

Guide de lancement des Startups d'État



beta.gouv.fr

version octobre 2018

Table des matières

FAQ	3
Qui sommes-nous ?	3
À qui s'adresse ce guide ?	3
Qu'est-ce qu'une Startup d'État ?	3
Comment ça marche ?	3
Dans quels cas en créer ?	3
Est-ce adapté pour les grands projets ?	3
Combien ça coûte ?	4
Comment être accompagné ?	4
Qui est concerné ?	4
Aperçu du programme	5
Mission	5
Historique	5
Portefeuille	5
La méthode Startup d'État	7
Les trois piliers	7
# Équipe dédiée et autonome	7
# Problème de politique publique	7
# Approche incrémentale	8
Autres facteurs-clés de succès	8
# Sponsor	8
# Innovateur	9
# Coaching	9
# Règle des six mois	10
# Mesure d'impact	10
L'accompagnement par beta.gouv.fr	12
beta.gouv.fr	12
Conditions d'engagement	12
Appui opérationnel	13
Formation	13
Supports contractuels	13
Pour en savoir plus	14

FAQ

Qui sommes-nous ?

beta.gouv.fr est le réseau des incubateurs de Startups d'État. Notre mission est de créer un écosystème public de l'innovation performant pour concevoir des politiques publiques qui répondent mieux aux besoins des usagers. Au 1er octobre 2018, il existait en France 6 incubateurs accompagnant 63 Startups d'État, ce qui représente une communauté de 140 personnes. Le réseau est piloté par l'incubateur de services numériques de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

À qui s'adresse ce guide ?

Ce guide s'adresse à tous les acteurs intervenant dans le champ des politiques publiques. Il présente une méthode pour innover dans le secteur public, qui s'inspire du mode de fonctionnement des start-ups privées et de l'expérience acquise pour importer et adapter ce mode de fonctionnement au sein de l'État depuis 2013.

Qu'est-ce qu'une Startup d'État ?

Une Startup d'État est une équipe dédiée et autonome qui développe une solution à un problème de politique publique dans une approche incrémentale. Elle est financée par l'administration porteuse de cette politique, sur la base de son impact. Elle n'a pas pour objectif de faire du profit et n'a souvent pas de personnalité juridique propre – même si elle peut devenir une association, un GIP ou un service au sein d'une administration.

Comment ça marche ?

Un responsable d'administration crée une Startup d'État soit pour répondre à un problème de politique publique pré-identifié, soit en lançant un appel à intrapreneurs pour faire émerger les problèmes auxquels sont confrontés les agents sur le terrain. Une équipe est mise en place pour développer une première version de la solution en travaillant au plus près des usagers. Elle dispose de six mois pour faire la preuve de son impact et n'est refinancée que si c'est le cas.

Dans quels cas en créer ?

Il s'agit d'une méthode utile pour découvrir et déployer une solution à un problème de politique publique. En revanche, cette méthode n'est pas adaptée pour réaliser de simples développements informatiques (par exemple, lorsqu'un cahier des charges a été élaboré et qu'on est sûr que sa réalisation donnera satisfaction)

Est-ce adapté pour les grands projets ?

Le [Pass culture](#), qui gèrera à terme 500 millions d'euros par an, est développé en mode Startup d'État. Dans ce cas, une équipe plus importante est mise en place dès le lancement du projet avec des experts techniques de haut niveau pour minimiser les risques d'échec.

Les fondamentaux d'une Startup d'État – équipe dédiée, problème de politique publique et approche incrémentale – restent bien présents.

Combien ça coûte ?

Le coût moyen constaté pour les six premiers mois est de 150 000 €, ce qui permet de rémunérer un développeur à temps plein et un coach expérimenté. Dans le cas d'un grand projet, le coût est évidemment supérieur. Ces 150 000 € ne sont qu'un coût d'entrée : l'administration porteuse s'engage à refinancer la Startup d'État et à augmenter son budget si l'impact est au rendez-vous. Ce mode *produit* - dans lequel l'équipe sera maintenue tant que le produit vivra - s'oppose au mode *projet/maintenance* dominant dans les grandes DSI.

Comment être accompagné ?

beta.gouv.fr fournit un appui opérationnel aux administrations qui souhaitent lancer des Startups d'État : aide au lancement, montage des équipes, formation, suivi de l'impact, intégration organisationnelle... Les marchés publics cadre de la DINSIC peuvent en outre être utilisés pour le portage financier. Les coûts de fonctionnement des Startups d'État, en revanche, sont entièrement à la charge des administrations porteuses.

Qui est concerné ?

- Les décideurs publics pour moderniser leur administration : ministres, SG de ministères, DAC, DG d'opérateurs de l'État, présidents de collectivités locales, DGS, etc.
- Les agents publics confrontés à des problèmes de terrain, qui ont des idées de solutions numériques pour les résoudre et prêt à s'impliquer dans le développement de ces solutions.
- Les développeurs, designers, chargés de déploiements, coachs, entrepreneurs, etc. qui souhaitent mettre leurs compétences au service de la modernisation de l'État.
- Les cabinets de conseil et SSII qui peuvent recommander à leurs clients publics de réaliser des projets en mode Startups d'État et que beta.gouv.fr peut accompagner.
- ...

Vous souhaitez en savoir plus ? Lisez la suite du document puis contactez-nous en envoyant un email à contact@beta.gouv.fr.

Aperçu du programme

Mission

Les Startups d'État ont pour ambition de changer la façon dont on conçoit des politiques publiques.

Comment ?

En remettant l'utilisateur au centre des politiques publiques.

En se focalisant sur l'exécution.

En créant de premiers succès au plus vite.

En généralisant la méthode qui a permis d'y parvenir.

Nous développons pour cela une méthode décrite en détail dans la suite de ce guide.

Historique

La première Startup d'État est créée à titre expérimentale au sein de la DINSIC en 2013 pour la refonte du portail data.gouv.fr. Les résultats positifs conduisent à la création de plusieurs autres Startups d'État au sein de la DINSIC : mes-aides.gouv.fr, [Marchés Publics Simplifiés](#), [API entreprise](#)...

En 2015, Pôle emploi rejoint beta.gouv.fr en mettant en place un programme d'intrapreneuriat : des conseillers Pôle emploi proposent des solutions aux problèmes de terrains auxquels ils sont confrontés et la direction sélectionne les propositions les plus prometteuses. C'est ainsi que naissent [La Bonne Boîte](#), [La Bonne Formation](#), etc.

Ce modèle s'étend ensuite aux ministères, aux opérateurs de l'État et aux collectivités locales. En 2018, [PIX](#) et demarches-simplifiees.fr sont les premières Startups d'État à lever plusieurs millions d'euros pour leur croissance et le [Pass culture](#) constitue la première politique publique nativement numérique conçue en mode Startup d'État.

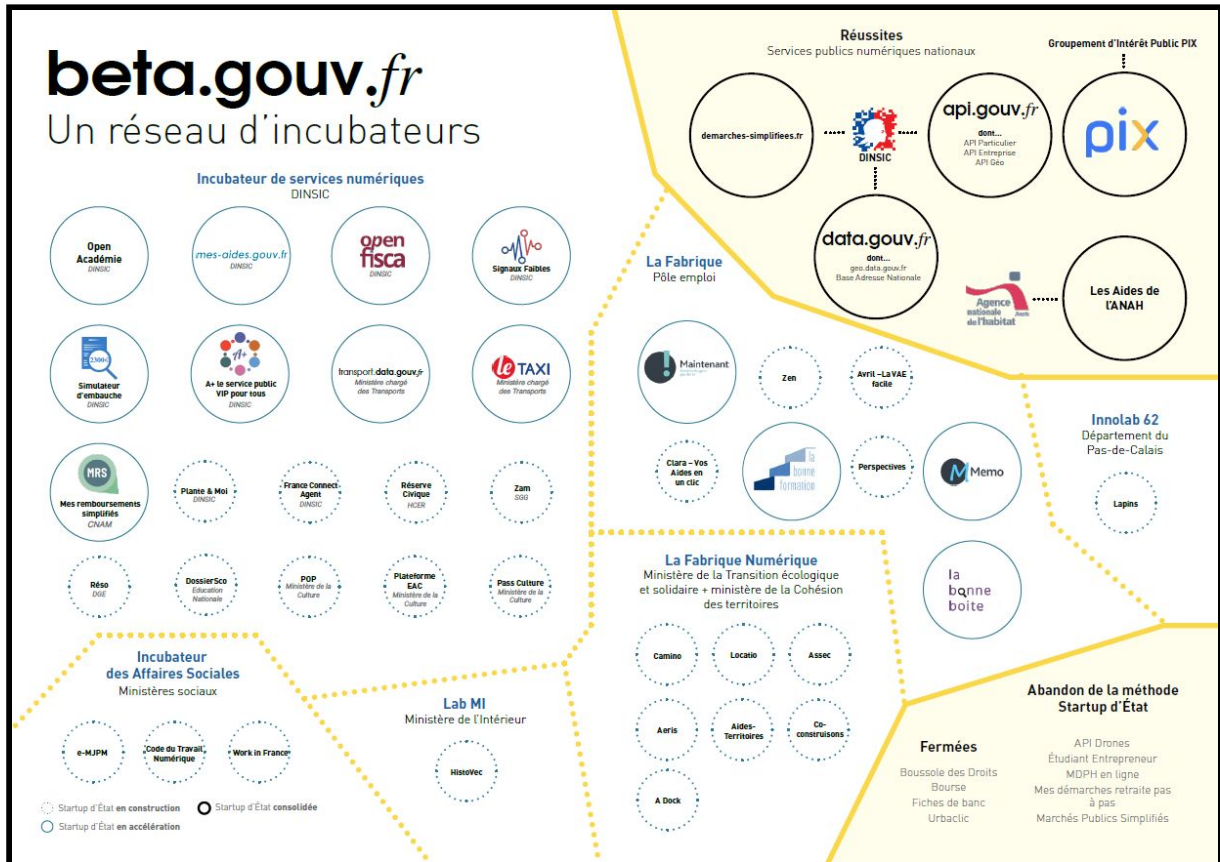
Portefeuille

Depuis 2013, 63 Startups d'État ont été créées. Elles sont accompagnées au sein de 6 incubateurs membres du réseau beta.gouv.fr. L'ensemble des Startups d'État constitue aujourd'hui une communauté de 140 personnes représentant un budget annuel total de 8 millions d'euros (hors rémunération des agents publics).

Sur l'ensemble du portefeuille, 9 Startups d'État ont échoué (15 %), 49 sont toujours en phase de développement (77 %) et 5 sont devenus des services publics numériques nationaux (8 %).

L'impact des Startup d'État doit être apprécié au cas par cas. Pour toute Startup d'État ayant franchi le cap des six premiers mois, il est documenté sur une page /stats dédiée accessible depuis le site beta.gouv.fr.

Les Startups d'État ont permis, entre autres, d'éviter 24 000 mois de chômage grâce à [La Bonne Boîte](#), de réaliser 6 000 simulations par jour d'éligibilité à des aides sociales grâce à [mes-aides.gouv.fr](#) ou encore de traiter en ligne 70 000 démarches administratives sur [demarches-simplifiees.fr](#).



La méthode Startup d'État

Les trois piliers

Une Startup d'État est une équipe dédiée et autonome qui développe une solution à un problème de politique publique dans une approche incrémentale.

Cette définition renvoie aux trois piliers sur lesquels repose la méthode.

Équipe dédiée et autonome

Au départ, une Startup d'État est généralement composée d'un agent public et d'un développeur travaillant à temps plein sur la start-up, accompagnés par un coach expérimenté. Lorsque l'équipe grossit, les développeurs, designers, chargés de déploiements, juristes, financiers, etc. qui viennent renforcer l'équipe travaillent eux-aussi à temps plein pour la start-up. Cela conduit à constituer une équipe dédiée – par opposition à une équipe projet à laquelle participent des gens qui travaillent aussi sur d'autres projets.

Une équipe dédiée améliore énormément le focus et réduit les coûts de coordination – ce qui est essentiel pour aller vite et réussir à trouver une solution rapidement. Notre expérience montre qu'il vaut mieux une personne à temps plein que quatre personnes à mi-temps.

À l'origine, il ne s'agissait pas d'une condition indispensable pour lancer une Startup d'État. Près de la moitié des Startups d'État ayant échoué entre 2013 et 2017 comportaient des membres ne travaillant pas à temps plein sur la start-up. Aujourd'hui, beta.gouv.fr n'accompagne plus de projets d'innovation portés sans agent public s'y dédiant à temps plein.

Problème de politique publique

Une Startup d'État a pour vocation de tester des solutions à un problème de politique publique.

Elle ne partira donc pas d'un cahier des charges mais d'une fiche produit. Celle-ci comporte généralement trois parties : un problème, souvent un drame ; une piste de solution, qui rompt souvent avec une habitude profondément ancrée ; et une proposition crédible pour obtenir de premiers résultats en six mois.

Cette méthode ne présente donc aucun intérêt pour réaliser des systèmes d'information pour lesquels des cahiers des charges ont déjà été réalisés. Pire, en repartant du problème, elle risque de faire perdre du temps et de l'argent à l'administration en lui faisant faire un pas en arrière.

Le problème visé doit en outre être suffisamment important pour justifier un investissement initial de plusieurs centaines de milliers d'euros, qui pourrait échouer, et des millions d'euros de réinvestissement si l'impact est au rendez-vous. Exemples : 6 millions de demandeurs d'emploi qu'on n'accompagne pas pour faire leur candidature spontanées ([La Bonne Boîte](#)),

40 % de non-recours aux aides sociales (mes-aides.gouv.fr), des millions de démarches administratives réalisées encore chaque année en papier (demarches-simplifiees.fr).

Approche incrémentale

Pour construire une voiture, il faut construire un moteur, une carrosserie et des roues. Mais pour construire la première solution de mobilité individuelle, il vaut mieux commencer par construire une bicyclette – afin de déterminer si c’est faisable techniquement et si des gens ont envie de rouler, sans y engloutir une fortune. C’est l’idée de base d’une approche incrémentale (et du développement dit « lean et agile »).

Au démarrage, les choses peuvent être faites à la main. Il arrive ainsi que des Startups d’État fournissent un service qui n’a rien de numérique avant de l’automatiser lorsque l’usage croît. Cette approche permet de valider une solution avant d’engager des développements, toujours coûteux.

Concrètement, cette approche conduit à ajuster le périmètre du service (territoire et fonctionnalités, par exemple) plutôt que les délais. Une solution imparfaite sera ainsi testée sur une population de quelques centaines de personnes, avant d’être améliorée et déployée plus largement si les premiers retours sont positifs. Cela permet de travailler en lien direct avec les usagers et oblige à les remettre au cœur de la conception des politiques publiques.

Autres facteurs-clés de succès

Au-delà de ces trois piliers, nous avons identifié depuis 2013 6 facteurs clés de succès que nous avons intégrés à notre méthode.

Sponsor

Les Startups d’État viennent bousculer les manières de faire habituelles dans l’administration. Pour avoir de premiers utilisateurs satisfaits en six mois, il faut pouvoir tester rapidement – ce qui suppose par exemple de recourir à des services d’hébergement d’application dans le cloud, ce qui peut être anxiogène pour des DSI traditionnelles ou encore de lancer un site Internet sous la marque de l’administration, ce qui peut être anxiogène pour les directions de la communication, même avec un bandeau “beta”. Si la méthode n’est pas soutenue au plus haut niveau, l’exigence d’un retour à la normale pourra faire échouer le projet.

C’est donc au directeur ou à la directrice d’un organisme public que revient la responsabilité de lancer une Startup d’État. Il va devoir protéger l’autonomie de l’équipe afin que le service développé réponde bien aux besoins des usagers. Les interférences du middle management – qui n’a souvent pas directement pour objectif de maximiser un impact social mais de garantir le respect des règles de gestion traditionnelle – sont particulièrement fréquentes et le sponsor va devoir les stopper.

À côté de l'administration de gestion, en somme, il doit donc mettre en place une administration d'innovation obéissant à d'autres règles et porter auprès de ses équipes un vrai changement culturel.

L'exigence d'un soutien au plus haut niveau n'a pas toujours constitué une condition nécessaire au lancement d'une Startup d'État. La moitié des échecs s'étant produits entre 2013 et 2017 s'explique pas un sponsorship insuffisant. Conséquence : comme avec les équipes dédiées, beta.gouv.fr n'accompagne plus de projets d'innovation sans l'adhésion du directeur ou de la directrice de l'administration porteuse à la démarche.

Innovateur

Nous disons souvent qu'il faut chercher des *innovateurs* plutôt que des *innovations*. Pourquoi ? Parce que le problème de l'innovation, ce n'est pas les idées, c'est l'exécution et que pour bien exécuter, il faut un innovateur particulièrement motivé. Innover sur commande, cela n'existe pas.

Pour trouver des innovateurs dans le secteur public, nous avons mis au point une méthode simple : les appels à intrapreneurs.

Le sponsor envoie un email à tous ses agents, libellé comme suit :

Chers agents,

Votre administration se lance dans une politique d'innovation ambitieuse.

Vous êtes confrontés à un problème de politique publique, un irritant récurrent pour les usagers ? Vous avez une idée de solution numérique qui pourrait permettre d'y répondre ? Vous êtes prêts à vous engager au moins six mois à temps plein dans le développement de cette solution ?

Candidatez pour participer à notre prochain challenge innovation et devenir intrapreneur.

Les agents présélectionnés sont invités à participer à une journée de pitch, au cours de laquelle des coachs de beta.gouv.fr les aident à préparer une présentation en 3 minutes d'une fiche produit. À la fin de la journée, un jury présidé par le sponsor sélectionne un ou plusieurs intrapreneurs. Ceux-ci sont libérés de leur tâches habituelles et reçoivent les moyens de monter leur Startup d'État.

Le taux de réponse à un appel à intrapreneur est de 1 % en moyenne. Un tiers des agents qui candidatent veulent s'attaquer à un problème d'ampleur avec une idée de solution crédible, et sont invités à la journée de pitch. Ils viennent de tous les niveaux de la hiérarchie, avec une surreprésentation des agents de terrain.

Dans le cas d'un problème de politique publique pré-identifié, une procédure similaire peut être suivie pour le recrutement au sein de l'administration d'un expert métier qui portera le projet, en fléchant alors l'appel à intrapreneur sur la thématique souhaitée.

Coaching

Les intrapreneurs connaissent souvent bien le problème auxquels ils veulent s'attaquer mais n'ont généralement pas de compétences informatiques et jamais fait d'innovation.

Pour les aider, un coach va leur servir d'associé. Il s'agit généralement d'un entrepreneur du numérique qui souhaite participer à la modernisation de l'État. Si l'intrapreneur apporte dans le projet sa connaissance du problème, sa motivation, son réseau, le coach apporte son savoir-faire en design de services numériques et son sens des raccourcis.

Le coach a une double responsabilité : que le projet réussisse et que l'équipe monte en compétence et devienne autonome. S'il consacre souvent plus de deux jours par semaine à la start-up au moment de son lancement, il passe généralement au bout de quelques mois à un rôle de mentor plus distant, ne lui consacrant que quelques heures de temps en temps.

Certaines Startup d'État n'ont pas bénéficié de coaching entre 2013 et 2017. Si cela n'a jamais conduit à des échecs, nous avons néanmoins constaté que la vélocité de ces équipes était substantiellement moindre que celles disposant d'un coach.

Règle des six mois

Au bout de six mois, une Startup d'État doit avoir eu premier impact, même limité : une candidature réalisée grâce à La Bonne Boite, une simulation réalisé sur mes-aides.gouv.fr, un dossier traité sur demarches-simplifiees.fr. Si ce n'est pas le cas, elle n'est pas refinancée.

Cette règle garantit que le temps ne devienne pas la variable d'ajustement et que l'équipe joue plutôt sur le périmètre (notamment fonctionnel), afin de limiter le risque d'investissement. Elle oblige aussi la Startup d'État à trouver des raccourcis.

Peut-on vraiment mettre en ligne un service imparfait ? Oui, en mettant un bandeau bêta. Comment utiliser des données couvertes par le secret fiscal sans modification de la loi ? En signant une charte d'expérimentation. La sécurité peut-elle être limitée ? Oui, si les risques sont faibles (ce que nous avons formalisé avec l'ANSSI dans une méthode de sécurisation agile des services numériques).

Attention ! Il ne s'agit pas d'apporter au bout de six mois une preuve de faisabilité technique. Il s'agit de s'être confronté aux utilisateurs et de leur avoir rendu un premier service. Il ne s'agit pas non plus de s'arrêter au bout de six mois et de s'en tenir à la première version du service. La Startup d'État doit continuer à améliorer son service et à le déployer plus largement pour maximiser son impact.

Mesure d'impact

La mesure de l'impact est essentielle : elle permet à l'équipe de prendre les bonnes décisions en matière d'évolution du service et de déploiement et fournit une base objective à l'administration porteuse pour décider du refinancement de la Startup d'État.

Concrètement, toutes les Startups d'État doivent, une fois passés les six premiers mois, suivre leur impact sur une page /stats dédiée.

Il est important, notamment, d'éviter les mesures de vanité. La focalisation sur le nombre de visiteurs uniques sur un site, par exemple, risque de conduire l'équipe à mener des actions visant du trafic, qui peut être totalement inutile.

La rigueur du lien entre mesure et impact variera avec la maturité du produit. Au démarrage, l'appréciation peut être qualitative, avec de simples témoignages d'utilisateurs auxquels la Startup a rendu un service. Ultérieurement, il faut que la Startup apporte des éléments quantitatifs : mesures intermédiaires comme l'usage du service, évaluations sur échantillon... Le retour sur investissement, lui, devra être mesuré avec des méthodes d'évaluation plus sophistiquées, comme des expérimentations randomisées.

Incubateur

Dernier facteur clé de succès : la création d'incubateurs au sein des administrations.

Concrètement, il s'agit de rassembler des Startups d'État existantes dans un même lieu, et de désigner une personne pour les aider dans leurs relations avec le reste de l'administration. Un *board* mensuel est l'occasion pour faire le point sur l'avancée des travaux.

Pour réussir, les Startups d'État doivent échapper à une partie des règles qui pèsent sur l'administration du gestion : l'incubateur permet de formaliser l'existence de ce périmètre d'autonomie. En étant localisé dans l'administration, il permet de garder le contact avec leurs collègues et d'exercer un effet d'entraînement – ainsi, aujourd'hui la moitié des informaticiens qui travaillent au sein des Startups d'État Pôle emploi viennent de la DSI et se sont déclarés intéressés après avoir vu les start-ups travailler.

L'incubateur constitue aussi le lieu où l'innovation va pouvoir prendre le temps de se développer. Une innovation ne peut pas être transmise au bout de six ou douze mois à une direction métier ou une DSI : nous avons essayé, et cela n'a jamais marché. En revanche, lorsqu'elle est mature, c'est possible. Les Startups de Pôle emploi commencent aujourd'hui à passer à la DSI des actifs numériques qu'elles ont commencé à développer... il y a trois ans.

Faut-il créer un incubateur avant de lancer des Startups d'État ? D'après nous, mieux vaut commencer en lançant des Startups d'État de manière expérimentale, sur un périmètre qui ne menace pas le reste de l'administration, montrer que ça marche, et formaliser l'existence d'un incubateur après de premiers succès.

L'accompagnement par beta.gouv.fr

beta.gouv.fr

beta.gouv.fr est le réseau des incubateurs de Startups d'État. Notre mission est de créer un écosystème public de l'innovation plus performant pour concevoir des politiques publiques qui répondent mieux aux besoins des usagers. Pour cela, nous accompagnons les Startups d'État et les administrations désireuses d'en lancer.

Une revue de portefeuille organisée tous les mercredi midi à la DINSIC est l'occasion pour toutes les Startups d'État de se retrouver et de pitcher en une minute son produit, ses avancées et les difficultés auxquelles elle est confrontée. Un séminaire de réflexion et de partage d'expérience réunit par ailleurs l'ensemble de la communauté pendant deux jours, deux fois par an.

Les administrations qui s'engagent avec beta.gouv.fr entrent dans un vrai partenariat. Nous aidons les Startups d'État à être plus efficaces. Nous permettons aussi aux innovateurs qui les portent d'être moins seuls en rejoignant une communauté. Et nous intervenons comme garants, auprès des directeurs et directrices d'administration, pour que des règles de gestion incompatibles avec la logique de l'innovation ne viennent la tuer dans l'œuf.

beta.gouv.fr n'apporte en revanche aucun financement. La totalité des coûts de fonctionnement des Startups d'État est à la charge des administrations qui les portent.

Conditions d'engagement

Nous avons vocation à accompagner toute Startup d'État correspondant à la définition donnée précédemment, c'est-à-dire toute équipe dédiée et autonome développant une solution à un problème de politique publique dans une approche incrémentale.

Deux conditions sont requises dans tous les cas : l'adhésion à la méthode du directeur ou de la directrice de l'organisme concerné et un financement initial minimum de 150 000 € par Startup d'État.

Il existe ensuite deux cas de figure.

Cas standard. Un directeur d'organisme public souhaite lancer un appel à intrapreneur pour sélectionner une ou plusieurs Startup d'État et identifie un budget d'au moins 150 000 € par Startup d'État qu'il souhaite sélectionner. L'appui est alors automatique.

Autres cas. Lorsqu'il s'agit de lancer une Startup d'État sur un problème déjà identifié ou avec une équipe en place, l'engagement est apprécié sur la base de la pertinence du problème et des profils des membres de l'équipe. Pour les grands projets, nous réalisons une analyse préalable du contexte et de l'intérêt de mettre en œuvre notre méthode.

Appui opérationnel

Lorsque les conditions d'engagement sont remplies, beta.gouv.fr apporte un appui opérationnel à toutes les étapes du processus.

- Travail de pédagogie auprès des membres du comité de direction.
- Aide à l'organisation des appels à intrapreneurs et des journées de pitch.
- Recrutement des profils techniques qui épauleront l'intrapreneur.
- Montée en compétence des membres des Startups d'État avec la formation Alpha.
- Suivi des résultats à l'occasion des boards mensuels.
- Intégration dans l'organisation et liens avec les DSI et directions métier.

Concrètement, chaque administration partenaire est suivie par un mentor de l'incubateur de services numériques de la DINSIC, responsable de cet appui.

Formation

Depuis 2017, beta.gouv.fr organise chaque mois une formation de deux jours, Alpha, destinée aux membres et futurs membres des Startups d'État ainsi qu'à tous les agents publics désireux d'innover.

Des ateliers permettent aux participants de mieux comprendre comment cibler un problème de politique publique, avoir des usagers et un premier impact en six mois, identifier les bonnes mesures d'impact, et faire face aux difficultés que rencontre une Startup d'État dans l'administration.

Des témoignages d'agents publics, d'autres membres de Startups d'État (développeurs, chargés de déploiement, coachs...) ainsi que de sponsors de l'administration, permettent de répondre aux questions des participants et de leur donner confiance en eux.

Après avoir formé plus de 200 personnes en présentiel en un an, Alpha est disponible en [MOOC](#) sur la plateforme FUN depuis octobre 2018.

Supports contractuels

La DINSIC dispose de marchés publics cadres pour les Startups d'État qui permettent aux administrations de tirer des unités d'œuvre pour réaliser le portage financier (frais techniques et rémunération des membres des Startups d'État).

Les administrations désirant utiliser ces supports doivent signer avec la DINSIC soit une convention de délégation de gestion (cas des administrations d'État) soit une convention de partenariat public-public (autres cas).

L'utilisation de ces supports est facultative et les administrations disposant d'autres supports contractuels peuvent parfaitement les utiliser tout en étant accompagnées par beta.gouv.fr.

Pour en savoir plus

Venez nous rencontrer ! Notre revue de portefeuille est le moment privilégié pour découvrir beta.gouv.fr. Elle a lieu tous les mercredis à 12h00 au 20 Avenue de Ségur, 75007 Paris en pièce 5.515.

Envoyez-nous un email à contact@beta.gouv.fr.