

Annexe 1 au concept cadre eCH-0126 «Administration interconnectée en Suisse»

Version abrégée / Version destinée au personnel d'encadrement (2013)

Titre	Version abrégée / Version destinée au personnel d'encadrement (2013)
Catégorie	Annexe à la ressource eCH-0126
Langues	Allemand (original), français (traduction)
Auteurs / Contact	Groupe spécialisé Processus administratifs Hans-Peter Münger, Res Publica Consulting AG hans-peter.muenger@rpconsulting.ch
Éditeur / Distribution	Association eCH, Mainaustrasse 30, Case postale, 8034 Zurich T 044 388 74 64, F 044 388 71 80 www.ech.ch / info@ech.ch

Annexe 1 à [eCH-0126, version 2.0]

Version abrégée du «concept cadre pour une administration interconnectée en Suisse» (version destinée au personnel d'encadrement), assortie d'un avant-propos du *Dr Peter Grünenfelder, Chancelier d'État du canton d'Argovie et président de la Conférence suisse des Chanceliers d'État.*

La représentation claire des modèles de référence relatifs à la cyberadministration et la description des points d'ancrage de la gestion et des responsables de la mise en œuvre de la cyberadministration y occupent une place centrale.

Table des matières

1	Avant-propos	3
2	Objectif	4
3	Résumé	4
4	Le rôle-clé de la cyberadministration dans la modernisation de l'administration ...	5
5	La vision d'une «administration interconnectée en Suisse»	7
6	Contenu du concept cadre	10
6.1	Vue d'ensemble du contenu	10
6.2	Le modèle de coopération fédéral	12
6.3	Le concept d'architecture(s) des prestations.....	13
6.4	Le concept de modularisation des processus	15
6.5	Le concept d'opérationnalisation des processus.....	16
6.6	Distribuer les prestations publiques	18
7	Place du concept cadre	19
8	La mise en œuvre pratique	19
8.1	État des travaux.....	19
8.2	Ce qu'il reste à accomplir.....	20
9	Recommandations	21

1 Avant-propos

Dr Peter Grünenfelder, Chancelier d'État du canton d'Argovie et président de la conférence suisse des Chanceliers d'État

Chères lectrices, chers lecteurs,

Qu'il s'agisse de qualité de vie, de l'attrait de la place économique, d'innovation ou de compétitivité: la Suisse occupe régulièrement l'une des plus hautes places dans les divers classements. Et aussi divers que soient les critères de mesure de ces enquêtes, la force d'innovation du secteur public, et ainsi la qualité du travail administratif constituent toujours une base des bons résultats de notre pays.

Lorsqu'il s'agit de fournir des prestations de haute qualité, les administrations publiques sont soumises à d'autres conditions d'action que les entreprises privées, par exemple. Certes, le secteur public doit également cadencer son pas avec ce changement rapide et profond auquel notre environnement technologique, économique et social est soumis. Cependant, les tâches essentielles de l'administration sont fixées par des décisions démocratiques, et le fédéralisme, ainsi que le principe de subsidiarité, fixent la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes. Ces particularités institutionnelles permettent certes une fourniture des prestations proche du client, mais entraînent simultanément un effort considérable de coopération et de communication.

Cependant, des modernisations durables sont également possibles sous ces conditions cadres. Le présent concept cadre a permis de franchir une étape essentielle à cet égard. Le document eCH-0126 trace la vision d'une «administration interconnectée en Suisse», au sein de laquelle les administrations peuvent améliorer leurs prestations grâce à l'utilisation des technologies d'information et de communication, en harmonie avec le système juridique en vigueur et en prenant en compte les compétences fédérales.

Différents cantons se sont déjà mis en route vers une «administration interconnectée en Suisse»: par exemple, en Argovie, l'administration cantonale travaille en étroite collaboration avec les administrations communales pour optimiser encore plus l'efficacité du secteur public à l'aide d'applications de cyberadministration axées sur les processus. Les processus sont simplifiés et normalisés, afin de soulager les citoyennes, les citoyens et les entreprises sur un plan administratif et de conserver et d'augmenter l'attrait du canton en tant que lieu de vie et de travail.

Il faut acquérir et développer une coopération interadministrative commune entre les trois niveaux de l'État. Elle ne nécessite pas seulement un objectif et une gestion des processus communs, mais surtout des dirigeants capables de faire avancer la modernisation administrative avec leurs capacités stratégiques.

C'est pourquoi la présente version abrégée s'adresse tout particulièrement aux cadres dirigeants. Il est de leur responsabilité d'agencer aussi bien l'organisation que les processus de déroulement de telle sorte qu'ils permettent la réalisation d'une administration interconnectée. Le présent concept cadre, ainsi que les normes et ressources associées, offrent une bonne aide à l'orientation sur cette voie.

2 Objectif

La *version abrégée* («version destinée au personnel d'encadrement») du *concept cadre* place la représentation claire des modèles de référence relatifs à une «administration interconnectée», ainsi que la description des points d'ancrage pour la gestion de l'administration et les personnes chargées de la mise en œuvre des projets de cyberadministration au cœur du problème.

3 Résumé

L'ampleur de la bureaucratie et des obstacles administratifs constitue manifestement un critère vital de l'attrait de la place économique, et ainsi un facteur de succès de la prospérité économique et du rayonnement culturel. L'administration publique suisse dispose ici d'un large champ d'amélioration, comme le montre le concept cadre pour une «administration interconnectée en Suisse». Si la Suisse veut rester un site économique attrayant à long terme, elle sera sous pression pour mettre en œuvre de telles améliorations. Cet objectif est incontestable sur le plan politique.

Ce sont les cadres de la gestion administrative qui sont responsables de la modernisation de l'administration. C'est pour eux qu'a été pensée cette version abrégée du concept cadre eCH-0126¹, qui montre les principes d'agencement importants pour les structures de production et de distribution d'une telle administration, en plus de la vision de «l'administration interconnectée en Suisse».

Le concept cadre intègre les principes de base de notre structure administrative, comme le fédéralisme et les compétences légalement ancrées et montre qu'elles ne représentent pas un obstacle pour les processus administratifs modernes, qui font partie des meilleurs par rapport aux autres pays. La recette du succès, qui peut être mise en application par les administrations à tous les niveaux dans une association flexible et de leur propre initiative, consiste en une coopération inter-processus dans un cadre structuré et en utilisant des modules TIC polyvalents. Grâce aux projets des conditions préalables et des infrastructures, la cyberadministration suisse a d'ores et déjà fourni un cadre de référence commun.

L'attitude et les attentes des citoyennes, des citoyens et de l'économie s'orientent considérablement vers les expériences avec les offres de l'économie privée. C'est avec un certain décalage temporel que des revendications envers les prestations administratives en résul-

¹ Cf. «Concept cadre eCH-0126 pour une administration interconnectée en Suisse». Ce document spécialisé a été élaboré par le Prof Dr Klaus Lenk (Université d'Oldenburg), le Prof Dr Tino Schuppan (Institut de cyberadministration de Potsdam), ainsi que Marc Schaffroth, diplômé en philosophie (USIC), par ordre de l'USIC et publié en 2010 en tant que «livre blanc» sous le titre complet «Administration interconnectée - Concept organisationnel pour une cyberadministration fédérale en Suisse». Ce document spécialisé a été demandé et approuvé en 2011 pour devenir une ressource eCH dans le cadre du projet prioritaire de cyberadministration B1.13. Le «forum eCH de la modernisation administrative» (<http://verwaltungsmoernisierung.ning.com>) a également été lancé pour inciter à la discussion sur la modernisation.

tent. Après la démocratisation d'Internet, qui a motivé l'administration à mettre en place ses supports d'information actuels sur les pages d'accueil de l'administration, les attentes portent maintenant sur les appareils mobiles et sur les offres permettant d'effectuer ses démarches administratives en ligne. Le concept cadre traite des bases destinées au traitement des procédures, selon le principe des «processus end to end», axés selon les besoins du client.

Le concept cadre «Administration interconnectée en Suisse» est entre autres utilisé explicitement comme une base conceptuelle de plusieurs projets prioritaires de cyberadministration (coordination globale des projets de cyberadministration). Heureusement, beaucoup d'efforts ont été accomplis pour avancer vers une «administration interconnectée en Suisse» (cf. par exemple l'adaptation du concept dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de cyberadministration du canton d'Argovie).

En deux mots, le message du concept cadre «Administration interconnectée en Suisse» est le suivant: «La modernisation administrative, c'est faisable!»

4 Le rôle-clé de la cyberadministration dans la modernisation de l'administration

Dans les classements internationaux des sites économiques, comme celui du *Forum Économique Mondial*², la Suisse obtient encore et toujours les meilleures notes et se classe aux premiers rangs. Une administration publique qualifiée et efficace par rapport aux autres pays y apporte une contribution décisive. Le potentiel d'amélioration existe tout d'abord dans la bureaucratie administrative. Pour cela, l'administration publique suisse doit travailler à maintenir sa bonne position, également sur le long terme, en comparaison avec le reste du monde.

Jusqu'à présent, la Suisse a obtenu des résultats plutôt moyens dans des classements spécifiques à la cyberadministration, même lorsque la disponibilité d'applications normalisées dans tout le pays a engendré des bonnes notes. Des processus électroniques normalisés, pris en eux-mêmes ne sont cependant pas automatiquement la clé du succès: ils doivent obtenir l'approbation du public ciblé et être effectivement utilisés. De plus, ils doivent réduire efficacement les obstacles administratifs pour avoir un effet positif sur les classements des sites économiques. Dans notre cas, de telles solutions semblent s'opposer au fédéralisme. Concernant les classements de cyberadministrations plus récents, qui mettent l'acceptation et l'utilisation des solutions de cyberadministration par les citoyens et l'économie au premier plan, la Suisse se situe dans une très bonne moyenne³.

Cette situation de départ signifie que la Suisse doit travailler à simplifier les contacts administratifs et les tracés qui leur sont liés («réduction de la bureaucratie») à tous les niveaux fédéraux, et a besoin d'une solution compatible avec le fédéralisme pour ce faire. Les res-

² Cf. Klaus Schwab, Forum Économique Mondial – The Global Competitiveness Report 2010-2011, Genève

³ Par exemple, «eGovernment MONITOR 2012», édité par l'association «Initiative D21 e.V.» de Berlin, et par l'Institute for Public Information Management (ipima) de l'Université de Munich.

sources nécessaires sont un agencement de l'organisation interadministratif selon les concepts et les moyens des technologies d'information et de communication (TIC) appliqués uniformément. La solution est une mise en réseau interadministrative – et aussi électronique – des prestations et des processus, ainsi que des structures de distribution et de production des administrations publiques à tous les niveaux de l'état.

Le document spécialisé «eCH-0126 Concept cadre pour une administration Suisse interconnectée» est né dans ce contexte. Dans le contexte de la stratégie de cyberadministration, il comprend une vision d'avenir pour moderniser l'administration, quatre concepts fondamentaux pour agencer les prestations fournies par l'administration et l'approche futuriste pour mettre ces prestations à disposition (distribution). La gestion des processus constitue la compétence essentielle pour réaliser cette vision.

La modernisation de l'administration – considérée comme un processus d'innovation permanent, de la même façon que les administrations fournissent leurs prestations – est une nécessité, si la Suisse veut prétendre à une position internationale privilégiée dans ce domaine. En plus d'autres éléments, comme l'environnement fiscal attrayant et la très bonne infrastructure, ce facteur de site économique représente une raison importante de la prospérité économique.

5 La vision d'une «administration interconnectée en Suisse»

La modernisation de l'administration comprend l'adaptation de l'organisation administrative aux exigences et aux besoins actuels et futurs de la politique, de la société et de l'économie. Dans le secteur public, les TIC sont indépendantes de l'organisation technique concrète des technologies de premier plan. La bonne utilisation des TIC en tant que technologie courante pour traiter les informations suppose des prérequis, qui sont eux-mêmes fonction des objectifs définis pour fournir les prestations. À l'avenir, il faudra les utiliser autrement qu'aujourd'hui, à savoir pour soutenir les processus intégrés de fourniture des prestations et non pas pour des solutions individuelles (fréquemment désignées comme des «îlots administratifs»). Pour que ceci puisse se produire, il faut avant tout prendre des mesures pour agencer l'organisation, le mot-clé étant la gestion des processus administratifs.

Les fondements de la fourniture de prestations par l'État

La vision d'une «administration interconnectée en Suisse» repose sur quatre piliers, qui conditionnent la fourniture de prestations par l'État:

- *L'image d'une souveraineté «de bonne qualité», c.à.d. que la qualité élevée de notre État de droit est indiscutable*
- *Participer de façon habituelle: les droits démocratiques existants ne subissent aucune atteinte*
- *La volonté de conserver l'attrait de notre site économique en tant que base de la prospérité économique et du rayonnement culturel*
- *Une action efficace, c.à.d. que les effets politiques souhaités des actions de l'État sont atteints sur un plan économique (selon des conditions de rentabilité justifiables).*

La vision d'une «administration interconnectée en Suisse» et du concept cadre correspondant attestent qu'il est possible de sauvegarder les compétences fédérales des communes, des cantons et de la fédération tout en mettant en réseau les différentes administrations dans le cadre de la procédure administrative et d'améliorer sensiblement la fourniture de prestations par l'État. Ces améliorations portent sur la réduction des charges administratives pour l'économie et la population, ainsi que sur un accès simplifié et convivial à l'administration. Contrairement aux idées reçues, le fédéralisme et l'État de droit ne constituent pas des obstacles insurmontables à la modernisation administrative.

L'administration de demain présente trois caractéristiques essentielles:

- Premièrement: l'économie et les citoyens disposeront d'un accès à l'administration plus facile qu'aujourd'hui.
- Deuxièmement: l'économie et les citoyens profiteront d'un soulagement administratif (diminution de la bureaucratie), ce qui aura des effets positifs tant en termes de réduc-

tion des coûts de régulation qu'en termes de procédures simplifiées et axées sur les services.

- Troisièmement: le fédéralisme ne sera pas affecté et les administrations conserveront leurs compétences: pour mieux relever les défis qui les attendent, elles mettront progressivement en place un réseau à l'échelle de la Suisse.

On peut considérer cette vision de deux points de vue différents: celui de l'économie et des citoyens ayant besoin de prestations de l'État - simplement appelé «le point de vue du client» - et la vision interne des institutions prenant part à la création des prestations - simplement appelée «la vision administrative». La figure ci-dessous illustre cette vision.

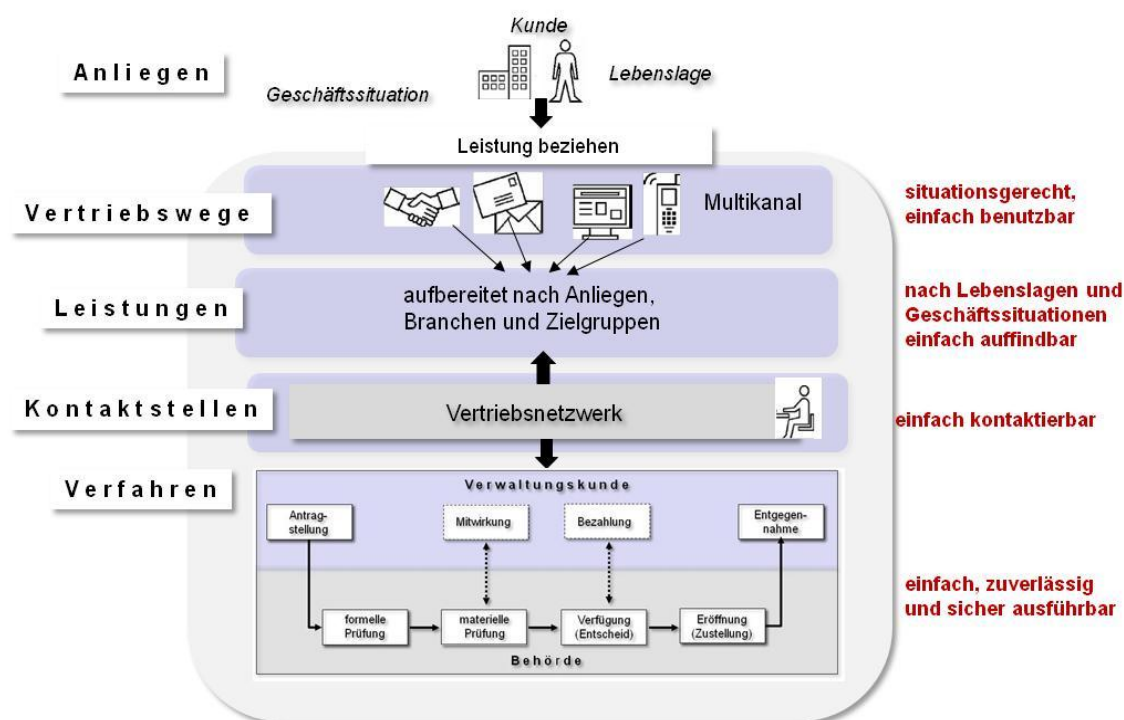


Fig. 1. Optimiser l'accès à l'administration du point de vue du client (principes d'agencement)

Le *point de vue du client* peut être ramené à un dénominateur commun: «la demande du client avant la compétence avant la prestation»: un client doit pouvoir trouver l'interlocuteur compétent au sein de l'administration sans être obligé de connaître sa structure et les compétences qui lui sont liées. Internet, pour lequel les appareils mobiles gagnent de plus en plus d'importance par rapport aux appareils fixes, devient un canal d'informations privilégié. Il doit cependant être possible de joindre l'organe d'accueil concerné par d'autres moyens, comme le téléphone, le courrier ou en se rendant sur place. Si un client a besoin d'aide pour formuler sa demande, il existe des organes qui l'aideront. Ils sont joignables par téléphone, en personne ou par e-mail. En deux mots: selon la situation professionnelle ou privée, il doit exister un accès à l'administration facile et adapté à la situation.

Si le client a trouvé l'organe d'accueil, il peut y soumettre directement sa demande (il est le déclencheur du processus de fourniture de la prestation) et il ne sera pas renvoyé à un autre

organe. Autrement dit, sa demande doit parvenir à l'organe compétent sans que le client n'ait de démarche supplémentaire à entreprendre. Cela fait partie d'un processus de fourniture de prestations administratives (orientation vers les services)⁴. Il doit ensuite rester disponible pour toute demande de précisions ou de renseignement, mais le traitement de la demande (procédure) revient, à partir de ce moment, à l'organisme chef de file sans solliciter inutilement le client. Dès lors que le client a donné son accord pour que les autorités exploitent les informations dont elles disposent pour traiter l'affaire qui les concerne, il ne devrait plus avoir à s'inquiéter des recherches et vérifications menées en interne. Dans les délais prévus et qui lui ont été annoncés dès le début ou très tôt dans la procédure, le client reçoit le résultat (décision, document officiel, permis, etc.), dès lors qu'il se sera acquitté des éventuelles taxes assorties. Pour les affaires plus complexes, il a la possibilité de suivre l'état actuel de la procédure à l'aide d'une fonction de suivi.

En deux mots, adopter le point de vue du client signifie que les processus administratifs sont réorganisés pour être orientés vers les services, de telle sorte que le client ne soit plus obligé d'en savoir ou d'en faire plus qu'il n'en faut. Il faut en particulier continuer à lui épargner la recherche d'autres organes administratifs qui pourraient être compétents pour tel ou tel aspect de sa demande. Le client obtient une prestation globale, basée sur un processus «end to end».

Le point de vue de l'administration signifie que les demandes des acteurs économiques et des citoyens sont, dans tous les cas, traitées dans le cadre des compétences définies par la loi. Les administrations sont soutenues par des processus de fourniture de prestations structurés selon les principes de la gestion des processus et une organisation de la distribution allant dans cette direction. Pour que la collaboration entre les niveaux administratifs et les différentes administrations d'un même niveau fonctionne sans accroc, il est nécessaire de mettre en place une gestion des processus exhaustive⁵. Il va de soi qu'il faut utiliser les TIC pour soutenir ces processus administratifs continus de façon rationnelle au travers des différents niveaux de l'administration et de l'État. Si les processus sont construits de façon modulaire, différentes étapes du processus peuvent être soutenues à l'aide de diverses ressources des TIC (une «méga-application» d'un fournisseur en position de monopole n'est pas nécessaire). En revanche, une harmonisation et une standardisation des aspects techniques à grande échelle est nécessaire.

Cette vision prévoit également de nouvelles solutions pour faciliter l'accès du client aux prestations de l'État (structures de distribution). Étant donné qu'Internet est déjà devenu l'un des

⁴ Cela signifie que l'organe auprès duquel la demande est déposée ne doit pas nécessairement être le même que celui ou ceux qui traitent la demande et fournissent la prestation.

⁵ Sous les appellations «eCH-0138 Concept organisationnel pour la description et la documentation de tâches, prestations, processus et structures d'accès de l'administration publique en Suisse», «eCH-0140 Règles relatives à la description et à la représentation de processus de l'administration suisse», «eCH-0158 Conventions de modélisation BPMN pour l'administration publique», ainsi que «eCH-0074 Représenter graphiquement les processus d'affaires (BPMN)», une variété d'aides méthodologiques, de supports de formation et d'outils de référence pratiques consacrés à la gestion des processus sont disponibles.

canaux les plus importants pour rechercher des informations concernant les organes administratifs, il suffirait de quelques portails en ligne accessibles aussi bien depuis des applications stationnaires («classiques») que mobiles pour regrouper les prestations et pour réceptionner les demandes selon la situation professionnelle ou privée. Quelques questions spécifiques permettraient de diriger la demande vers l'organe compétent et de la transmettre en arrière-plan pour être traitée, sans que le client n'ait à s'en occuper.

Le recours aux TIC présente encore et toujours une énorme utilité potentielle pour les clients (simplification des démarches administratives, accessibilité indépendante de l'endroit et de l'heure) et pour l'administration (rentabilité, moyens d'intégration des processus ou aussi un amortissement et une répartition des charges), à condition de pouvoir s'appuyer sur une représentation claire de l'agencement de l'organisation. Les autres bénéfices qui en résultent pour l'administration sont une harmonisation des processus administratifs et l'élimination des redondances, ce qui peut entraîner des économies considérables dans le traitement courant des affaires. De plus, les descriptions systématiques des processus constituent un élément de la qualité des processus (processus simples, fiables et facilement exécutables).

Les avantages économiques sont également considérables pour le client, qui bénéficie de processus plus simples et plus «confortables», d'ensembles de prestations regroupés selon les situations professionnelles et privées, de frais de processus moins élevés, et ainsi de taxes plus basses.

De cette façon, la Suisse pourra conserver son avantage concurrentiel international dans le secteur de l'administration, car elle fait des progrès pour diminuer les charges bureaucratiques et, dans le même temps, elle met la convivialité au centre de ses préoccupations.

De nombreuses mesures, que nous aborderons plus tard, sont nécessaires pour réaliser cette vision. Nous allons d'abord présenter les concepts d'organisation et les considérations concernant les voies de distribution.

6 Contenu du concept cadre

6.1 Vue d'ensemble du contenu

Le concept cadre «Administration interconnectée en Suisse» montre comment aborder la question de la modernisation administrative en Suisse fédérale sans remettre en question les valeurs centrales de notre pays, comme le fédéralisme et le principe de subsidiarité, ainsi que les principes fondamentaux de l'action administrative, comme les règlements de compétences.

La modernisation exige une mise en réseau globale de la façon dont les administrations fournissent leurs prestations. Penser en termes de processus administratifs et d'une compréhension commune de ces principes d'organisation, répartie entre les collectivités concernées (communes, cantons et Confédération), sont les prérequis nécessaires pour réussir.

Le concept cadre visant à moderniser l'administration décrit *quatre modèles de référence* pour agencer les structures et les processus interconnectés de l'administration publique. Il contribue ainsi de façon considérable à définir «l'architecture» régissant la coopération entre les niveaux de l'administration dans la cyberadministration suisse:

- *Le modèle de coopération fédéral*: en respectant les principes fédéraux et les compétences, ce modèle permet d'instaurer une coopération inter-niveaux se basant sur un échange coordonné des prestations.
- *Le concept d'architecture(s) des prestations*: la description uniforme des architectures de prestations forme une base organisationnelle pour la mise en œuvre inter-niveaux de processus «end to end» pour les clients, ainsi que pour la mise à disposition d'accès conviviaux à l'offre de prestations de l'administration publique.
- *Le concept de modularisation des processus*: ce modèle permet d'identifier de façon ciblée les éléments non souverains d'un processus administratif et, le cas échéant, de l'externaliser sous forme de «service». La similitude des tâches de l'administration public (dans un même niveau souverain) permet de réaliser des économies d'échelle, dont l'exploitation ciblée pourrait fortement contribuer à augmenter la rentabilité globale de l'administration publique.
- *Le concept d'opérationnalisation des processus*: les processus administratifs font souvent appel aux mêmes fonctions opérationnelles et aux mêmes parties des infrastructures. Ces deux éléments - non seulement les fonctions opérationnelles nécessaires plusieurs fois, mais aussi les parties des infrastructures - peuvent être identifiés, mis à disposition et exploités sur l'ensemble de l'organisation et des processus (rentabilité globale via des économies d'échelle).

Prendre en compte ces modèles de référence permet de réaliser un grand nombre de projets individuels de modernisation de l'administration dans différents domaines indépendamment les uns des autres, tout en réutilisant certains éléments de processus administratifs uniques (modules et éléments constitutifs de processus) ou des solutions informatiques développés à cet effet et, le cas échéant, réutilisables dans un autre contexte professionnel. Ceci contribue à harmoniser et à rentabiliser l'action administrative en elle-même.

La fonction des modèles de référence est de placer la production et la distribution des prestations publiques sur de nouvelles bases. Ceci est nécessaire dans le cadre de la modernisation administrative, car

- les clients attendent une continuité inter-niveaux des processus administratifs;
- il faut réduire les charges administratives (c.à.d. les efforts causés par l'obligation de participation) des acteurs économiques et des particuliers;
- il faut faciliter l'accès aux prestations publiques, en ne traitant pas les citoyens et les acteurs économiques comme des requérants, mais comme des clients, et en ne rendant pas la recherche de la bonne voie d'accès pénible, mais trouvable «par soi-même»;
- les services doivent être améliorés, c.à.d. qu'il faut soulager les partenaires administratifs de toute activité superflue en tant que clients et il faut veiller à la continuité des processus.

Il est possible d'accomplir ces objectifs à peu de frais en respectant les concepts fondamentaux, car ceux-ci reposent sur une harmonisation et une standardisation croissante des processus administratifs, ce qui permet aussi des économies d'échelle sans remettre les compétences en question.

6.2 Le modèle de coopération fédéral

Selon le principe de la coopération fédérale, les organes administratifs prenant part au traitement d'une affaire, c.à.d. d'un processus administratif, demeurent compétents dans leur domaine, sauf si l'on modifie l'attribution des compétences via des processus politiques établis. La figure ci-dessous illustre le modèle de coopération fédérale appliquée à une procédure d'octroi de permis de construire.

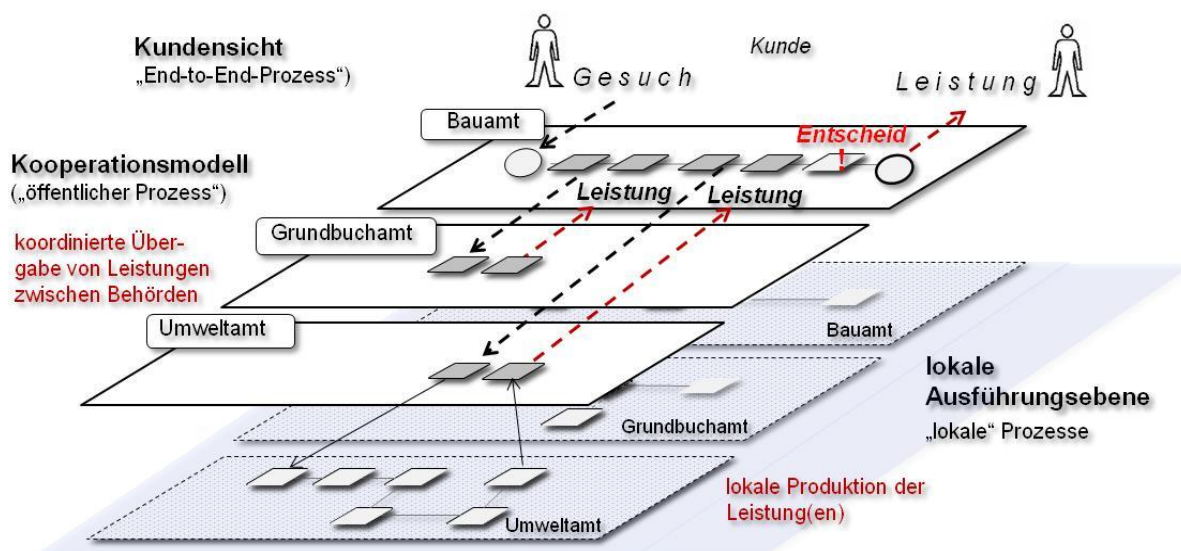


Fig. 2: Le modèle de coopération fédéral (mise en réseau globale des prestations et des processus)

L'administration interconnectée doit faire en sorte qu'un organe administratif - ici, le service d'urbanisme (communal) compétent du fait du lieu du projet de construction - joue le rôle de l'interlocuteur pour le dépositaire de la demande et qu'il démarre et coordonne la procédure en tant qu'organe chef de file. Ce dernier fera appel aux autres organes prenant part à la procédure, comme le bureau du registre foncier ou une succursale de celui-ci (souvent au niveau du canton) ou le service (cantonal) de l'environnement, ainsi que d'autres organismes spécialisés, comme le service (cantonal) de conservation des monuments. Le client de l'administration ne doit pas s'adresser à ces organismes séparément, mais, le cas échéant, reste à leur disposition pour tout renseignement complémentaire ou toute demande de précisions.

La partie supérieure de la figure montre comment cette coopération s'organise. Les carrés gris représentent les prestations partielles nécessaires au résultat total et les pointillés représentent les relations d'échanges. Les lignes noires sont une demande de prestations, les lignes rouges la livraison du résultat.

La partie grise inférieure de la figure représente l'exécution locale (production locale des prestations) des parties de processus dans les organes concernés. Ces étapes de travail ne sont pas intéressantes du point de vue du service d'urbanisme (communal) en charge du projet, qui n'a besoin que du résultat, c.à.d. la prestation. Cependant, la structuration des processus revêt une certaine importance du point de vue de l'administration interconnectée, qui vise une allocation optimale des ressources. Celle-ci touche à la fois les aspects de mo-

ularisation et d'opérationnalisation des processus, qui seront traités comme des concepts de base indépendants dans des chapitres séparés.

Autres aspects caractéristiques d'une compréhension moderne de la fourniture de prestations, le dépositaire de la demande doit pouvoir obtenir une disposition finale sans contradiction (décision) et le dossier doit être traité dans un délai fixé (prévisibilité). De plus, il est souhaitable que le dépositaire de la demande puisse vérifier l'état de la procédure (suivi). Cette possibilité s'est entre-temps établie dans le commerce privé en ligne et les clients attendent toujours plus de pouvoir en bénéficiaire vis-à-vis des prestations administratives⁶.

Pour que ceci se déroule sans accroc, il faut élaborer un modèle de coopération indiquant comment les différents organes administratifs concernés doivent coopérer, comment obtenir, préparer et traiter les justificatifs et quelles informations doivent être fournies concernant la procédure, pour qu'au final il soit possible d'atteindre l'objectif: rendre une décision unique, susceptible de faire l'objet d'un recours et qui intègre tous les aspects pertinents.

En temps normal, une procédure d'octroi de permis de construire ne concerne qu'un seul canton et ses communes. Le modèle de coopération tel que l'envisage le concept cadre préconise la mise au point successive de règles et de processus pour la coopération des différents organes impliqués dans une procédure d'octroi de permis de construire au niveau cantonal. L'idéal serait une coopération entre plusieurs cantons et, même si ce n'est pas une obligation en soi, une coopération harmonisée à l'échelle de la Suisse serait cependant recommandée. Il existe des demandes pour lesquelles il n'est pas rare que plusieurs cantons soient concernés (par ex. un changement d'adresse lié à un réenregistrement du véhicule concerné), ou même que la Confédération et les cantons coopèrent (par ex. le registre du commerce). Dans ces cas-là, un modèle de coopération intercantonal serait nécessaire dès le début. Mais là non plus, il n'est pas nécessaire que le modèle soit mis en pratique partout en même temps. De nouveaux systèmes peuvent être lancés par étape et successivement, de canton en canton.

6.3 Le concept d'architecture(s) des prestations

Fondé sur le modèle de coopération fédéral, le concept d'architecture(s) des prestations fournit les bases d'agencement des processus «end to end» des procédures administratives, axés sur les besoins du client, ainsi que d'un accès convivial à l'offre de prestations de l'administration publique.

La figure ci-dessous illustre ce principe, de nouveau appliqué à une procédure d'octroi de permis de construire. La prestation principale, le «traitement de la demande de permis de construire», qui est du ressort du service d'urbanisme communal, qui est donc l'organisme

⁶ La modernisation administrative part du principe qu'avec le temps, de tels processus administratifs pourront être entièrement électroniques et basés en ligne. Par conséquent, le projet prioritaire de cyberadministration A1.06 «Demande de permis de construire» vise à permettre aux demandeurs de permis de soumettre leurs demandes, ainsi que les justificatifs nécessaires, par voie électronique à l'organe compétent et qu'à l'issue de la procédure, la décision administrative soit communiquée par voie électronique.

chef de file. La prestation principale déclenche un processus administratif «traitement de la demande de permis de construire», qui devient alors le processus chef de file. Dans ce cas concret précis, le bon déroulement de ce processus administratif est entre les mains de l'instance compétente selon le droit cantonal.

Selon le genre et l'envergure du projet, les demandes de permis de construire nécessitent diverses vérifications, qui débouchent sur diverses décisions partielles susceptibles de faire l'objet d'un recours (découlant par ex. de restrictions de la protection des eaux souterraines, de prescriptions spéciales de constructions, des restrictions concernant la conservation des monuments, etc.). Ainsi, la prestation globale «décision d'octroi de permis» se compose de diverses prestations partielles, nécessaires selon le type de demande à la fourniture de cette prestation. Les autorités concernées déclenchent un ou plusieurs processus partiels par prestation partielle, chaque processus devant être fourni par ces organes (dans le schéma: le «bureau cantonal du registre foncier», le «service cantonal de conservation des monuments», etc.) selon les principes du modèle de coopération.

Du point de vue de l'autorité responsable – et supérieure si l'on prend en compte la hiérarchie de l'architecture de prestations – il est nécessaire de connaître toutes les prestations partielles et de savoir lesquelles il faut utiliser dans quels cas de demande de permis de construire. C'est cette clarté qui crée l'architecture des prestations. Pour que tous les cantons puissent s'accorder sur leurs limites, une architecture de prestations supracantonale serait utile dans ce domaine, sans être forcément nécessaire. Dans d'autres domaines, comme le changement de domicile évoqué ci-dessus, une architecture de prestations valable à l'échelle de la Suisse serait nécessaire pour mettre en œuvre la vision d'une administration interconnectée.

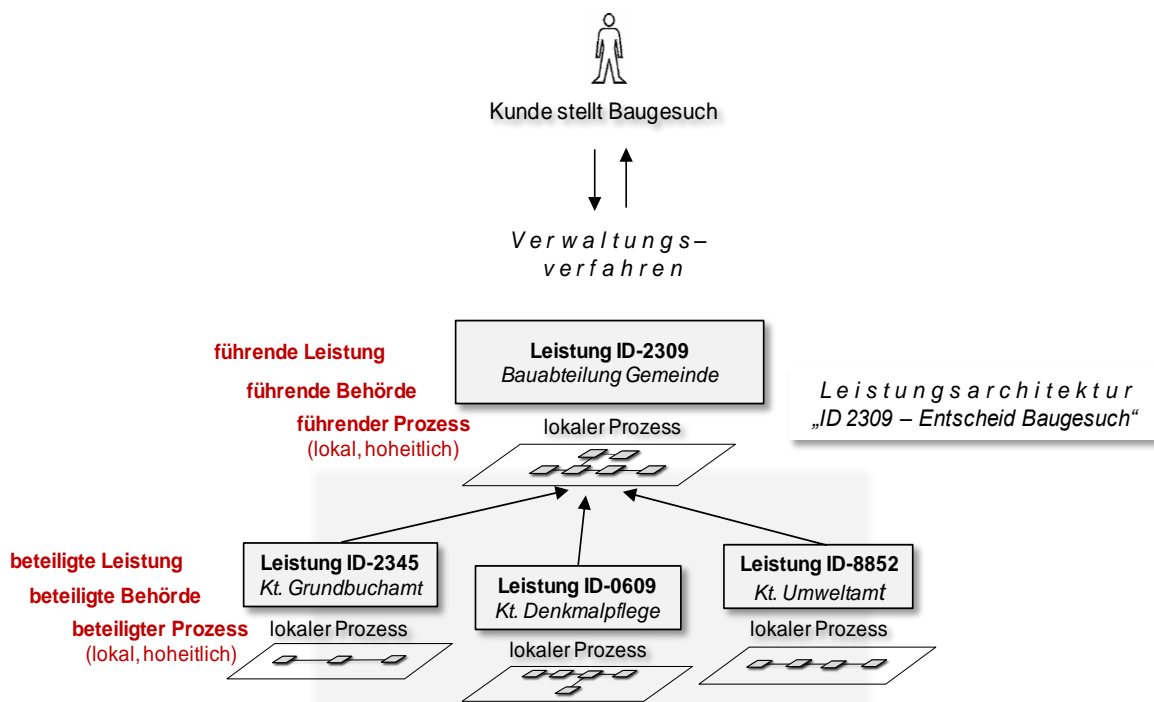


Fig.3: Exemples d'architectures de prestations pour une demande de permis de construire (mise en réseau globale des prestations et des processus à l'aide d'une architecture de prestations)

Les indications relatives aux architectures de prestations dans les différents secteurs d'activité de l'administration constituent des informations de références devant être conservées en un endroit, entretenues conjointement et mises à disposition. La question importante, de savoir qui fait quoi, n'a pas encore été réglée⁷.

Comme évoqué ci-dessus, il n'est pas nécessaire que l'autorité chef de file sache comment chaque organisme impliqué gère la partie opérationnelle de ses processus partiels (le processus local). De leur point de vue, il peut s'agir d'une «boîte noire». Cet aspect sera approfondi dans la section consacrée au concept de modularisation des processus.

6.4 Le concept de modularisation des processus

Le troisième principe d'organisation découle du concept de modularisation des processus. La vision d'une administration interconnectée en Suisse part du postulat que la gestion des processus permet de mettre en place des procédures administratives allégées et peu coûteuses.

En guise de préparatifs, il convient d'effectuer une description et une analyse techniques des processus administratifs. C'est sur cette base qu'il sera possible d'identifier et de modulariser les suites d'activités associées. Certains modules sont identiques dans différentes procédures administratives et, selon les circonstances, peuvent ainsi être regroupés en interne chez un seul prestataire de services (service partagé) ou - tant qu'il s'agit d'éléments non souverains du processus administratif - être délégués à un tiers. Ainsi, la modularisation des processus améliore la rentabilité globale grâce à des économies d'échelle basées sur le regroupement des tâches similaires de l'administration publique.

La figure ci-dessous illustre cette procédure: une séquence d'étapes de processus (numéros 3 à 5, en gris), auparavant exécutées par le service d'urbanisme responsable, sont déléguées à un prestataire de services interne ou externe à l'administration. À l'avenir, cette séquence sera achetée en externe comme un produit ou une prestation (prestation «commerciale»), ce qui simplifiera le nouveau processus du service d'urbanisme en conséquence (étape 2 du processus, en bleu).

⁷ La réflexion à ce sujet a été engagée dans le cadre du projet prioritaire de cyberadministration B1.15 «Infrastructures nationales de base».

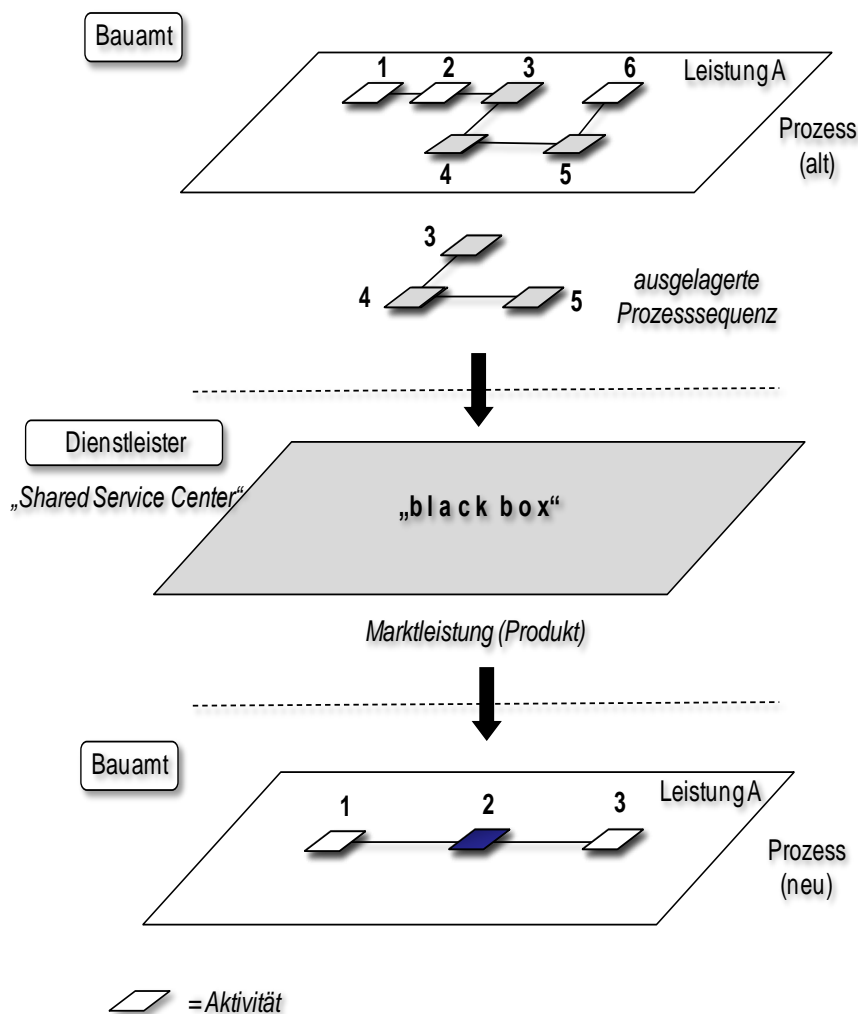


Fig. 4: Exemple de modularisation des processus - Mise en pratique d'une approche de service partagé

Ainsi, au niveau local, les processus du service d'urbanisme sont simplifiés. La prestation achetée est fournie par une organisation qui, selon le principe de l'utilisation multiple, fournit aussi cette même prestation (une ou plusieurs des étapes 3 à 5 du service d'urbanisme selon l'organisation actuelle), ce qui lui permet de travailler à moindre coût, car elle bénéficie des économies d'échelle. Les bases organisationnelles de la modularisation des processus ont pour effet d'améliorer la stabilité des processus et ainsi de contribuer à améliorer la qualité des prestations de services.

6.5 Le concept d'opérationnalisation des processus

Le quatrième élément est celui de l'opérationnalisation des processus: il est en principe possible de définir, de mettre à disposition et d'exploiter les éléments d'infrastructures et les éléments fonctionnels nécessaires à la procédure administrative à l'échelle de la Suisse. Ceci génère ainsi la plus grande rentabilité via des économies d'échelle. Des solutions moins ambitieuses sont également possibles et, selon certaines circonstances, intéressantes dans certains cas concrets.

En complément de la modularisation des processus, il est possible d'identifier de façon détaillée les étapes nécessaires à mise en œuvre opérationnelle des tâches dans le cadre de l'opérationnalisation des processus. Cette identification révèle qu'un grand nombre de ces éléments sont identiques dans différents processus et qu'ils peuvent être mis en œuvre de façon regroupée ou à l'aide de fonctions génériques. La figure ci-dessous illustre la procédure.

En termes opérationnels, l'étape «le client peut démarrer la procédure» suppose ainsi l'existence d'un service de formulaires pour que le client puisse saisir et transmettre les informations nécessaires pour l'affaire. Les informations essentielles à fournir par le client dépendent de l'affaire et restent les mêmes pour les cas soumis au même droit. Les fonctions opérationnelles généralement requises pour enregistrer une activité commerciale sont une preuve d'identité et une vérification de cette preuve. Cette fonction dite de «service d'identification» est utilisée dans un grand nombre de processus administratifs différents, et peut être intégrée dans tous les processus administratifs qui la requièrent en tant que module standardisé. Ainsi, il est possible de procéder de cette façon pour toutes les étapes nécessaires à l'exécution du processus administratif et, au final, on parvient à déterminer quels éléments fonctionnels peuvent être généralisés et ainsi être par ex. acquis en externe (si tant est qu'ils sont techniquement stables et disponibles de façon certaine) et quels modules doivent être spécifiquement développés pour le processus concerné.

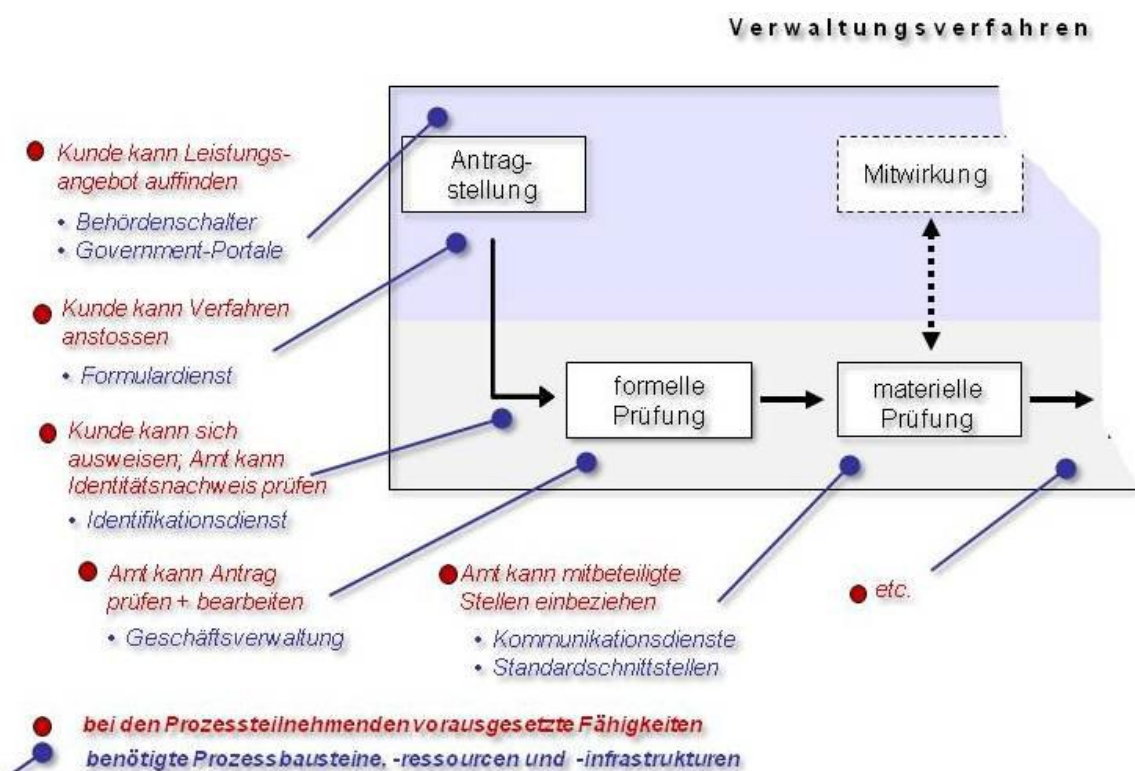


Fig. 5: Opérationnalisation des «aptitudes administratives» en modules, ressources et infrastructures de processus

Avec ses étapes génériques (dépôt d'une demande, vérification formelle, etc.), la procédure administrative représente le cadre d'organisation supérieur. Ainsi, les organes administratifs peuvent déterminer les éléments organisationnels, fonctionnels et techniques (comme les accès aux portails, les voies et moyens de contact, les services de formulaires et d'identification, etc.) pour leurs processus. Ensemble, ils forment l'architecture de la cyberadministration suisse.

6.6 Distribuer les prestations publiques

Le concept cadre montre clairement que, pour moderniser l'administration, il faut adapter la façon dont les administrations mettent leurs prestations à disposition (notion de «distribution») et que ce domaine recèle un grand potentiel d'orientation vers les services et de simplification.

Contrairement au quotidien administratif actuel, dans lequel chaque organe individuel devait s'occuper lui-même de distribuer ses prestations et mettait en place un guichet traditionnel - avec des succursales en cas de besoin - qu'il complétait ensuite par un service d'informations en ligne, des solutions combinant l'accès aux différentes offres (portails) sont monnaie courante dans notre époque connectée. Dès lors que les clients peuvent déposer une demande par voie électronique, on s'aperçoit qu'ils adoptent et privilégient rapidement ce canal. C'est notamment le cas des portails cantonaux des impôts.

Une solution de ce type facilite la tâche, car il est possible de mieux adapter le traitement des cas entrants aux possibilités administratives. Les instances individuelles ne doivent plus s'occuper directement du canal de distribution Internet, mais se voient remettre les cas d'une nouvelle instance, le centre de contact des clients (portail «front office»), qui remplit les fonctions d'un centre de contact (d'après le service partagé) d'une part et qui dirige les cas entrants aux instances compétentes d'autre part. Selon les circonstances, les cas peuvent être liés à d'autres canaux - en particulier un centre d'appels multilingue. Ainsi, les instances individuelles peuvent réduire leurs heures de présence fixes et leurs heures d'ouvertures ou, selon le secteur d'activité, travailler sur la base de rendez-vous convenus au préalable, car les cas de routine transitent par d'autres canaux.

La distribution future fonctionnera sur la base des concepts d'organisation présentés ci-dessus pour organiser l'activité administrative. Il en résulte une nouvelle répartition du travail entre l'organe techniquement compétent, le centre de contact et les services partagés potentiels, qui coopéreront de manière interconnectée sur cette base. Le client bénéficie alors d'un plus grand confort (amélioration des services) et l'administration peut travailler de façon plus efficace, car les éléments génériques sont rassemblés en plus grandes unités dans les processus.

En deux mots, les nouvelles structures de distribution de l'administration contiennent une offre multicanal (Internet depuis des appareils mobiles ou fixes, le téléphone, les guichets et la voie postale), facilement joignable, de telle sorte que les offres soient trouvables du premier coup. L'acquisition des prestations est facilitée pour le client, grâce à une réduction des interactions au strict minimum et à l'assistance optimisée (guide utilisateur) pour qu'il effectue lui-même ses démarches. Il n'est pas indispensable de mettre en place une structure front office - back office.

7 Place du concept cadre

Le rôle du concept cadre est de promouvoir la compréhension commune d'une administration interconnectée en Suisse et de servir de référence pour y parvenir. Il indique comment mettre en œuvre les postulats de la «stratégie de cyberadministration suisse», qui ouvrent la voie en matière de modernisation administrative. Il démontre que la stratégie de modernisation administrative est compatible avec le fédéralisme et l'ordre juridique en vigueur et qu'il est possible d'améliorer considérablement la procédure administrative.

Le concept cadre s'appuie sur la gestion des processus en tant que méthode et sur la compétence organisationnelle des autorités dans leur domaine de responsabilité. Chaque instance administrative dispose ainsi de points d'ancrage concrets pour les changements nécessaires à la mise en place d'une administration interconnectée en Suisse.

Les faits exposés dans le concept cadre se basent sur des connaissances solides et sont à même de guider l'administration dans l'accomplissement des objectifs d'allègement des démarches administratives pour les citoyens et les acteurs économiques, d'amélioration de la qualité des services et de réduction des coûts par cas traité.

8 La mise en œuvre pratique

8.1 État des travaux

Le concept cadre montre que, pour atteindre les objectifs de modernisation, il convient de développer aussi bien la capacité organisationnelle qu'individuelle à l'administration interconnectée via des mesures de conduite et d'encouragement adaptées (gestion des changements).

Un mécanisme de pilotage a été établi (avec le *comité de pilotage* comme instance supérieure) dans le cadre du programme commun de la Confédération et des cantons, «Cyberadministration suisse» (cf. www.egovernment.ch). La *convention-cadre*⁸ crée un cadre pour coordonner les projets de cyberadministration entre les différents niveaux de l'État et établit formellement la coordination. Quant au *plan d'action*, il définit les priorités thématiques du soutien accordé aux projets de cyberadministration. Ces priorités sont définies dans le *catalogue des projets prioritaires* et leur progression est surveillée grâce à un outil de suivi.

Grâce à divers projets globaux de cyberadministration et grâce aux activités de normalisation de l'association eCH, soutenues par une grande partie de l'économie suisse, un réseau étendu est déjà en place. eCH a notamment élaboré une gamme de bases techniques pour les travaux relatifs à la modernisation administrative, qu'elle a publiés en tant que concepts cadres, normes et ressources. Le «forum eCH sur la modernisation de l'administration» a été mis en place pour promouvoir le débat sur la modernisation. De plus, par son projet prio-

⁸ Convention-cadre de droit public concernant la coopération pour la cyberadministration en Suisse (2007-2015)

ritaire «B1.13 Plateforme d'échange des processus eCH pour les communes et les cantons», l'association eCH souhaite contribuer à ce que les communes, les cantons et la Confédération adoptent rapidement la gestion des processus avec des résultats probants.

8.2 Ce qu'il reste à accomplir

Les messages véhiculés par le concept cadre n'ont pas encore été suffisamment intégrés par les destinataires de la vision au niveau décisionnel de la gestion administrative: un important travail de sensibilisation est nécessaire pour que les cadres de l'administration se rendent pleinement compte du potentiel novateur et de la nécessité de mettre en place une administration interconnectée. Une compréhension basique commune de la politique et de l'administration aide à fixer les bonnes priorités et réduit le risque de voir apparaître de nouvelles structures en îlots, aussi coûteuses qu'inefficaces. Ces bases communes permettraient d'accorder de meilleure manière les projets de cyberadministration à tous les niveaux de l'État.

Il faudrait concrètement s'atteler à la mise en place d'un comité, constitué de représentants de tous les niveaux, qui s'occuperait activement de la coordination *technique* et de la concertation concernant le travail en réseau. Ce comité servirait à rapprocher et à transférer l'innovation au sein de l'administration fédérale, ainsi qu'à stimuler et à guider les efforts techniques d'harmonisation dans la création de prestations interconnectées. Il pourrait ordonner des études techniques des bases, visant à améliorer l'interopérabilité et la capacité à coopérer. Ces études porteraient principalement sur le développement et l'entretien commun de services de référencement électroniques standardisés à l'échelle de la Suisse (par ex., un inventaire des prestations de l'administration publique, un inventaire des architectures de prestations, un annuaire des autorités, etc.).

Ce comité pourrait notamment remplir les fonctions d'interlocuteur technique principal pour les projets d'infrastructures inter-administrations⁹. Les projets TIC de grande envergure présentent bien moins de risques s'ils sont guidés et pilotés par les structures opérationnelles.

⁹ P. ex. dans le contexte du projet prioritaire de cyberadministration B1.15 «Infrastructures nationales de base»

9 Recommandations

En l'état actuel des choses, il faut donner la priorité aux recommandations suivantes, extraites du concept cadre guidant la mise en œuvre graduelle de «l'administration interconnectée en Suisse»:

1. Les *comités de pilotage de la cyberadministration* s'approprient la vision d'une «administration interconnectée en Suisse». Ils considèrent cet objectif comme applicable à tous les niveaux de l'État pour la modernisation de leurs structures administratives et communiquent activement à ce sujet.
2. Il faut créer les structures techniques nécessaires à la coopération entre les niveaux au sein de l'administration et les équiper des compétences et des ressources requises (cf. le chap. 8.2). L'économie, la formation et la recherche sont des partenaires clés, qu'il convient d'associer de façon adéquate.
3. Les arguments d'utilité et de rentabilité de «l'administration interconnectée en Suisse» pourraient contribuer de façon décisive à rallier les cercles politiques à la cause de la modernisation de l'administration.