groupes d'usagers.

La question se posera alors de savoir comment garantir l'intérêt général. Nous pensons que la dichotomie traditionnelle entre profit et non profit n'est plus pertinente. Des organisations à but non lucratif peuvent avoir pour finalité de servir l'intérêt général sans pour autant être efficaces, alors que des entreprises à but lucratif, par leur modèle économique, peuvent démontrer une efficacité qui contribue davantage à cet intérêt général. De même, certains mécanismes traditionnels de commande publique ou de délégation de service public, avec de très lourds cahiers des charges, devraient céder la place à de nouveaux types de partenariats, tels des labellisations ou des contrats. D'ores et déjà, Pôle emploi a noué une convention de partenariat avec Bayes Impact, la société du très médiatique Paul Duan, et lui adresse toutes ses données. En associant ces dernières aux technologies des Big Data, Bayes Impact s'efforce de résoudre le problème du chômage frictionnel en mettant plus efficacement en face offres et demandes existantes. La seule condition de cette convention est que les demandeurs d'emploi n'aient rien à payer pour ce service.

Il faudra également accepter que l'État n'ait plus, à lui seul, la prérogative de production et de distribution de données essentielles, mais plutôt qu'il incite d'autres acteurs à les produire avec lui. Un exemple nous est donné par la ville de San Francisco, qui a développé une API avec Tripadvisor pour récupérer les notes données par les utilisateurs de cette plateforme en ce qui concerne la propreté de ses hôtels et restaurants, ce qui lui permet de mieux cibler ses contrôles sanitaires. Un autre exemple de régulation par des données est celui de l'Autorité

4. Acronyme anglo-saxon signifiant Application Programming Interface. Une API est une interface, un contrat passé entre deux systèmes informatiques pour leur permettre de communiquer. (source : api.gouv.fr)

de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). Désormais, elle dégroupes les données de qualité de service des opérateurs afin que l'achat d'un forfait ne se fasse plus en fonction du seul prix, mais également de la qualité de service correspondant le mieux aux besoins de chacun. Rendre cette information transparente et lisible afin que le consommateur puisse faire des choix éclairés est, en soi, une incitation forte à l'égard des opérateurs pour l'amélioration de la qualité de leur service.

Un changement d'approche radical

S'il est indéniable que l'État français fait des efforts considérables en matière de numérisation, celle-ci n'a, pour l'instant, été vécue que comme une amélioration à la marge, en numérisant tel ou tel formulaire ou en facilitant telle ou telle démarche. Mais, plus qu'un outil, la numérisation doit être une culture, plus biologique que mathématique, ce qui exige un changement d'approche radical.

Jean-François Zobrist⁵, dirigeant emblématique d'une entreprise libérée, dit, depuis longtemps déjà, « *Il ne faut pas être dévoué au patron, mais au client* » ; ne pas être dévoué au ministre mais au citoyen, dirions-nous. Et il ajoute : « *Le diable est dans les cloisons. La confiance rapporte plus que le contrôle. Il ne faut jamais améliorer l'existant mais imaginer autre chose en pensant à côté. L'avenir se joue sur le terrain.* » Nous avons donc eu envie d'aller sur le terrain, de penser *out of the box* comme disent les Anglo-saxons, et d'appliquer nos théories sur un exemple afin d'en vérifier la validité.

Nous nous sommes rapprochés de Finamatic, une start-up créée par quatre *serial entrepreneurs* qui, constatant que le financement d'une entreprise est très chronophage, se sont également rendu compte que les trois quarts d'entre elles n'avaient pas connaissance des aides publiques auxquelles elles pouvaient être éligibles. Avec Finamatic, comme pour mes-aides.gouv.fr, vous renseignez un certain nombre de rubriques et vous recevez gratuitement une *road map* financière adaptée à votre stratégie de développement, qui vous indique ce à quoi vous pouvez prétendre. La deuxième fonctionnalité, très innovante, fait que, une fois le premier formulaire de demande d'aide rempli, les suivants le sont aussi, automatiquement et à 90%. Il ne vous reste alors que 10% à remplir sans devoir tout reprendre à zéro pour chaque demande, toutes les données utiles présentes dans le premier formulaire étant stockées et réutilisées. Finamatic s'inscrit donc dans la logique du "dites-le nous une fois". Enfin, c'est également une plateforme collaborative, numérique et sans infrastructure, grâce à laquelle les entrepreneurs peuvent être aidés dans leur démarche par des experts. Une telle approche ubérise de fait l'appui, souvent très onéreux, des cabinets conseils, mais également la distribution publique d'aide.

Nous avons organisé, entre mes-aides.gouv.fr et Finamatic, une rencontre qui s'est avérée très fructueuse. D'un côté, les gens du SGMAP ont été ravis de trouver des entrepreneurs qui faisaient ce qu'eux-mêmes essayaient de faire en interne et, de l'autre, Finamatic a été surpris de partager un même langage avec des fonctionnaires et d'ouvrir des perspectives de collaboration. Le SGMAP a ensuite organisé une rencontre entre Finamatic et les directeurs de services informatiques d'organismes publics distribuant des aides pour leur faire prendre conscience de la menace. Les réactions, contrastées, sont allées de la menace de plainte pour récupération illicite de données jusqu'à l'envie d'apprendre de ce concurrent potentiel. Au final, des projets sont aujourd'hui en cours de développement entre le SGMAP et Finamatic.

Les partenariats possibles sont des approches gagnant-gagnant. D'une part, l'État peut labelliser Finamatic comme étant un partenaire de la puissance publique, ce qui serait un gage de sérieux pour la start-up; il peut également s'appliquer à faire en sorte que tous les formulaires aient une capacité d'"adressabilité" qui permette à Finamatic ou à d'autres de récupérer leurs données en toute légalité; enfin, les conseillers de Bpifrance pourraient venir directement aider les entrepreneurs sur la plateforme. En contrepartie, Finamatic peut également aider la puissance publique, d'abord en faisant en sorte que tous les formulaires remis à l'Administration par les entreprises soient correctement renseignés, évitant ainsi les ressaisies de dossiers et les multiples allers

5. Jean-François Zobrist, "[La fonderie Favi, un leader mondial qui croit en l'homme](#)", séminaire Économie et sens de l'École de Paris du management du 22 novembre 2012.

et retours inutiles et chronophages pour les deux parties, ensuite en fournissant de la statistique publique basée sur sa connaissance fine des entreprises.

Cet exemple de partenariat ouvert, réciproquement avantageux et dans un cadre acceptable, pourrait servir de modèle pour des collaborations avec d'autres plateformes.

Quelle vision générale ?

La vision que nous portons suppose de faire un double deuil : celui de la prospective exhaustive, souvent fautive et toujours paralysante tant les questions actuelles sont complexes et imbriquées, au profit d'une volonté d'apprentissage "en marchant" ; celui de l'État wébérien, tel que nous le connaissons encore, dans lequel les rôles politiques des élus, des fonctionnaires et des citoyens sont clairement distincts, au profit d'une écoute du public et d'une agilité plus grandes. Cela suppose de passer à une logique de contrôle des résultats a posteriori d'une mission, préalablement confiée par l'Administration, se substituant à la création des multiples processus et chaînes de contrôle qui vident de sens le travail des fonctionnaires pourtant censé servir l'intérêt général.

Comme le dit Jean-François Caron⁶, maire de Loos-en-Gohelle, modèle de ville durable : « *Il faut aller des petits cailloux vers les étoiles, une étoile pour rêver et donner envie, et des petits cailloux pour se mettre en mouvement et baliser le chemin.* » Pour nous, face aux menaces portées par les GAFAs et à la mutation de l'État, l'étoile qui doit guider le travail de l'Administration est la métaplatforme et les valeurs qu'elle véhicule : ouverture et confiance dans l'intelligence collective.

Pour conclure, c'est à nous tous d'aider l'État à se transformer et à s'ubériser pour répondre aux menaces existantes et changer de paradigme.

Débat



Un intervenant : *N'est-il pas affolant que l'influence que les GAFAs ont sur nous soit telle qu'on ne perçoive plus, aujourd'hui, d'autre alternative que l'ubérisation dans la modernisation de l'État ? Comment les fonctionnaires pourraient-ils l'accepter ?*

Clément Bertholet : Effectivement, nous participons de cette culture et c'est peut-être un biais dans notre propre réflexion sur lequel nous avons cependant réfléchi. Cela dit, il ne s'agit pas de copier les GAFAs, mais plutôt de s'inspirer de certains aspects de leur stratégie. Le fonctionnaire impliqué dans une telle réforme ne verrait pas tel ou tel GAFAs à l'œuvre derrière son travail puisque ce dernier ne serait, tout au plus, qu'engagé dans un partenariat avec l'État.

Laura Létourneau : Parmi tout ce que font les GAFAs, la caractéristique qui nous a particulièrement intéressés est celle de la métaplatforme. Quant à l'implication des fonctionnaires, ceux-ci peuvent être étroitement associés à une démarche d'ubérisation par le biais d'un appel à idées et de leur implication dans le développement des solutions retenues, leur proximité avec les difficultés de terrain étant un gage de leur pertinence.

6. Jean-François Caron, "[Transposer la réussite singulière de Loos-en-Gohelle](#)", séminaire Vie des affaires de l'École de Paris du management du 13 mai 2016.

Int. : *Vous traitez exclusivement des connexions, c'est-à-dire de choses qui se passent entre un émetteur et un récepteur, et qui donnent, dans l'instant, des résultats objectifs consultables sur un écran. Or, si le monde est fait de connexions, il est aussi fait de relations singulières, mouvantes, ritualisées et qui ont une histoire, entre individus dont le dialogue les fait évoluer en continu. Malgré l'hypertrophie des connexions, l'humanité n'est pas plus heureuse, car, plus on se connecte, moins on a de relations.*

L. L. : Quand on parle de plateformes, on pense usuellement agilité, flexibilité, etc. Mais pour certains, en effet, les algorithmes ne sont rien d'autre qu'une nouvelle, voire pire forme de bureaucratie qui fige les relations.

C. B. : Dans l'ubérisation, l'intermédiation peut aussi être vue comme une connexion qui favoriserait une éventuelle relation. L'absence de relation que vous évoquez peut aussi être battue en brèche par le numérique qui repousse les frontières de l'égalitarisme vers plus d'individualisation. Dans le cas de Pôle emploi, la relation avec Bayes Impact libère un temps que les agents peuvent alors utiliser pour améliorer leur relation avec l'utilisateur qui en a besoin.

Souveraineté et infrastructures

Int. : *Seuls 25% des revenus d'Amazon proviennent du e-commerce, le reste venant du Cloud et de ses infrastructures. L'État français lui-même gère son trop-plein de données via le Cloud d'Amazon. Sachant que toute donnée présente sur le sol américain appartient à l'État américain, cela pose question. Quel est le devenir de la souveraineté française et existe-t-il une convergence européenne face à ces problèmes d'infrastructures ?*

L. L. : Quelle que soit l'application développée, in fine, on gère des câbles et des routeurs. Dans cette logique de "métaplatformatisation", Amazon est passé du e-commerce – plateforme satellite – au Cloud, et Google développe son propre Cloud pour le B to B en s'introduisant davantage encore dans la couche réseau et dans le matériel. Que ce soit par satellite, par drone ou par tout autre moyen, l'accès à Internet se fait toujours par des objets matériels. Et la puissance dépend, depuis toujours, du contrôle des réseaux, quels qu'ils soient. C'est un réel problème à l'échelon national et qui se complique encore au niveau européen, du fait de la dissemblance des structures étatiques.

Aujourd'hui, le débat se cristallise surtout autour des données et de la révolution 3.0, celle de l'intelligence artificielle et du *deep learning*. Si l'on n'a pas la masse critique de données pour que les algorithmes puissent apprendre, cela constitue une barrière à l'entrée infranchissable et c'est ce qui fait la force des GAFAs. L'un des fondateurs d'Internet, Tim Berners-Lee, a créé un projet dénommé Solid, qui vise à séparer les infrastructures des données, c'est-à-dire faire en sorte que les données recueillies par les GAFAs ne leur appartiennent pas afin que chacun puisse y avoir accès pour créer de nouveaux services.

Int. : *Les GAFAs n'ont pas réussi par hasard, tous sont obsédés par le service rendu au client. Les services numériques de l'État sont techniquement irréprochables, mais ils n'ont pas ce souci de l'interface et du bénéfice client. N'y a-t-il pas, dans l'Administration, nécessité d'un énorme effort de formation en matière de marketing client et de passage de l'usage au service ?*

C. B. : C'est ce que s'efforce de faire le SGMAP, qui est cependant ignoré par la sphère publique et manque cruellement de moyens pour se faire entendre. Traditionnellement, dans l'Administration centrale, on travaille pour le ministre, pas pour l'utilisateur. Mais, s'il est vrai qu'il faut une vision sur laquelle mobiliser les acteurs, la comparaison entre les actions de l'Administration et les services offerts à côté sera un puissant levier pour faire évoluer les choses, sauf à risquer pour l'Administration de disparaître.

■ Présentation de l'orateur ■

Clément Bertholet : normalien en biologie, il rejoint le Corps des Mines où, après des expériences dans des secteurs divers, il mène une réflexion sur l'ubérisation de l'État avec Laura Létourneau ; ensemble, ils sont auteurs de *Ubérisons l'État ! Avant que d'autres ne s'en chargent*, publié chez Armand Colin en 2017 ; il a depuis rejoint la direction du budget où il est en charge des financements structurés et des garanties de l'État.

Laura Létourneau : après s'être impliquée dans des secteurs variés, elle intègre le Corps des Mines et mène une réflexion sur l'ubérisation de l'État avec Clément Bertholet ; ensemble, ils sont auteurs de *Ubérisons l'État ! Avant que d'autres ne s'en chargent*, publié chez Armand Colin en 2017 ; elle a depuis rejoint l'Arcep où elle cherche à mettre en pratique leurs recommandations.

Diffusion juillet 2017
