

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom : Peziardi

Prénom : Pierre

Institution ou entreprise : La Ceinture Verte / Informatique Conviviale
Conseil

Axe(s) :

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?
- Quelles interdépendances et quelles formes d'autonomie à travers différentes échelles ?
- Quelle voie pour une économie soutenable ?
- Numérique nouveaux usages, nouvelles interrogations ?

Intitulé de votre contribution : Créer dans l'État un investisseur en intérêt général

Résumé de votre contribution :

L'après-COVID finira par advenir, et déjà de nombreuses voix questionnent la marche de notre économie, dans les rangs même de LaREM, comme le "Grand plan de transformation de notre société en faveur du climat, de la biodiversité, de la solidarité et de la justice sociale" voulu par M. Orphelin. Mais ce grand plan continue à emprunter les représentations habituelles de l'État paternaliste, dont émanerait LA solution, certes matinée désormais de "participation, citoyenne". Or ce plan n'existe pas. Ce monde est incertain, et il a besoin d'une multitude de thérapies, d'un foisonnement de solutions, pas d'un plan unique, goulet d'étranglement de ces énergies. Le pathétique d'une administration française incapable de soutenir son corps médical n'est pas une fatalité. Nous avons concédé trop longtemps aux bureaucrates le monopole du service public. Il est possible de retrouver le sens du service au public en rompant avec son uniformité et en confiant son amélioration aux entrepreneurs de la fonction publique. Nous proposons de créer dans l'État un investisseur en intérêt général qui va concéder à une multitude d'équipes le soin de déployer de nouvelles formes de service public au plus près de leurs territoires. Notre proposition, simple, actionnable, consiste à délivrer l'administration de ce paternalisme autoritaire qui la tue, et au travers elle inspirer toute l'économie (TLDR, lire à partir p.15).

Ivan Collombet est un haut fonctionnaire, ex mentor du programme Startups d'État
Hela Ghariani a été la responsable de l'Incubateur de Services Numériques DINSIC
Pierre Pezziardi est un entrepreneur, co-fondateur du programme Startups d'État
beta.gouv.fr

Les Startups d'État, un peu plus que des sites web en .gouv.fr

Nous avons construit la première Startup d'État, data.gouv.fr en 2013 pour rendre plus utiles les données publiques de l'administration. Puis en rencontrant d'autres agents publics, nous avons développé des réponses à d'autres problèmes de politique publique : difficulté d'accès aux marchés publics, non-recours aux prestations sociales, à la formation professionnelle, lutte contre l'échec scolaire, ...

Il s'agissait simplement de permettre à n'importe quel agent public de se saisir d'un problème récurrent dans le service au public et lui offrir autonomie et renforts pour le résoudre à petite échelle, puis progressivement rendre efficace sa réponse à l'échelle nationale. En imposant des règles strictes de refinancement tous les six mois, nous placions les administrations dans une logique d'investisseur en intérêt général.

A l'heure où plus de 100 Startups d'État se développent dans des dizaines d'administrations centrales et territoriales, plusieurs d'entre elles sont devenues des services publics nationaux reconnus, dont certains viennent d'ailleurs d'être listés dans les « 50 pépites de la Govtech » (PIX, mes-aides, Signaux Faibles et LaBonneBoite).

Anatomie d'une Startup d'État

Le site web de Pôle emploi est un poste de coût important et un des sites les plus visités en France. Pourtant, dans sa fonction *Recherche d'Emploi*, en 2016 il ne proposait que des offres dûment postées par des entreprises, c'est à dire au plus 20% du marché. 80% du marché de l'emploi est en effet considéré comme caché, c'est à dire constitué de candidatures spontanées ou de cooptations. Plutôt que chercher une *offre d'emploi*, mieux vaut donc chercher une *entreprise qui recrute* !

Lors du premier "challenge intrapreneur" organisé en 2015, un conseiller venu d'Hayange témoigne en ces termes et propose de lancer le premier moteur de recherche de ces entreprises, en exploitant notamment des données d'embauche que possède l'administration. Associé à un entrepreneur confirmé et un développeur, il produit au bout de 6 mois la première version de labonneboite.pole-emploi.fr *beta*, qui ne fonctionne que sur deux régions. Un an plus tard en juin 2016, l'équipe est toujours composée de 2,2 ETP mais le système couvre désormais tous les métiers et toute la France, plus de la moitié des 22 000 conseillers l'utilise déjà au quotidien et 500.000 chercheurs d'emploi s'en sont servi pour augmenter de 2 points leur espérance de retour à

l'emploi à 5 mois¹. Anodin ? Cela signifie que plus de 10 000 personnes ont évité plusieurs mois de chômage cette année là... Aujourd'hui 7,7 millions de visiteurs uniques ont utilisé laBonneBoite², le site pole-emploi.fr suggère des bonnes boîtes et le système a été réintégré dans une équipe dédiée de la Direction Informatique.

Malgré ces succès alliant frugalité et utilité, le terme Startup d'État, hérisse de nombreux contempteurs de l'action du gouvernement, sur fond d'indigestion de Startup Nation. Très marqué "projet du Président", le pass Culture en a particulièrement fait les frais, alors que son objet est légitime : lutter contre l'assignation à résidence, en tentant d'élargir l'horizon culturel des jeunes, et notamment les plus défavorisés, à leur majorité.

Nous n'avons pas cessé de discuter du néologisme "Startup d'État". Nous sentions bien que le terme startup allait laisser une odeur de « privatisation du service public », de « néolibéralisme », de « recherche de profit plus que d'intérêt général », là où nous ne créons que des équipes obéissant à un manifeste : *sens* (l'utilité pour les usagers du service public avant les besoins de l'administration), *autonomie* (de l'équipe face au reste du système) & *amélioration continue* (l'équipe demeure en charge de la politique publique pour l'améliorer).

Nous avons travaillé pendant six ans à l'édification de beta.gouv.fr que nous avons quitté à l'été 2019. Notre objectif était de redonner du sens au travail au sein de l'administration, qui, comme la plupart des grandes organisations, souffre des nombreux maux de la bureaucratie : inefficacité, désengagement, burn-out, bullshit jobs³.

Équipe produit, expérimentation de politique publique, pratiques autogestionnaires, développement incrémental de solutions, recherche d'impact, amélioration continue, lutte contre le solutionnisme numérique... on peut cerner le réel, mais il est difficile de toucher en un ou deux mots son essence pour le défendre auprès des décideurs. Faute de trouver mieux dans ces champs d'inspiration, la terminologie Startup d'État a été conservée.

Mais pour tous les sceptiques qui pourraient penser que cette action n'est que l'otage d'un « New Public Management », transposition naïve de pratiques du privé dans le public, nous devons poursuivre la déconstruction d'une méthode qui elle-même n'est pas un dogme mais un apprentissage collectif, en amélioration continue. Dans un monde où toutes les grandes organisations, publiques comme privées, sont confrontées à un paternalisme autoritaire archaïque, dont l'informatique, quand elle tombe en marche, est souvent le bras armé, il est important de réinterroger le sens du numérique dans nos sociétés.

Sens, autonomie, amélioration continue

¹ 22% au lieu de 20% (étude Pôle Emploi de 2016 réalisée sur 2 cohortes de 100.000 demandeurs)

² Voir labonneboite.pole-emploi.fr/stats, qui synthétise les principales mesures d'impact du service. Cette convention startup/stats est par ailleurs une discipline de mesure d'impact transversale à tout le programme.

³ Travail inutile mais qui peut être valorisé et bien rémunéré, expression popularisée par David Graeber dans l'ouvrage éponyme.

La nécessaire polarisation sur l'impact (le sens) a été forgée par des théoriciens des organisations comme Eliyahu Goldratt (auteur notamment de Le BUT, et père de la théorie des contraintes) ou Edward Deming (la principale autorité morale du lean management), qui constatent qu'invariablement, les moyens se substituent aux fins dans les grandes organisations en silos. Cette perte de sens est particulièrement douloureuse dans le secteur public où les gens sont et restent par vocation, par volonté de servir l'intérêt général.

Ivan Illich modélise lui aussi brillamment cette perte de sens par la trahison des « professions dominantes » dans un essai séminal, « La convivialité » : « *L'outil simple, pauvre, transparent est humble serviteur ; l'outil élaboré, complexe, secret est un maître arrogant.* » Ivan Illich.

Or loin de nous protéger de la complexité du monde qui augmente structurellement, nos systèmes bureaucratiques en rajoutent ! De la Tarification à l'Activité dans les hôpitaux (T2A), au maquis de la formation professionnelle, rien n'est pensé en faveur de l'utilisateur, tout est imaginé selon les priorités du système⁴.

La confiance dans des équipes plus que dans des plans tire également ses racines de la systémique (l'impossibilité de dessiner le plan d'un système complexe, largement indéterminé a conduit à l'émergence des méthodes "agiles"), mais aussi Fourieristes – le mouvement coopératif – racines réifiées par la contre-culture communautaire et autogestionnaire de la Silicon Valley qui a largement irrigué la pensée des informaticiens.

Mais elle s'inspire aussi des sociologues modernes comme Michel Crozier qui a parfaitement décrit comment les règles du jeu dans les systèmes établis inhibaient la plupart des innovations en ce qu'elles étaient structurellement perturbatrices du jeu en place.

Ce constat nous a poussé à imaginer un espace, beta, où ne s'imposent pas toutes les règles du système, pour mieux y revenir une fois la preuve obtenue qu'il est possible de l'améliorer. C'est une pierre angulaire majeure de notre démarche, mais qui provoque régulièrement la critique : « pourquoi ne pas le faire avec les Directions habituelles ? » « comment prétendez-vous faire mieux que les personnes déjà en charge ? » « nous voulons faire des Startups d'État avec l'organisation en place, pas contre ».

Dans son « Pourquoi j'ai mangé mon père », l'écrivain et économiste Roy Lewis parvient à vulgariser cette double légitimité des conservateurs (« ne touchez pas au système, il marche ») et des innovateurs (« on peut faire mieux, mais il va falloir changer une règle profonde »), mais l'impossibilité structurelle à aligner leurs intérêts au départ : l'inventeur du feu a raison, mais son adversaire a tout aussi raison.

Enfin, de la "startup", nous retenons l'esprit de conquête, ce désir que ce qui a fonctionné à Puy-l'Évêque puisse bénéficier au pays tout entier et au coût marginal le plus faible possible.

⁴ Anecdote : sur les 5 fonctionnalités du poste de travail imaginé pour les Maisons France Service, 4 concernaient le pointage des agents et le suivi budgétaire, rien sur le service aux usagers.

On pourra donc dire que le corpus de valeurs qui a inspiré beta.gouv.fr s'apparente à celles du mouvement coopératif (des phalanstères autonomes plus que des silos industriels), à la systémique (appréhender le système dans sa globalité, ses buts, ses goulets d'étranglement, plus que par la somme de ses parties), aux méthodes agiles et leur attention constante à l'utilisateur (des systèmes qui s'améliorent sans fin plutôt que le tragique projet/maintenance des cycles en V), à la contre-culture (l'économie du partage, de Wikipedia à Blablacar, qui fournira ici des Politiques Publiques Participatives), aux rendements croissants des startups (l'utilité pour un usager coûte de moins en moins cher) et à la sociologie des systèmes bureaucratiques (une vision centrée sur les acteurs et leur jeu plus que sur le système et son hypothétique déterminisme en rôles et processus).

L'adaptation du service public, son principe de mutabilité, est inscrit dans le droit public. Pourtant partout, nous constatons qu'il est plutôt en maintenance, et que malgré les nombreux simulacres de mesure de la qualité, **aucune dynamique d'amélioration continue n'y est structurelle.**

Depuis Michel Crozier, nous savons que le changement ne s'impose ni ne se planifie, il est avant tout un apprentissage collectif. Nous ne savons pas à quel point le mode « phalanstère » peut se développer (verra-t-on des collèges ou des agences pôle emploi autonomes ?) A quel point l'on peut contester les monopoles des grandes fonctions support qui s'imposent à ces unités terrain (verra-t-on plusieurs plateformes pédagogiques autorisées à l'Éducation Nationale) ? Dans nos organisations futures, verra-t-on un mix du modèle hiérarchique, paternaliste et autoritaire avec un mode communautaire, ou ces cultures doivent l'une ou l'autre dominer ? A nous de poursuivre ce dialogue fécond, en travaillant d'abord sur le terrain plus que sur celui de l'idéologie.

Tout est contestable dans ce nous avons essayé puisque financé par de l'argent public, mais est-il vraiment contestable d'essayer des méthodes qui renvoient au sens même de l'action publique dans des administrations qui – indépendamment de ce que l'on pense de leur bon niveau de financement – sont rongées par le burnout, le désengagement et les bullshit jobs ?

Que peut apporter le numérique à la réforme de l'État ?

Notre ambition est de démontrer que le "numérique" ne sera un vecteur de performance pour l'État que s'il est pensé comme une réforme des organisations. Nous ne pouvons cantonner l'informatique à la dématérialisation (impots.gouv.fr), c'est-à-dire à la reproduction des procédures administratives au travers de grands projets pharaoniques. Nous pouvons au contraire exploiter sa puissance à relier et engager les individus dans des politiques publiques participatives, en redonnant du pouvoir aux équipes qui les fabriquent.

Le service public de masse dépassé

Malgré les progrès phénoménaux que notre pays a réalisés depuis l'après-guerre dans le logement, la santé, la mobilité, ou l'éducation, nous assistons depuis les années 1980 à l'échec des politiques publiques sur des enjeux aussi critiques que l'éducation (l'échec scolaire reste massif), la formation professionnelle (inutilité de la plupart des formations conventionnées), le chômage de masse, la lutte contre la pauvreté (les minima sociaux ne permettent pas de sortir de la misère), ou encore la solidarité (l'écart d'espérance de vie entre plus bas et plus haut revenus s'accroît). Dans tous ces grands domaines, nous avons construit des services publics de masse. Or nous avons aujourd'hui besoin de solutions plus ciblées, plus individualisées, pour accompagner ceux, nombreux, qui passent entre les mailles du filet.

Un État monolithique qui ne correspond plus à notre société

Autour de nous, les organisations ont changé : les usines, les start-ups, les acteurs du numérique et tous les grands du service - d'Amazon à la MAIF - ont montré que des équipes autonomes et responsables, mues par la confiance, adaptaient beaucoup plus rapidement leur offre aux besoins des usagers que les organisations traditionnelles fortement hiérarchisées, et mues par le contrôle.

Pourtant l'État, lui, est resté le même, avec son organisation monolithique. On attend des décideurs publics qu'ils trouvent *la* solution miracle et de l'administration qu'elle *la* mette en oeuvre, dans une logique de monopole où un seul et même service public est fourni à toute la population. Ironie, cette verticalité n'induit pas de responsabilité globale des politiques publiques, découpées dans leur exécution dans des silos administratifs chargés d'optimums locaux (informer, instruire les dossiers, payer, contrôler ..) sans responsable de l'impact global sur le terrain. Cherchez par exemple celui de la prime à la casse : quel est le coût d'élimination d'une tonne de carbone par an grâce à ce dispositif ?

Le secteur public en perte d'attractivité

Dans cette organisation, l'absence de marge de manoeuvre conduit les agents à privilégier la conformité aux process sur la réussite de leurs missions d'intérêt général. Ce n'est pas un hasard si le secteur public est aujourd'hui menacé de désaffection, avec un nombre croissant d'agents souffrant d'une perte de sens et de désengagement, et des jeunes qui préfèrent s'investir dans des startups de l'ESS⁵ plutôt que dans une fonction publique qui a perdu la confiance qu'elle pouvait inspirer quant à sa capacité à résoudre les problèmes de notre société.

La réforme de l'État : un sujet polarisé sur les moyens

Loin de s'attaquer à cet enjeu, la réforme de l'État se cristallise depuis des années sur la question des moyens avec d'un côté les partisans du plus de service public et de l'autre ceux d'une cure d'amaigrissement, laissant dans l'angle mort l'efficacité réelle de ces services pour réaliser l'État social. La réforme reste ainsi focalisée sur des enjeux internes de réduction de coûts, de statuts salariaux et de répartition des compétences. Cet état de fait est encouragé par le faible attrait de la représentation nationale pour l'analyse d'impact de ses lois.

⁵ Érosion globale des taux de sélectivité aux concours A+, effondrement du nombre de candidats à l'INET

Une efficacité réelle de l'action publique non-mesurée

La LOLF a tenté d'orienter les administrations vers des indicateurs d'impact, mais sans réel succès. L'administration reste attachée à l'exécution de tâches dans le cadre de processus réglementés. La situation s'est même aggravée lorsque les indicateurs de ce "New Public Management" polarisent les troupes sur des activités sans impact⁶.

Le paradoxe de la rationalisation : les limites du service public uniforme

Loin des usagers, les mutualisations ambitieuses, lancées dans des grands programmes, conduisent le plus souvent à des tragédies de l'exécution. Quand parfois elles aboutissent, ce sont des solutions uniformes qui dégradent pour beaucoup la qualité du service, sans pour autant réduire la somme des coûts qu'elles étaient censées diminuer. Ce constat est aussi valable dans le privé, et corrobore la théorie économique qui veut que le monopole - même interne - est structurellement moins performant que des acteurs en concurrence. **Ainsi dans le privé comme dans l'administration, les grandes fonctions support mutualisées dont nous avons rêvé se révèlent en d'atroces monopoles.**

Une autre réforme de l'Etat : passer du *service public unique* à des *services publics ouverts*

Force est de constater que la réflexion sur la réforme de l'Etat a fait l'impasse sur l'enjeu principal : son aspect organisationnel. Comme le souligne le député Laurent Saint-Martin dans un récent [rapport](#) sur la mise en œuvre de la LOLF, « *réformer l'Etat exige, certes, de mobiliser des leviers normatifs, qu'ils soient organiques, législatifs ou réglementaires, mais implique surtout une révolution culturelle dans les pratiques de management publics* ».

Si nous voulons trouver des solutions efficaces pour lutter contre l'échec scolaire, améliorer l'insertion dans l'emploi, ou réduire les inégalités de santé, il faut qu'émergent et puissent être testées à bas coût un maximum d'idées, accepter que des solutions partielles coexistent avec les services publics déjà en place, évaluer précisément l'impact de ces services et les financer sur cette base. En associant les usagers, les corps intermédiaires et l'ensemble des acteurs concernés à leur gestion - et pas seulement à leur co-construction, comme c'est trop souvent le cas - on peut créer des dynamiques concrètes capables de générer un consensus permanent et durable. Cessons de raisonner en *projet et maintenance* - Facebook ou Blablacar ne sont pas en maintenance - pour revenir à des *services en amélioration continue*.

Ce changement ne sera pas possible dans un État monolithique fondé sur des grands plans et des mesures d'activité. Un nouveau paradigme doit irriguer l'action publique : une diversité de services portés par des équipes responsables de leur impact, et financées sur cette base.

⁶ ... l'absence de fiabilité des indicateurs de pilotage retenus dans le cadre du "nouveau management" peut entraîner des biais importants : les services ou agences concentrent leurs efforts sur la production des données statistiques attendues au détriment de l'action concrète et de l'évaluation réelle des résultats. D'où des phénomènes de résistance possible parmi les agents. Un exemple typique en est fourni, en France, par la politique de sécurité suivie depuis 2002 (New Public Management, Wikipedia)

Premier pilier : les équipes plus que les plans

La logique descendante de l'État reconduit la distinction entre les penseurs (en haut, chargés de concevoir les plans) et les faiseurs (en bas, chargés de mettre en œuvre les plans). Ce paternalisme autoritaire généralisé empêche les acteurs de terrain de contribuer de manière significative à l'amélioration du service public. Ces énergies pourront être libérées en créant un **droit à l'expérimentation** au profit des agents publics, mais aussi des responsables d'associations, entrepreneurs ou salariés de l'ESS. Ce droit pourra s'exercer pour adapter une procédure locale comme pour investir un enjeu national. Cette méthode a largement été éprouvée par les Startups d'État depuis 2013.

Second pilier : la culture de l'impact

On n'améliore que ce que l'on mesure, et **l'on ne mesure que trop rarement l'utilité du service public** en réalité. En créant un **prix de l'externalité** (échec scolaire, récidive, chômage, exclusion...) adossée sur les services existants, nous permettrons une comparaison avec les nouveaux services pour optimiser les décisions d'investissement. Progressivement se substituera au pilotage par les moyens ce pilotage par les résultats, dans la loi de finances et les finances publiques.

On peut construire à côté de l'administration de gestion une administration d'innovation organisée selon les principes de l'entrepreneuriat et du capital risque, avec un droit à l'expérimentation pour les agents publics et les acteurs de l'ESS et des espaces d'autonomie où l'exercer, le tout financé par des coûts évités.

Nous verrions immédiatement émerger un peu partout des agences pôle Emploi responsables et autonomes, des écoles, des collèges libres de recruter et d'exercer de nouvelles pédagogies plus adaptées, des commissariats qui garantissent un accueil privilégié aux femmes battues ... comme nous verrions des services à portée nationale émerger des meilleures réussites du terrain : plateforme pédagogique participative, gestion des flux aux Urgences, lutte participative contre les violences faites aux femmes ... et tant d'autres !

Cette dynamique au sein du secteur public inspirera un vaste mouvement de débureaucratization dans toute l'économie, victime elle aussi du profond malaise qui règne dans les grandes organisations.

Trois ornières mentales à dépasser

The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones.

John Maynard Keynes

Les informaticiens ont été les premiers à observer les phénomènes de complexité dans les grandes organisations. Leurs systèmes d'information en sont l'exact reflet : silos, conflits, doublons, désalignement stratégique, individualisme ou absence de but partagé forgent les bases de données dispersées et de mauvaise qualité, les applications inutiles, les interfaces compliquées, les outils concurrents ou inadaptés. Nous sommes donc régulièrement aux premières loges de la fabrique de la bureaucratie : nous codons dans nos algorithmes l'immaturation de l'organisation.

Ainsi par exemple dans les années 2000 nous avons bâti les systèmes de gestion des risques réglementaires des grandes banques (imposés par la réglementation dite "Bâle II"), systèmes d'une grande complexité, qui imposent de nouvelles contraintes au terrain, et qui, la veille du krach de 2008, affichaient fièrement un voyant vert, tout va bien. Embaucher dix journalistes par banque eut été largement plus efficace pour déceler le risque induit par des obligations pourries en provenance des US...

Mais cette expérience nous a permis d'observer les mécaniques profondes à l'oeuvre et les représentations mentales à l'origine de ces constructions. On peut en citer trois principales :

- la croyance que mutualiser, regrouper des fonctions est toujours gagnant, comme une belle équation que l'on factoriserait, et qui deviendrait plus pure, plus simple,
- la croyance que tout problème complexe peut se résoudre par une réduction en sous-problèmes, et une planification détaillée,
- la croyance que piloter les organisations par leurs moyens est plus efficace que de les gouverner par leurs finalités.

La concentration permet des économies d'échelle

"économie d'échelle", "centralisations", "secrétariat généraux mutualisés", "directions informatiques centrales" sont des représentations du quotidien. Il ne viendrait à l'idée de personne de questionner ce puissant mouvement de "rationalisation". Et pourtant.

Lorsque une des principales banques mutualistes a rationalisé (centralisé) son informatique, les coûts informatiques sont passés de 8% du PNB bancaire en moyenne à plus de 10%⁷, et la satisfaction a diminué, conduisant à l'embauche de personnels informatiques supplémentaires en local pour combler ce déficit. Lorsque les régions ont fusionné pour

⁷ Les chiffres publiés comme ce [7.4% en 2014](#), ne reflètent pas le coût total réel du SI, mais uniquement sa partie comptabilisée dans la DSI, donc hors maîtrises d'ouvrage informatique et informatiques locales.

réaliser un milliard d'économies, ce sont à l'inverse des doublons de postes conservés, et une facture qui augmente. On pourrait penser qu'il s'agit d'un régime temporaire, qui une fois dépassé, va voir les économies enfin se dégager. Or il n'en est rien. Dix ans après la fin de la fusion des informatiques bancaires, non seulement les coûts ont encore augmenté, mais la satisfaction des usagers - notamment liée à la capacité à livrer des améliorations du quotidien - est toujours en berne.

Pourtant partout, cette centralisation administrative, déjà abondamment décrite par Tocqueville, demeure la règle. L'insatisfaction se mue en fatalisme, et, loin des usagers du service public, les mutualisations ambitieuses, lancées dans des grands programmes⁸, conduisent le plus souvent à des tragédies de l'exécution ou à des solutions uniformes⁹ qui dégradent pour beaucoup la qualité du service, sans pour autant réduire la somme des coûts qu'elles étaient censées diminuer. Ainsi depuis dix ans, la saisie des factures dans Chorus pour tous les fournisseurs de l'État est un système fragile, compliqué, et défectueux. Aucune amélioration n'y a été apportée, comme si les héros qui l'avait fait naître étaient passés à autre chose.

Ce caractère figé est important, il est la conséquence de notre conception des systèmes en deux phases, *projet* (investissement fort), puis *maintenance* (investissement faible). Car tout projet finit par livrer quelque chose. Un département aux prérogatives transverses existe, existence qui témoigne à elle seule de sa réussite : son site web a été livré, l'offre de service est disponible, ses normes obligatoires. Il est bien plus difficile d'admettre l'avis des usagers dans ces "succès". Et si l'on répondait sincèrement à la question "le monde est-il mieux avec ce nouveau système que sans ?". Nous aurions de nombreuses surprises : tout le monde se plaint à raison des "standards groupe", des "offres de service", et plus généralement de l'accumulation de machins qui s'imposent aux acteurs de l'organisation.

Cette concentration délétère existe aussi dans le privé, et corrobore la théorie économique qui veut que le monopole - même interne - est structurellement moins performant que des acteurs en concurrence. Ainsi dans le privé comme dans l'administration, les grandes fonctions support mutualisées dont nous avons rêvé se révèlent souvent en d'atroces monopoles.

Non seulement nous créons des monopoles internes, sans concurrence donc, mais également sans pilotage de leur performance, jugeant que leur seule présence les justifie. C'est la force de la représentation dominante "concentré = bien". Dans les organisations matures où ce problème est connu, des mesures existent pour l'adresser. Ainsi chez Amazon par exemple, lorsqu'une fonction support existe en interne, elle doit être en mesure de se confronter au marché, et donc offrir ces services à d'autres clients que l'entreprise (AWS : informatique à la demande, logistique à la demande).

⁸ SIRHEN, Louvois, Opérateur National de Paie ... des grands projets informatique totalement abandonnés après plusieurs centaines de millions d'euros d'investissement

⁹ [Chorus](#) l'outil de gestion comptable des administrations, [Préfecture Nouvelle Génération](#), les préfectures sans guichet ..

Les zones beta dans lesquelles se sont développées les Startups d'État ont quant à elle expérimenté une logique de fonction support *choisie* plutôt que *subie* : aucune fonction support n'est obligatoire si l'on peut reproduire l'essentiel localement (recrutement, informatique locale, aide juridique externe, design, communication ..).

Pour dépasser ce premier paradigme délétère "mutualiser c'est bien", nous pourrions donc disposer de deux nouvelles règles : les opérations ont le choix de reproduire si nécessaire des fonctions support, on passe des fonctions support *subies* aux fonctions support *choisies*; et d'autre part toute fonction support revendiquant une place dans une organisation doit être en mesure d'en "vendre" à l'extérieur.

Une politique publique peut se construire sur plans

A tout problème complexe, il existe une solution simple, et fautive. Henry Louis Mencken

Quelle est la différence entre un système complexe et un système compliqué ? Dans un système compliqué - un pont ou une centrale nucléaire par exemple - si vous déroulez correctement le plan, le système va fonctionner de manière optimale. Dans un système complexe, un système où s'exercent des forces naturelles cumulativement imprévisibles - la biodiversité ou la formation professionnelle par exemple - c'est l'inverse, si vous déroulez le plan, vous êtes sûr d'obtenir une situation sous-optimale.

Tout système complexe qui marche est invariablement issu d'un système complexe plus petit qui marchait. (lemme empirique)

Cette contingence des systèmes complexes fait que nulle confiance ne peut être accordée aux plans qui voudraient en décrire une version améliorée. Le monde sera-t-il mieux avec un Revenu Universel d'Activité ? Nul ne le saura jamais sans l'avoir testé. Du reste la réponse variera sensiblement selon les règles de design finalement utilisées, la qualité de la réalisation, la prise en compte des spécificités, le choix des mots utilisés...

Pour qu'un système complexe passe d'une version N à une version N+1, avec une amélioration avérée, il vaut donc mieux faire confiance à une équipe sur le terrain qu'à un plan. Cela peut paraître paradoxal, mais plus le système est complexe, plus il faut aller vite pour tester des hypothèses sur le terrain, là où l'on n'aurait tendance à ralentir pour en réaliser des plans faussement rassurants. Notre désir de contrôle, d'impossible prédictibilité, entretient une bureaucratie dont les objectifs variés ne s'alignent que rarement sur ceux des faiseurs de terrain.

Une nation qui fait une grande distinction entre ses érudits et ses guerriers verra ses réflexions faites par des lâches et ses combats menés par des imbéciles. William F. Butler (1891)

Les plans pourront être utiles ensuite lorsque l'équipe aura levé les innombrables incertitudes sur ses terrains d'expérimentation, quand le problème ne nous apparaîtra plus complexe, mais sa généralisation seulement compliquée.

Piloter par les moyens permet de maîtriser les fins

Si tu veux construire un bateau, ne rassemble pas tes hommes et femmes pour leur donner des ordres, pour expliquer chaque détail, pour leur dire où trouver chaque chose. Si tu veux construire un bateau, fais naître dans le coeur de tes hommes et femmes le désir de la mer.
Antoine de Saint-Exupéry

Nul ne l'ignore, la division du travail, y compris dans les entreprises de service comme les administrations, est la règle. Elle condamne les divisions des organisations à être pilotées par des moyens (des achats moins chers pour la direction des achats, des engagements moins risqués pour la direction juridique, des fonctionnalités plus nombreuses pour l'informatique, etc.), et laisse au haut de la pyramide le soin d'aligner ces finalités "d'ordre 2" sur la finalité principale, qui elle s'adresse au citoyen : s'insérer dans la société, préserver sa santé, garantir sa sécurité ...

Malheureusement, comme en témoigne les immenses experts qui se sont penchés sur ces dynamiques (Eliyahu Goldratt, Edward Deming, Edgar Morin, Michel Crozier ...), la somme des optimum locaux ne fait pas un optimum global, quelque soit le talent des dirigeants. Par exemple, lorsque la direction des achats d'un constructeur automobile maximise ses objectifs, elle prend le risque d'acheter des roulements à bille de moindre qualité, qui au final ont un taux de panne plus élevé, déplaçant le problème vers la direction de la maintenance, et au final les quelques centimes gagnés par roulement conduisent l'entreprise à perdre des milliers d'euro à chaque panne.

Cette division du travail qui éloigne les agents de l'intérêt des usagers et avilit l'objet social des services publics est pour beaucoup dans la propagation de maux profonds dans l'administration : désengagement, burnout, bullshit jobs. Lorsqu'il ne s'agit plus d'améliorer la santé mais d'appliquer un taux de remboursement, lorsqu'il ne s'agit plus d'insérer les jeunes dans la société mais d'appliquer un programme scolaire, lorsqu'il ne s'agit pas d'améliorer l'employabilité mais de dispenser un volume de formations .. les finalités ont été dissoutes dans les moyens, et le travail perd de son sens.

Comme le démontrent Michel Crozier dans "L'acteur et le système", les comportements égoïstes ne sont pas l'exception mais la règle dans une organisation. Un acteur tentera toujours de maximiser ses marges de manoeuvre dans le "jeu" que lui offre le système. Les machines tomberont un peu en panne pour justifier les techniciens de maintenance, les risques juridiques seront amplifiés pour justifier le recours aux juristes, les besoins en mains d'oeuvre seront exagérés pour diminuer la pression sur les équipes ... Ce que ne décrit pas Crozier, c'est combien ces comportements prévalent à mesure que l'objet social de l'organisation devient contestable. Dans une société dont le but est le profit ou dans une administration dont le but n'est plus que d'appliquer une norme, rien ne vient contredire cette éthique personnelle, car l'objet social de l'organisation a perdu sa noblesse, lui opposer l'intérêt personnel est donc peu contestable. Au contraire, lorsque l'organisation reste

polarisée sur un objectif d'intérêt général - préserver la santé de ses usagers par exemple - les arrangements dans le système peuvent être limités.

Or on y songe peu, mais le monde a beaucoup changé en 50 ans. L'accès à toute l'information à coût quasi nul ou la possibilité de connecter les individus dans toutes formes de réseaux sociaux, ouvrent la voie à des organisations plus modulaires, plus autonomes, et centrées sur leur impact. Une école, une agence emploi, une caisse de sécurité sociale pourraient s'organiser loin des silos qui laissent trop souvent les usagers batailler avec leur indifférence.

Cette transformation est largement entamée dans l'industrie depuis les années 1950 dans le sillage du Toyota Production System (TPS) qui a infusé la pensée "lean", c'est à dire la recherche de la satisfaction client par la participation volontaire des opérateurs à la qualité et l'efficacité. Adapté, souvent galvaudé en injonction descendante, le lean ne s'entend que par le développement des personnes. Mais la plupart des usines confrontées à la concurrence mondialisée n'ont pas eu d'autres choix que d'expérimenter des îlots d'autonomie puis de les étendre à des usines entières pour atteindre les standards de productivité nécessaires à leur survie. En France, l'histoire de Michelin est assez représentative de cette évolution¹⁰.

Dans les services, où la concurrence est finalement moindre - songez aux monopoles administratifs, à la dizaine de banques et aux quatre opérateurs mobile Français - le mouvement ne s'est que faiblement déployé. Certaines entreprises comme la MAIF explorent en pionniers ces voies où une large autonomie est concédée aux équipes de la relation client pour résoudre les problèmes de leurs sociétaires.

Mais l'écrasante majorité des grands opérateurs de service n'a pas atteint la maturité et la discipline que l'on peut observer dans les systèmes lean industriels aux pratiques autogestionnaires établies. La mesure de la performance y est en particulier plus complexe : on peut mesurer le débit de pneus d'une usine, leur taux de défaut, mais il est plus difficile de mesurer le débit d'utilité d'un service juridique ou marketing.

Cette difficulté à se placer dans l'oeil du client, à mesurer un impact, une utilité, provoque un évitement du problème par son déplacement dans l'espace des *moyens* et plus celui des *fins*. Dans le management des services, l'ensemble des conversations, des arbitrages se situent dans cet espace des tâches, des fonctionnalités, des projets. On investit tant de millions dans "la refonte de l'offre de service", et l'on aura réussi lorsque le projet sera terminé, point, c'est suffisant. A aucun moment quelqu'un ne s'est engagé pour dire, "après la refonte de l'offre de service, le temps de résolution d'un cas client baissera de 22%, ou le nombre d'erreurs de gestion va baisser de 30% ...". Ce qui pourrait être taxé d'immaturité relève en fait du confort, puisque le maintien de la pensée collective dans le champs des moyens permet d'éviter la sanction des usagers. Ou de la différer, car face à des acteurs du service mondialisés qui ont intégré l'amélioration continue dans leur ADN, les GAFA en particulier, les usagers ne vont pas tolérer longtemps d'être méprisés par les guignols du service Taylorisé...

¹⁰ Voir par exemple le [témoignage](#) de Bertrand Ballarin, directeur des relations sociales du groupe.

Désengagement, épuisement, burn-out, bullshit jobs ... une fatalité ?

Le quotidien des employés de grandes organisations est donc caractérisé par de grands mouvements de mutualisation, une faible autonomie des équipes, et une culture résolument tournée vers les moyens. Et pourtant ça marche ! Nul ne peut nier les immenses progrès qu'ont permis les moyens d'organisation actuels pour améliorer notre condition.

A l'aube du XXI^e siècle, ce paternalisme autoritaire atteint néanmoins une limite. Bien qu'aucune étude académique sérieuse ne se soit penchée sur les impacts des phénomènes bureaucratiques dans les grandes organisations publiques ou privées¹¹, le malaise est bien là. Qui n'entend pas régulièrement l'un de ses témoignages dans son entourage ?

- "j'adore mon métier, mais on m'empêche de le faire"
- "moi maintenant je n'essaie plus d'être utile, je fais ce qu'on me dit"
- "j'ai encore passé ma journée dans des réunions inutiles"

Comment ces témoignages peuvent-ils être si répandus alors que le taux de bullshit job varierait entre 10 et 20% ? La réponse tient dans la métaphore de l'iceberg : la présence de boulots inutiles dans une organisation n'est que le témoin de son incapacité à créer les conditions de l'amélioration continue. Si celle-ci était une réalité, ces tâches auraient disparues, et les gains rétrocédés aux usagers ou à l'organisation. Or ces métiers inutiles¹² s'épanouissent surtout dans les registres du contrôle, de la coordination, de la conformité, de la comptabilité ou de la communication. Ce n'est donc pas forcément l'occupant du bullshit job qui souffre, mais le maçon, l'infirmière ou le professeur qu'il contrôle, qu'il coordonne, qu'il met en conformité, ou qu'il comptabilise. Ajouter des contraintes sans valeur ajoutée à un travail provoque un sentiment de dépossession, d'impuissance et d'injustice. Cette souffrance diffuse est un angle mort politique, que l'on peut enrayer en proposant un nouveau pacte aux organisations apprenantes.

Don't blame the people, fix the system. Edward Deming

Les modes de travail observés dans les équipes d'innovation peuvent inspirer les grandes organisations : injecter progressivement sens, autonomie, et amélioration continue dans des équipes est largement compatible avec le fonctionnement d'une grande organisation. Les six îlots auto-gestionnaires expérimentés chez Michelin ont par exemple coexisté avec une organisation paternaliste traditionnelle, puis ont en dix ans répandu une nouvelle culture dans les usines. Dans l'administration, l'autonomisation d'unités de service public (établissements scolaires, agence emploi ..) peut constituer un modèle épanouissant et

¹¹ On devra se contenter d'échantillons qualitatifs comme ce [sondage BVA](#) repris par Challenges : plus de 30 % des salariés d'entreprises publiques et nationales émettent ainsi des doutes sur le fait d'avoir un bullshit job, contre 17 % des salariés de l'ensemble du secteur public et 9,3 % de ceux du privé.

¹² NB : inutiles à un certain degré, ces fonctions sont bien sûr utiles, c'est la place qu'elles ont pris qui est contestable.

efficace de déploiement du service public. Mieux, nous pensons que le Service Public peut incarner cette figure libératrice et inspirer tout le secteur tertiaire.

« Dans tous les systèmes économiques coexistent les unes à côté des autres de très nombreuses formes de travail, mais il y a toujours une figure du travail qui exerce son hégémonie sur les autres. Cette figure économique fonctionne comme une sorte de tourbillon qui transforme peu à peu toutes les autres afin qu'elles présentent à leur tour ses propres qualités. La figure hégémonique n'est pas dominante en termes quantitatifs mais dans la mesure où elle possède le pouvoir de transformer les autres. » Antonio Negri, La Traversée de l'empire

Conclusion

Il ne suffit pas de lancer des incantations pour changer des modes de pensée ancrés depuis des siècles. Le système les rejettera avec raison, victime de sa propre résilience.

Il est possible en revanche d'élargir les représentations du monde dans les grandes organisations à ces trois diagnostics :

- la **concentration** n'est pas source de toutes les vertus, la **déconcentration** peut aussi être une vertu,
- il n'y aura pas de **plans** de la réforme de l'État ou de "libération" des grandes organisations privées, mais des **équipes** qui produisent ces changements progressivement, et certaines qui y parviennent,
- à côté de la **mesure des moyens, des coûts**, peut se déployer une **culture de l'utilité, de l'impact** (moins cher, plus rapide, plus simple, plus inclusif, moins pénible ..), plus complexe à appréhender car subjective, plurifactorielle et dynamique. La bonne nouvelle ? Une fois abandonné notre désir de certitudes, les conversations sur la valeur sont accessibles à tous, passionnantes et aussi drôles.

Réenchanter la réforme de l'État au XXI^e siècle

Comment transformer nos intuitions en plan d'action concret, face à la profondeur des enjeux ? Nous proposons de **créer dans l'État un investisseur en intérêt général** qui va concéder à une multitude d'équipes le soin de déployer de nouvelles formes de service public au plus près de leurs territoires.

Des finalités, plus que des fonctionnalités : la culture de l'impact

Le cynique connaît le prix de tout et la valeur de rien. Oscar Wilde

Déterminer des indicateurs d'impact est souvent difficile. Il faut se placer dans un contexte fictif où le service n'existerait pas ou serait pris en charge autrement, et répondre à la question "Quel serait le bénéfice pour la société de supporter le coût de ce service ? Pourquoi le monde serait-il mieux avec que sans ? Ne pourrait-on pas faire autre chose de plus utile avec ce budget ? Quelle quantité, même subjective, mesure le plus simplement cette utilité ?".

Quant cette réflexion est menée sans profondeur, les indicateurs peuvent être puissamment délétères. Compter des "interpellations" ne fabrique pas de la "sécurité", mais plutôt de la stigmatisation des consommateurs de drogue, qu'il est plus facile d'arrêter, et qui comptent comme une affaire "élucidée". Un indicateur est très vite manipulé dès qu'une évaluation est en jeu. C'est pourquoi le monde de l'impact s'apparente au monde quantique, dès qu'on y réalise une mesure, elle perturbe l'expérience, et il faut rapidement changer de thermomètre... Par exemple, les "parcours perdants" en santé d'aujourd'hui ne sont pas les mêmes qu'hier. Réussir à les réorienter vers des "parcours gagnants" procèdera de techniques différentes à imaginer en continu¹³.

Alors que faire ?

Imaginons comment notre système de comptabilité nationale (LOLF) pourrait agir plus efficacement sur les performances d'une administration. Aujourd'hui par exemple, dans l'annexe au projet de loi de Finances "Projets de performance", la mission de l'Éducation Nationale pour les collèges semble tout à fait pertinente : "Conduire le maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale et à l'obtention des diplômes correspondants".

Et pourtant sur le terrain, dans la solitude de la salle de classe, soumis à une avalanche de normes et de directives, le véritable objectif est de terminer le programme, et l'échec scolaire

¹³ Exemple : douleurs articulaires et abdominales traités en symptômes (scanners, infiltrations, traitements anti-inflammatoire) alors que le traitement de la cause (intolérance au gluten) résout le problème.

traité comme une variable d'ajustement. Alors pourquoi un tel écart entre objectifs et réalité ? Poursuivons la lecture de l'annexe pour nous apercevoir que dès qu'un objectif est raté, une solution est décrétée, ainsi ... *ces écarts importants confirment le besoin, particulièrement en REP+, de poursuivre le renforcement de l'apprentissage des fondamentaux [...] ces mesures devraient entraîner une amélioration des résultats des élèves de l'éducation prioritaire ... ou ... Ces résultats, insatisfaisants, justifient pleinement les efforts consacrés aux élèves de l'éducation prioritaire et la priorité accordée aux premières années de la scolarité à travers la mesure de dédoublement des classes de CP ...* et ce ad nauseam. Mesure de performances moyennes sur le territoire et actions massives planifiées sont les seuls levier de progrès de notre vénérable institution. Aucun lien entre dépenses et performances. Aucune autonomie laissée aux établissements pour s'améliorer. Au fond, ces indicateurs servent à lancer des gros paris depuis la rue de Grenelle.

Or améliorer l'efficacité revient toujours à diminuer le coût unitaire d'un service pour obtenir un impact social désiré (par exemple en améliorant la réussite scolaire à moyens constants). Pour 100 euros dépensés, le programme Énergie Jeunes augmente ainsi les notes des élèves d'environ 9% d'un écart-type après 3 ans de mise en œuvre¹⁴. Si les intervenants n'étaient pas bénévoles mais rémunérés par le programme, on obtiendrait pour 100 euros dépensés une hausse des notes des élèves après trois ans d'environ 2% d'un écart-type. Par comparaison, d'après les estimations disponibles, ce chiffre n'est que de 0.2-0.75% pour le dédoublement des classes et les internats d'excellence. Cet exemple illustre l'immense diversité de solutions qui s'offre à nous pour résoudre les problèmes et la nécessité de se départir de l'idée qu'il existe LA solution.

Cette annexe de la LOLF pourrait ainsi servir de point de repère sur les coûts unitaires de production de réussite scolaire : les meilleurs établissements, les meilleurs en contexte difficile, les moins bons, la moyenne, la performance des dispositifs privés, expérimentaux ... Puis, plutôt que de décréter des plans, inviter des volontaires à déployer leurs solutions à ces enjeux. Ceux-ci vont alors exiger un accroissement significatif de leurs marges de manoeuvre - sur les programmes scolaires, sur le recrutement - pour réussir ces objectifs, sinon ils se déclareront incapables d'en assumer la responsabilité. Si on leur consent, petit à petit, ils vont construire les outils et techniques adaptés à leur contexte et produire une culture locale de l'impact, veillant au succès de chaque élève, et à rien d'autre.

Un tel couplage entre mesure de la performance et expérimentations sur le terrain constitue pour les parlementaires un formidable levier de contrôle et d'orientation de l'action du gouvernement, les plaçant dans une logique d'investisseurs en intérêt général. Mais l'écart est tel avec le mode de gestion paternaliste généralisé qui domine les administrations centrales, les opérateurs, ou les collectivités, que ce couplage sera progressif, en permettant simplement à des pionniers de faciliter leur prise d'autonomie.

L'argument courant contre ce type d'approche est l'abandon du service public égalitaire, c'est à dire uniforme. A cela deux arguments. Le premier c'est qu'il existe déjà des inégalités

¹⁴ Evaluation de l'impact du programme Énergie Jeunes, rapport intermédiaire 2018

dramatiques ! Les manipulations de carte scolaire pour bénéficier du “meilleur établissement”, le rendez-vous de spécialiste en quelques jours dans sa consultation privée et en quelques mois à l’hôpital, les transports publics en zone rurale, la sécurité dans le 7e arrondissement de Paris et celle en Seine-Saint-Denis L’uniformité du service public ne nous a pas permis d’atteindre nos objectifs d’égalité et entretient le statu-quo dans nos administrations, puisque pour changer, tout doit changer en même temps !

Second argument, l’administration n’a pas le monopole de l’intérêt général. Nos centres de santé, nos maisons de retraite, certaines de nos écoles sont déjà gérés en délégation, selon un cahier des charges plus ou moins centré sur l’impact.

Nos conversations sont saturées de représentations du monde des coûts - budgets, fonctionnalités, projets, .. - trop rarement sont-elles polarisées sur l’impact souhaité. Perdus dans nos process, nos optimum locaux, aveugles de l’optimum global, seule une mesure courageuse et permanente de notre utilité peut en définitive nous guider. Mais il est plus confortable d’ajouter des bidules ou de lancer des grands plans nationaux sans cette exigence de redevabilité.

Un investisseur en intérêt général pour propager la culture de l’impact

Avec les Startups d’État, nous avons construit une solution opérationnelle pour bâtir de nouveaux services publics. Comment faire en sorte que ces pratiques autogestionnaires dévouées à l’amélioration continue irriguent les services publics existants ? Il faut pour cela changer la façon dont on y investit.

Comme nous l’avons vu, la LOLF a introduit une logique de performance dans la dépense publique avec une présentation des lois de finances par grands programmes et, pour chacun d’entre eux, des indicateurs décrivant l’impact attendu. Mais ces indicateurs n’ont aucune utilité directe pour mieux orienter la dépense publique, dès lors qu’il n’existe qu’une seule modalité de gestion du service public. Pour avoir un réel pilotage de la dépense publique par l’impact, il faut introduire un chaînage entre l’évaluation de l’*impact* (par son coût de production, par exemple le coût pour amener un 6e en échec scolaire à réussir son brevet) et *investissements* (dans différentes modalités de gestion du service public).

Nous n’avons par ailleurs presque jamais connaissance des coûts de production des externalités positives - l’impact attendu - que les services publics ont pour ambition de générer. Ce n’est pas un hasard, dans ce contexte, si tous les grands programmes de modernisation de l’État depuis le début des années 2000 se sont focalisés sur la simple réduction des dépenses.

Une histoire à portée de main

Septembre 2020 : après l’abandon du projet de réforme des retraites, à la faveur d’un remaniement et face aux nouvelles exigences posées par la crise du COVID-19, le nouveau Premier Ministre

formule l'ambition que l'État (Parlement et Gouvernement) se comporte en investisseur en politiques publiques pour libérer le potentiel des entrepreneurs au service de l'intérêt général, partout en France, qu'ils soient agents publics ou non. Un poste de Ministre à la Transition Citoyenne de l'Administration est créé et confié à un entrepreneur social reconnu, il réunit dans une société publique dédiée les talents éparpillés dans la communauté beta.gouv.fr.

Décembre 2020 : lancement, avec le soutien de la Ministre du travail, du DGEFP et du directeur général de Pôle emploi, d'une première expérimentation visant à faire émerger des modes de gestion plus performants du service public d'aide au retour à l'emploi. 20 Startups d'État sont lancées (dont une expérimentation d'agence autonome à Dijon) et 6 refinancées ([inclusion.gouv](http://inclusion.gouv.fr), [labonneboite](http://labonneboite.fr), [labonneformation](http://labonneformation.fr) et [AvrilVAE](http://avrilvae.fr), [diagOriente](http://diagoriente.fr), [Maintenant!](http://maintenant.fr) et [CompétencesPro](http://competencespro.fr)) pour un investissement total de dix millions d'euros.

Mars 2021 : l'incubateur de politiques publiques publie, en partenariat avec l'INSEE et Paris School of Economics, le prix de base de l'externalité de retour à l'emploi ou à la formation, par profil de chômeur. L'agence de Dijon produit 37% d'externalités supplémentaires qu'une agence classique à portefeuille de chômeur comparable. Sur la base de ce prix, la quasi totalité du portefeuille d'investissement initial est refinancé.

Juin 2021 : élargissement à 23 agences Pole emploi autonomes, qui reçoivent la possibilité de proposer des services d'accompagnement différents de l'offre de service standard, et un financement d'amorçage.

Septembre 2021 : co-financement d'une vague de projets portés par des associations et des acteurs de l'économie sociale et solidaire proposant des services d'accompagnement pour certains types particuliers de public, financés à hauteur du prix de base de l'externalité pour chaque chômeur accompagné. Les agences autonomes sont bien sûr leur premier lieu d'expérimentation, contribuant à accentuer l'écart de performance avec le reste du réseau, désormais quasiment d'un facteur 2.

Juin 2022 : le poste de haut commissaire est maintenu à l'issu des élections présidentielles. Un rapport de la mission d'information relative à la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) recommande d'étendre progressivement l'expérimentation aux principales missions de l'État au cours du quinquennat et d'intégrer le prix de l'externalité dans la LOLF.

2023-2027 : extension à l'Éducation Nationale, à l'Économie, à l'Environnement, à la Santé. Diminution de 60% de l'échec scolaire dans les 25 premiers collèges autonomes et de 33% dans les villes ayant déployé [monMentor](http://monmentor.fr), la politique publique participative de parrainage citoyen-enfant en difficulté. Diminution de 31% des parcours de santé perdants au profit de parcours gagnants, grâce à [maSantéActive](http://masantéactive.fr), qui a notamment réussi à dérouter deux millions de personnes d'une mauvaise prise en charge de leurs intolérances alimentaires. Après trois années de hausse, le nombre de femmes victimes de violences conjugales est enfin en baisse, grâce au 500 000 personnes inscrites dans le réseau social [stopViolenceFemmes](http://stopviolencefemmes.fr) pour leur venir en aide. Enfin, la monnaie complémentaire [ecoEuro](http://ecoEuro.fr), qui augmente le pouvoir d'achat des produits et services écologiquement vertueux, vient de franchir le cap des 10 milliards d'euros de transactions...

Juin 2028 : suite à des évaluations positives, vote d'une loi relative au cadre d'investissement général de l'État dans les politiques publiques généralisant la présentation du budget par prix de l'externalité et demandant à chaque responsable de mission / programme de rendre des comptes sur l'évolution de ce prix.

Conclusion

Le dispositif simple que nous présentons est un débouché aux aspirations de nos concitoyens au XXI^e siècle, à la colère de la base et aux cahiers de doléances du Grand Débat, immense liste de “trucs à faire” qui entretient l'illusion symptomatique française que l'État va tout résoudre. Au contraire ces doléances pourront servir de support à la constitution de projets concrets, issus du terrain, et soutenus par l'incubateur public, à l'image du premier prototype existant, les Startups de Territoire à Valence-Romans.

Le goulet d'étranglement de cette transformation n'est ni financier ni technologique, il est psychologique. Il réside dans la capacité de nos dirigeants à basculer du mode héroïque à une posture plus humble, une forme de lâcher prise. La maturité des organisations se mesure là. Dirigeant égotique, morgue du haut-fonctionnaire, “tout passe par moi”, “je résoud tout, je maîtrise tout, vous exécutez”, ou dirigeant apaisé, conscient de sa propre faiblesse, réjoui par le succès des autres et aspirant à maximiser leur autonomie. Ce management qui doit passer de la *prescription* à la *suppléance* devra aussi se convaincre que supprimer son propre job - se rendre inutile en faisant grandir les autres - doit être une voie de promotion.

La tentation d'un autoritarisme qui “marche quand même bien (économiquement) ailleurs” est grande face aux jacqueries récurrentes qui émaillent tout projet de réforme en France. Mais elle ne nous mènera pas loin. Car en réalité notre destin en tant que peuple, notre différenciation en tant que nation, tient dans notre aspiration à la liberté, pour difficile que soit le chemin qui la fasse coïncider avec l'intérêt général. Mais de toute l'histoire de l'humanité, nous n'avons jamais eu autant d'outils et de capitaux pour traverser cette crise existentielle !

A un niveau individuel, en refermant ce livre, vous vous sentirez peut-être encore plus malheureux et désespéré, en décrétant que “c'est bien beau tout ça, mais c'est impossible dans mon contexte”. Il n'en est rien. Il ne s'agit pas de vous transformer en Tuttle (Robert de Niro) du célèbre Brazil pour braver le système, mais reconnaître que partout il existe des marges de manoeuvre pour entreprendre, pour réaliser un premier pas. Pas un grand soir, mais un premier pas vers une organisation qui promeut des finalités dans lesquelles vous vous retrouvez et qui vous permet de vous en sentir responsable.

Sans attendre que votre bureaucratie ne se transforme en jardin pour entrepreneurs, vous pouvez aisément demander à votre supérieur hiérarchique la permission d'organiser régulièrement des déjeuners débat où l'on peut parler des problèmes dans un cadre bienveillant. Sans autre engagement ni ambition que parler, écouter, comprendre. Au bout de quelques réunions, les participants vont vouloir en résoudre un vraiment, commencera alors une négociation pour réaliser le plus petit investissement qui viendrait y contribuer ...

A bientôt de l'autre côté !