

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 décloisonner 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