

eCH-0176 Modèle de référence pour une «administration interconnectée suisse»

Titre	Modèle de référence pour une «administration interconnectée suisse»
Code	eCH-0176
Type	Best Practice
Stade	Expérimental
Version	1.0
Statut	Approuvé
Validation	2014-02-26
Date de publication	2016-10-03
Remplace	--
Conditions	Allemand (original), français (traduction)
Annexes	--
Auteur(s)	<p>Groupe spécialisé Processus d'affaires</p> <p>Hans-Peter Münger, Res Publica Consulting AG hans-peter.muenger@rpconsulting.ch</p> <p>Marc Schaffroth, UPIC marc.schaffroth@isb.admin.ch</p>
Editeur / distributeur	<p>Association eCH, Mainaustrasse 30, case postale, 8034 Zurich T 044 388 74 64, F 044 388 71 80 www.ech.ch / info@ech.ch</p>

Condensé

Les modèles de référence pour une «administration interconnectée suisse» proposent des options de conception applicables à la modernisation de l'activité d'administration de la Suisse fédérale. Les descriptions de modèle contiennent en outre des indications concernant leur application pratique. Elles reposent sur les propositions relatives à l'innovation en matière de processus du concept cadre d'«administration interconnectée suisse» [eCH-0126]. Le nombre de modèles n'est pas limité: les éventuels nouveaux modèles de conception mis au point pourront être intégrés en temps voulu.

Cette Best Practice eCH s'adresse aux décideurs en matière de cyberadministration, aux gestionnaires d'administration, aux architectes en solutions, aux gestionnaires de processus et aux chefs de projet dans la mise en œuvre de la cyberadministration.

Sommaire

1	Statut.....	4
2	But	4
3	Classification	5
4	Vue d'ensemble des modèles de référence.....	5
5	Modèle de coopération fédérale.....	7
	5.1 Problématique	7
	5.2 Solution	7
	5.3 Mise en œuvre.....	8
6	Concept d'architecture(s) des prestations	10
	6.1 Problématique	10
	6.2 Solution	10
	6.3 Mise en œuvre.....	11
7	Concept de modularisation des processus.....	13
	7.1 Problématique	13
	7.2 Solution	13
	7.3 Mise en œuvre.....	13
8	Concept d'opérationnalisation des processus	15
	8.1 Problématique	15
	8.2 Solution	15
	8.3 Mise en œuvre.....	15
9	Distribution des prestations publiques	17
	9.1 Problématique	17
	9.2 Solution	17
	9.3 Mise en œuvre.....	18
10	Recommandations concernant l'utilisation pratique	20
11	Mise à jour	21
12	Exclusion de responsabilité - droits de tiers	22

13	Droits d'auteur.....	22
	Annexe A – Références & bibliographie.....	23
	Annexe B – Collaboration & vérification	23

1 Statut

Le présent document a été **approuvé** par le Comité des experts et a force normative pour le domaine d'application défini dans la sphère de validité stipulée.

2 But

Les modèles de référence pour la conception de processus de production dans l'administration interconnectée proposent un cadre technique reconnu et stable pour la mise au point de processus dans les projets de cyberadministration. Applicables à tous les domaines de l'activité administrative, ils doivent être complétés de contenu au cas par cas. La Best Practice eCH repose sur le document auxiliaire eCH-0126 «Administration interconnectée suisse» [eCH-0126] élaboré par Dr. Klaus Lenk (Université d'Oldenburg), Dr. Tino Schuppan (Institut für E-Government, Potsdam) et lic. phil. Marc Schaffroth (Unité de pilotage informatique de la Confédération) et publié en 2010. La version 2.0 est parue en juin 2013.

L'innovation consiste à jeter les fondations d'une architecture de processus permettant une interconnexion entre différentes administrations, sans pour autant prétendre vouloir normaliser une opération particulière. Cela signifie que les recommandations de conception prévoient de la place pour des solutions adaptées aux situations. Ce n'est donc pas la mise en œuvre d'un «processus homogène continu», mais bien l'échange concerté de prestations partielles, contribuant à la création de valeur, qui assure la cohésion de la chaîne de création de valeur de l'administration, tenant ainsi compte du principe de compétence fédéral.

Les administrations et unités administratives, qui utilisent les modèles de référence, peuvent en outre créer ou utiliser, via la conception de processus (principes de modularisation et d'opérationnalisation) des «Shared Services», et se servir, à de multiples reprises, des infrastructures ou données requises. Il s'agit là de préoccupations centrales d'une modernisation des processus et de l'administration, axée à la fois sur l'efficacité et l'efficience et prenant en compte la chaîne de création de valeur de l'activité administrative dans son ensemble.

Ainsi est-on plus à même d'atteindre les objectifs importants de la stratégie de cyberadministration tels la proximité du service avec le client, l'allègement de la charge administrative et la rentabilité globale.

3 Classification

La publication des modèles de référence crée un cadre de référence techniquement stable et reconnu pour la conception de processus dans un projet de cyberadministration qui s'articule autour du concept de l'«administration interconnectée suisse» [eCH-0126]. Le but est de permettre, dans le cadre du projet de cyberadministration, le contrôle des options de conception relatives à l'organisation et aux processus, qui reposent sur les modèles de référence eCH conformément à la présente norme, avant qu'une décision définitive soit prise concernant la conception.

Les explications qui suivent établissent une distinction claire entre la problématique, la contribution à une solution du modèle de référence considéré et les renseignements spécifiant la mise en œuvre dans la pratique. Concernant ces renseignements, le respect des recommandations sur l'utilisation pratique selon le chapitre 10 s'impose. La norme s'adresse aux décideurs en matière de cyberadministration, aux gestionnaires d'administration, aux architectes en solutions, aux gestionnaires de processus et aux chefs de projet dans la mise en œuvre de la cyberadministration.

La conception de processus d'affaires basée sur les présents modèles de référence et à l'aide des différentes normes et documents auxiliaires eCH y afférant (voir chapitre 10) a pour principaux atouts la flexibilité, la modularité et l'interopérabilité des solutions.

4 Vue d'ensemble des modèles de référence

Les modèles de référence d'une «administration interconnectée suisse» montrent comment, l'on peut, en Suisse fédérale, aborder la question de la modernisation de l'administration, sans remettre en cause les valeurs fondatrices de l'Etat que sont le fédéralisme et le principe de subsidiarité ainsi que les maximes des actes administratifs tel le régime des compétences.

La modernisation exige une interconnexion interadministrations, qui suive le mode dont les administrations fournissent leurs prestations. Le succès d'une telle démarche passe inéluctablement par une réflexion basée sur les processus d'affaires et une compréhension, commune et partagée par les collectivités publiques participantes (communes, cantons et Confédération), de ces principes d'organisation.

La présente Best Practice eCH décrit quatre modèles de référence pour la conception de structures et de processus interconnectés de fourniture de prestations par l'administration publique (appelés structures de production).

- *Modèle de coopération fédérale*: ce modèle permet une coopération transversale au niveau de l'Etat sur la base d'un échange coordonné de prestations, sans compromettre ni les principes fédéraux ni la compétence.
- *Concept d'architecture(s) de prestations*: la description homogène des architectures des prestations est à la base de la conception pour la mise en œuvre transversale de processus «end-to-end» pour les clients ainsi que pour la mise à disposition d'accès, orientés sur les clients, à l'offre de prestations de l'administration publique.

- *Concept de modularisation des processus*: avec ce modèle, les éléments d'un processus administratif, qui ne relèvent pas de l'autorité publique, sont identifiés de manière ciblée et, le cas échéant, délocalisés, c'est-à-dire obtenus en tant que «services». La similarité des tâches de l'administration publique (à un même niveau administratif) produit des effets d'échelle, dont l'utilisation ciblée peut vivement contribuer à améliorer la rentabilité générale de l'administration publique.
- *Concept d'opérationnalisation des processus*: dans bien des cas, les processus administratifs requièrent les mêmes fonctions d'exécution opérationnelle et les mêmes composants infrastructurels. Tous deux – tant les fonctions d'exécution requises à plusieurs reprises que les composants infrastructurels – peuvent être identifiés, mis à disposition et exploités de manière transversale entre les organisations et les processus (rentabilité globale par effets d'échelle).

La prise en compte de ces modèles de référence permet de réaliser un grand nombre de projets individuels concernant la modernisation de l'administration dans différents domaines indépendants les uns des autres, tout en réutilisant néanmoins certains éléments tirés de divers processus d'affaires (appelés modules ou composants de processus) ou solutions informatiques conçues à cette fin en d'autres lieux et, le cas échéant, dans un autre contexte technique. Il s'agit de contributions à l'harmonisation et à la rentabilité de l'acte administratif même.

Les modèles de référence favorisent les processus de production propices à une exploitation interconnectée des prestations publiques (ce qui signifie aussi une interaction entre Front et Back Offices notamment). Une nécessité parce que dans le cadre de la modernisation de l'administration,

- le client veut pouvoir compter sur la continuité transversale des processus administratifs;
- la réduction de la charge administrative (c'est-à-dire les efforts imposés par les obligations de collaborer) de l'économie et du particulier est un objectif;
- l'accès aux prestations publiques doit gagner en simplicité, en considérant les citoyens/citoyennes et l'économie non plus comme des quémailleurs, mais bien comme des clients et en leur permettant de trouver d'eux-mêmes la voie d'accès adéquate, plutôt qu'à l'issue d'une fastidieuse recherche;
- le service doit gagner en qualité, ce qui signifie que les partenaires de l'administration, considérés comme des clients, doivent être délestés des activités superflues et les processus d'affaires doivent être conçus avec une plus grande cohésion.

Il est possible d'atteindre de tels objectifs dans des conditions économiques, lorsque l'on tient compte des concepts de base, car ces derniers s'appuient sur l'harmonisation et la standardisation croissante du déroulement des procédures et donc aussi sur des effets d'échelle sans remettre en cause la question des compétences.

5 Modèle de coopération fédérale

5.1 Problématique

De nombreuses prestations administratives, pour aboutir à un résultat, nécessitent que différents services administratifs et souvent aussi différents niveaux de collectivité coopèrent. Il s'agit généralement de prestations combinées de communes et de cantons ou de cantons et de la Confédération.

Contrairement aux avis conventionnels relatifs à l'activité d'administration, selon lesquels un client se doit de contacter lui-même différents services avant de finir par tirer lui-même les conclusions des multiples résultats obtenus dans le cadre de l'activité d'administration, l'«administration interconnectée suisse» vise à permettre au client de ne s'adresser qu'à un seul service administratif. Il faut alors que l'intégration au processus d'autres services administratifs par le service compétent auquel s'est adressé le client soit définie en fonction de la situation et enclenchée. En outre, le service contacté doit agréger les résultats partiels en un résultat global et fournir au client un résultat sans ambiguïté.

Par ailleurs, le concept de l'administration interconnectée prévoit, à titre de variante, que le client puisse s'adresser à un point d'accès (Front Office, Contact Center ou semblable), qui ne soit pas identique au service compétent. Ce service relais veille alors à ce que la requête soit traitée par le service compétent et que la prestation soit fournie dans le délai prévu.

5.2 Solution

L'organisation de l'interaction entre le service relais et/ou le service administratif compétent contacté et les autres services à impliquer nécessite un modèle de coopération. Il en va de même de l'agrégation des différentes prestations individuelles en un résultat global sans ambiguïté. Le modèle de coopération fédérale est développé séparément pour chaque domaine de prestation par les services concernés et désireux de coopérer.

Le principe de coopération fédérale stipule que les services administratifs impliqués dans le déroulement d'une affaire, c'est-à-dire du processus d'affaires conserve leurs compétences dans leur domaine, sauf en cas de modifications de ce régime des compétences dans le cadre du processus politiques établis. Ces nouvelles compétences priment alors.

Le service compétent contacté directement par le client ou via le point d'accès est le service ou l'unité administrative responsable. Il assure la direction technique du processus de fourniture de prestations. Les autres services (administratifs) participant au processus sont des services coopérants (également un point d'accès éventuellement impliqué dans la procédure, un Front Office ou un Contact Center). Afin de pouvoir traiter les affaires de façon rationnelle, un accord, stipulant dans quel cas quelles contributions (prestations) sont fournies sous quels délais et dans quel type de qualité, est convenu entre les services participants. C'est là le cœur même du modèle de coopération pour un domaine de tâches spécifique de l'administration. Il décrit et règle la question du processus général de mise à disposition des différentes prestations requises pour aboutir au résultat global entre les services administratifs participants. Le pilotage de l'ensemble de la procédure jusqu'au résultat est du ressort du service responsable.

Les services coopérants sont libres de fournir leurs prestations sur la base de leur processus local, dont ils ont eux-mêmes la maîtrise. Dans le cadre du modèle de coopération, il est attendu de ces derniers qu'ils contribuent au traitement de la requête du client, à hauteur des résultats spécifiques dans les délais impartis et à un niveau de qualité spécifique.

5.3 Mise en œuvre

La figure ci-dessous illustre, sous forme de modèle, la coopération fédérale en prenant l'exemple d'une procédure de demande de permis de construire déposée directement par le client auprès du service des constructions compétent.

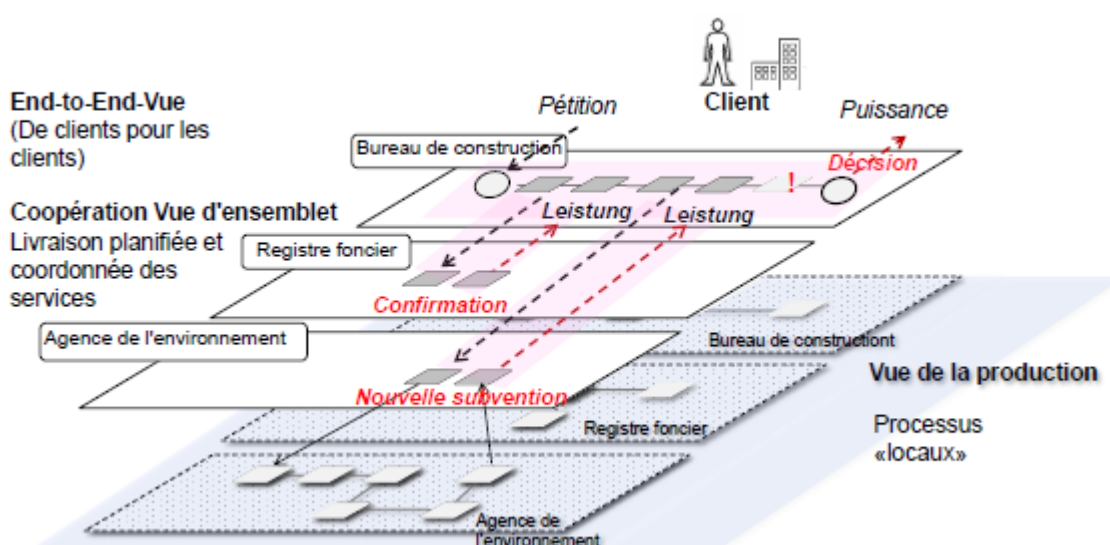


Fig. 1: Modèle de coopération fédérale (interconnexion étendue à l'ensemble de l'administration des prestations et processus)

L'administration interconnectée fait en sorte qu'un service administratif – dans ce cas, le service des constructions de la commune compétent du fait du lieu du projet de construction – soit l'organe de contact pour le requérant puis dirige et coordonne la procédure (responsabilité). Les autres services participants, de par la loi, - l'office du registre foncier ou une agence de l'office du registre foncier (souvent au niveau cantonal) ou l'office de l'environnement ainsi que d'autres services spécialisés comme la protection des monuments (cantonal) - sont impliquées par l'organe responsable dans une procédure ordonnée. Le client de l'administration ne doit pas les contacter séparément, se tient cependant à leur disposition pour toute question ou demande de compléments d'information.

Le niveau supérieur dans l'illustration présente l'organisation de cette collaboration. Les carrés gris représentent les prestations nécessaires à la fourniture de la prestation demandée (décision concernant la demande de permis de construire dans ce cas précis), et la ligne en pointillé les relations d'échange. Les lignes noires illustrent la demande de prestation, les lignes rouges la livraison du résultat.

Le niveau inférieur, sur fond gris, de la figure représente la version locale (production de prestations locale) dans les processus des services participants. Ces étapes de travail ne présentent pas d'intérêt du point de vue du service des constructions responsable (communal). La procédure de demande de permis de construire ne nécessite que les prestations d'autres autorités compétentes tel qu'imposé par la législation. Du point de vue de l'administration interconnectée, qui vise une utilisation optimale des ressources de l'administration, la structure de ces processus revêt de l'importance, plus particulièrement les deux aspects de la modularisation des processus et de l'opérationnalisation des processus, qui sont traités en tant que modèles de référence indépendants dans des chapitres distincts.

Dans son acception moderne, la fourniture de prestations implique, à titre d'éléments complémentaires, que le requérant obtienne au final une disposition globale sans contestation (décision) et que l'affaire soit réglée dans un délai précis (prévisibilité). Il est en outre souhaitable que le requérant puisse contrôler l'état d'avancement de la procédure (traçabilité). Cette possibilité s'est depuis établie dans de nombreuses boutiques en ligne privés et les parties prenantes le réclament de plus en plus pour les prestations administratives également.

Lorsque le client s'adresse à un service relais, au lieu de contacter directement le service spécialisé compétent dans sa commune, l'interaction entre ce service¹ et le service spécialisé compétent doit être intégrée au modèle de coopération en tant que point de départ du processus de fourniture de prestations (procédure administrative) au sens strict.

Dans le cas d'une demande de permis de construire, une ou plusieurs communes doivent prendre contact avec les services cantonaux correspondants et élaborer ensemble un modèle de coopération concret pour la mise en œuvre. Ce dernier doit stipuler comment les services administratifs participants coopèrent, comment les documents sont obtenus, préparés et traités et quelles informations liées à la procédure sont mises à disposition en vue d'atteindre l'objectif visé – une décision unique pouvant être sujette à recours et tenant compte de tous les aspects.

Dans le cas de demandes de permis de construire, un seul canton et ses communes sont en règle générale concernés. Toutefois, un modèle de coopération comparable peut être introduit dans d'autres cantons du fait d'une interaction de nature semblable entre les services participants. L'idéal étant que plusieurs cantons coopèrent dès le début. Le modèle de coopération s'applique alors au niveau intercantonal. La mise en œuvre opérationnelle ne doit pas avoir lieu partout en même temps. Les nouveaux systèmes peuvent entrer en service de manière progressive et successive.

L'identification dans toute la Suisse ainsi que la description technique homogène des prestations publiques sont autant de conditions préalables nécessaires à la conception de la coopération entre tous les niveaux. L'application des normes eCH suivantes doit être prise en compte lors de la mise en œuvre du modèle de coopération fédérale:

¹ Du point de vue de l'organisation, il s'agit là d'un point d'accès à l'offre de prestations administratives, également désigné par les termes «Front Office», «Contact Center» ou autres.

- *eCH-0073 Règles relatives à la description des prestations de l'administration publique suisse.* Cette norme contient les règles relatives à la description homogène des prestations de l'administration publique suisse. Elle permet de répertorier, en fonction des besoins, les contextes techniques et points de vue du secteur administratif et de les représenter de manière transparente.
- *eCH-0070 Inventaire des prestations de l'administration publique suisse.* Cet inventaire de référence permet de désigner et d'identifier de manière homogène les prestations de l'administration publique dans toute la Suisse. Il est un gage de clarté et de transparence. La coopération entre administrations en particulier s'en trouve grandement facilitée.

6 Concept d'architecture(s) des prestations

6.1 Problématique

Lorsqu'une administration se fixe pour objectif de faciliter la fourniture de ses prestations à sa clientèle, se montrant ainsi prête à accepter l'accès à ses prestations autrement que par sollicitation directe, se pose le problème de la compréhension – sans ambiguïté - par les différents services, de la division de la prestation sollicitée en différentes prestations fournies par les services participants.

6.2 Solution

Sur la base du modèle de la coopération fédérale, le concept d'architecture(s) des prestations jette les fondations de la conception de procédures administratives organisées pour les clients en tant que processus «end-to-end» continu ainsi que pour les accès orientés sur la clientèle à l'offre de prestations de l'administration publique. À la différence du modèle de coopération, qui traite du déroulement du processus, l'architecture des prestations porte sur la structure des prestations individuelles qui sont requises dans une procédure et nécessaires – au cas par cas – à la fourniture de la prestation («principale») sollicitée.

Dans l'idéal, l'architecture des prestations pour une partie des tâches publiques est développée en tant que convention valable et rendue accessible dans toute la Suisse. La condition à minima est que les unités administratives prêtes à coopérer s'entendent sur une structuration sans ambiguïté de leur domaine d'activité respectif. À partir des éléments de l'architecture des prestations, il doit être possible de mettre en évidence, dans la domaine d'activité concerné, quelles autres prestations sont nécessaires à cette fin et quel service administratif les fournit.

Dans le cas de la demande de permis de construire, le «contrôle des documents» pourrait être l'un des premiers éléments d'une architecture des prestations, une fois le dossier de demande de permis reçu. Selon que l'on comprenne par là une vérification formelle de l'exhaustivité des documents ou déjà une affectation concrète au bon type de procédure d'autorisation avec déclenchement des étapes de procédure nécessaires, il en résulte une subdivision technique au niveau suivant, tout en définissant, pour chaque élément, qui

fournit habituellement cette prestation (outre le service des constructions communal compétent, il pourrait s'agir également, dans une nouvelle forme d'organisation, d'un Front Office ou d'un service (administratif) spécialisé dans le traitement des demandes), avec pour résultat, une structure de démarche au contenu logique.

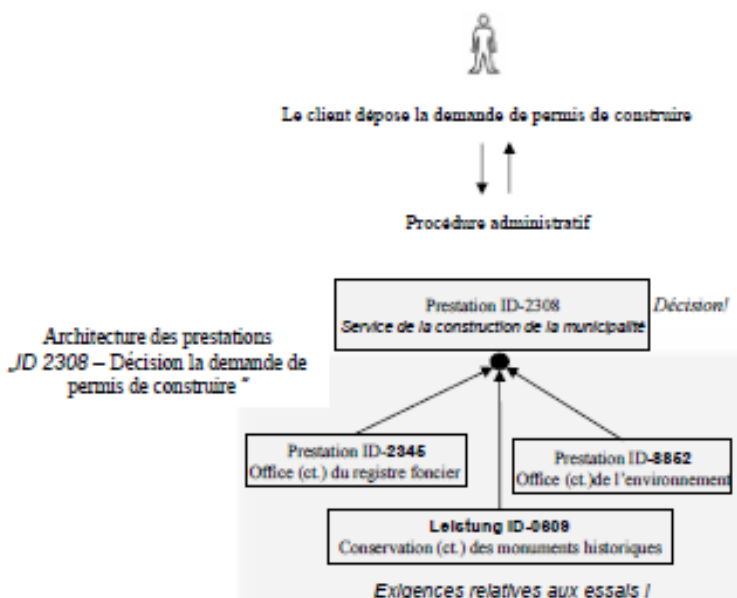


Fig. 2: Exemple d'architecture des prestations d'une demande de permis de construire (interconnexion de prestations et processus entre administrations au moyen d'une architecture des prestations)

6.3 Mise en œuvre

La figure illustre la mise en œuvre du principe, encore une fois à l'exemple d'une demande de permis de construire. Un client dépose une demande de permis de construire, demande qui déclenche le processus d'affaires «Traiter une demande de permis de construire» pour le traitement de la demande, désigné «processus principal». C'est le service des constructions compétent de la commune qui s'en charge pour aboutir à la prestation «ID 2308 – Décision concernant la demande de permis de construire»². Le service des constructions est l'autorité principale³.

En fonction de la nature et de l'étendue du projet, les demandes de permis de construire font l'objet de divers examens, qui aboutissent à des décisions partielles pouvant faire l'objet de recours (ex. concernant les obligations de protection des nappes phréatiques, prescriptions spéciales en matière de construction, obligations concernant la protection des monuments historiques etc.). La prestation globale «Décision concernant la demande de permis de construire» se compose donc de différentes prestations indépendantes, requises en fonction du type de demande, pour la procédure de demande de permis de construire. Pour chaque

² Les numéros d'identification utilisés dans cette figure sont fictifs.

³ Le déroulement de ce processus d'affaires dans le cas particulier concret relève de la compétence de l'instance compétente, en vertu du droit cantonal.

prestation requise, l'on engage auprès des autorités participantes, un ou plusieurs processus locaux devant être fournis indépendamment par ces services (dans la figure «Office cantonal du registre foncier» pour la prestation «ID-2345», «Conservation cantonale des monuments historiques» pour la prestation «ID-0609», etc.) selon les principes du modèle de coopération. Chacun des services compétents impliqués fournit sa prestation selon son processus local.

Du point de vue de l'autorité compétente et supérieure – en tenant compte de la hiérarchie établie dans l'architecture des prestations, il est nécessaire de connaître les prestations nécessaires et de savoir quelles sont celles qui sont requises dans quel cas concret de demande de permis de construire. L'architecture des prestations est un gage de clarté à cet égard. Si une architecture intercantonale des prestations favorise la compréhension par delà les frontières du canton, elle n'en est pas pour autant obligatoire.

Il existe d'autres domaines, tel le changement de domicile par exemple, dans lesquels une architecture des prestations valable dans toute la Suisse est nécessaire lorsque l'on entend mettre en pratique la vision de l'administration interconnectée.

Comme cela a déjà été évoqué, l'autorité responsable ne doit pas nécessairement savoir comme un service participant mène à bien le processus partiel (processus local) qui lui est confié. De son point de vue, il peut s'agir d'une «Blackbox». Cet aspect est l'objet du modèle de références sur la modularisation des processus.

L'identification dans toute la Suisse ainsi que la description technique homogène des prestations publiques sont autant de conditions préalables nécessaires à la conception de processus interconnectés entre tous les niveaux. L'application des normes eCH suivantes doit être prise en compte lors de la mise en œuvre du concept d'architectures des prestations:

- *eCH-0073 Règles relatives à la description des prestations de l'administration publique suisse.* Cette norme contient les règles relatives à la description homogène des prestations de l'administration publique suisse. Elle permet de répertorier, en fonction des besoins, les contextes techniques et points de vue du secteur administratif et de les représenter de manière transparente.
- *eCH-0070 Inventaire des prestations de l'administration publique suisse.* Cet inventaire de référence permet de désigner et d'identifier de manière homogène les prestations de l'administration publique dans toute la Suisse. Il est un gage de clarté et de transparence. La coopération entre administrations en particulier s'en trouve grandement facilitée.

7 Concept de modularisation des processus

7.1 Problématique

Les procédures conventionnelles de fourniture de prestations dans les administrations suisses reposent sur le fait que le service compétent fournit les prestations lui incombant de manière autonome. Il en résulte une grande profondeur de prestation bien souvent accompagnée de petits nombres de cas avec constitution de silos. Lorsque des applications NTIC spéciales se révèlent nécessaires à l'exécution de l'affaire, leur utilisation n'a rien d'économique.

7.2 Solution

La vision de l'administration interconnectée suisse repose sur le fait que la gestion des processus permet de mettre en place une procédure administrative allégée et économique. La modularisation des processus s'impose afin de pouvoir mettre en œuvre les processus en partageant les tâches et de regrouper les étapes similaires, dans l'intérêt d'une fourniture de prestations aussi économique que possible. Il s'agit du troisième modèle de référence de l'«administration interconnectée suisse».

Pour s'y préparer, les processus d'affaires doivent faire l'objet de descriptions techniques et d'analyses. L'Association eCH met à disposition les normes et documents auxiliaires correspondants. Sur la base de la documentation des processus, il est possible d'identifier et de modulariser les séquences d'activité ou processus partiels apparentés. Certains modules étant communs à différentes procédures administratives, il est possible, dans certaines circonstances, de les regrouper en interne auprès d'un prestataire de services (Shared Service) ou de les sous-traiter à des tiers extérieurs – sous réserve que ces éléments de processus administratif ne relèvent pas de l'autorité publique. La modularisation des processus améliore la rentabilité globale par des effets d'échelle sur la base du regroupement de tâches administratives de même nature. Dans le même temps, la flexibilité s'en trouve accrue dans l'organisation globale.

7.3 Mise en œuvre

La figure illustre cette procédure: une séquence d'étapes de processus (numéros 3 à 5, en gris), qui était jusqu'à présent exécutée par le service des constructions responsable, peuvent être sous-traitée à un prestataire de services interne ou externe à l'administration (Shared Service Center). À l'avenir, cette séquence sera également acquise en tant que produit ou prestation (prestation «commercialisable») et le nouveau processus dans le service des constructions s'en trouvera simplifié (étape de processus 2, bleu).

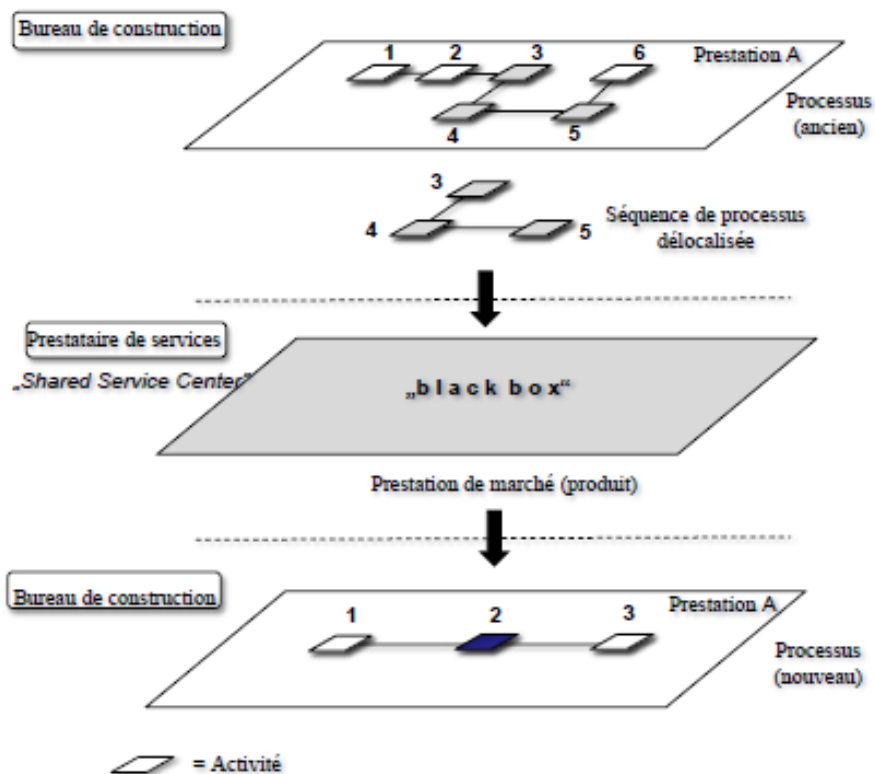


Fig. 3: Exemple de modularisation des processus - mise en œuvre dans le cadre d'une approche de Shared Service

Au niveau local, les processus du service des constructions gagnent en simplicité. La prestation acquise (une ou plusieurs étapes de processus 3 à 5 du service des constructions selon l'organisation en vigueur jusqu'à présent) est fournie également à d'autres par une organisation selon le principe de l'utilisation mixte. Cette organisation peut ainsi travailler de manière plus économique parce qu'elle profite d'effets d'échelle. Parmi les conséquences, on notera que les bases d'organisation ainsi jetées pour la modularisation des processus confèrent à ces derniers une stabilité accrue et contribuent à une meilleure qualité de prestation de services.

N'importe quel service administratif impliqué dans le processus de production peut avoir recours à cette procédure pour son processus local (voir figure 2). Là encore, la documentation et l'analyse préalables des processus à modulariser sont indispensables.

L'inventaire systématique ainsi que la description technique homogène des processus sont autant de conditions préalables nécessaires à la modularisation des processus d'affaires. L'application des normes eCH suivantes doit être prise en compte lors de la mise en œuvre du concept de modularisation des processus:

- *eCH-0140 Règles relatives à la description et représentation de processus de l'administration publique suisse* prescrit la norme internationale *Business Model and Notation (BPMN)* en tant que norme de notation graphique pour la description technique des processus d'affaires.
- *eCH-0158 Conventions de modélisation BPMN pour l'administration publique* contient des conventions de modélisation BPMN. La norme simplifie et harmonise l'utilisation de BPMN dans l'administration publique suisse.

8 Concept d'opérationnalisation des processus

8.1 Problématique

Lorsque des étapes individuelles de processus, comme celles résultant de la modularisation des processus, doivent être exécutées en grande quantité, dans une qualité irréprochable et avec un degré d'automatisation aussi élevé que possible, la description de chacune des étapes doit être nettement plus précise que celle qui a pu être faite au préalable à ce stade de la gestion des processus.

Il est nécessaire de définir avec précision les différentes entrées et sorties de données, les routines de traitement des erreurs, le type de transmission de l'information étape par étape, la sécurité et la conservation des données, etc. Concernant le traitement informatique, il faut en outre stipuler des spécifications techniques comme les formats de transmission, les éléments de description des données etc.

Ces tâches d'organisation sont traitées dans l'opérationnalisation des processus.

8.2 Solution

Dans le cadre de l'opérationnalisation des processus, les étapes nécessaires à l'exécution opérationnelle au cas par cas sont identifiées dans le détail et décrites selon les caractéristiques évoquées dans la problématique. Il s'avère que bon nombre de ces éléments reviennent dans différents processus et peuvent donc être soit regroupés, soit exécutés au moyen de fonctions génériques.

Les composants fonctionnels et infrastructurels nécessaires à la procédure administrative peuvent en principe être définis, mis à disposition et exploités dans toute la Suisse. Les effets d'échelle ainsi obtenus améliorent la rentabilité. Même les solutions de moindre portée sont possibles et, dans certaines circonstances, judicieuses en fonction du cas à traiter.

8.3 Mise en œuvre

La figure représente les premiers modules de processus d'une procédure administrative généralisée. L'étape de processus «Le client peut initier la procédure» présuppose la présence d'un service de formulaire pour permettre au client de saisir et de transmettre les renseignements requis pour l'affaire et ainsi lancer la réalisation de la démarche.

Concernant le fonctionnement de l'étape de processus «Initier la procédure» ou du service

de formulaire, l'on procède à une analyse très détaillée dans le cadre de l'opérationnalisation des processus et à des spécifications organisationnelles et techniques pour chaque activité nécessaire. Chaque démarche pouvant être traitée par les collaborateurs avec plus ou moins d'assistance technique, il est important que les deux aspects soit suffisamment décrits. Dans le cas où une étape de processus doit se dérouler de manière automatisée, il faut élaborer une définition détaillée sans contestation, permettant un déroulement continu.

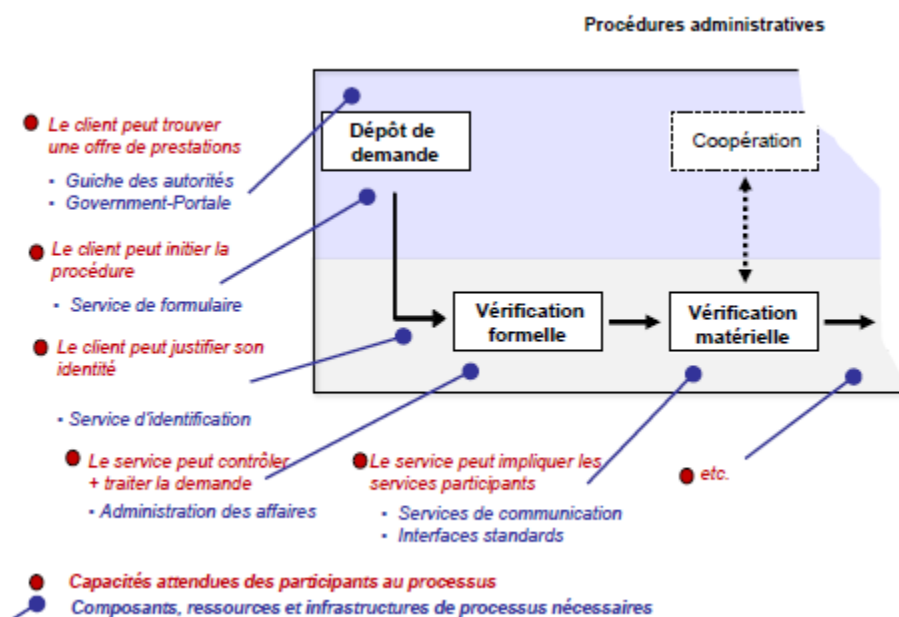


Fig. 4: Opérationnalisation des «capacités d'affaires» dans les composants ressources et d'infrastructure fonctionnels de processus

En termes de contenu, le cœur des indications, qui ressortent de l'opérationnalisation des processus, est propre à chaque affaire et identique pour toutes les situations régies par la même législation. Dans bien des cas, d'autres fonctions de processus, comme un justificatif d'identité et un contrôle de ce justificatif par exemple, sont des conditions préalables nécessaires à la réussite de l'enregistrement d'une affaire. Cette fonction appelée «service d'identification» est utilisée comme élément opérationnel dans des processus d'administration nombreux et de diverse nature. Le service d'identification peut être intégré en tant que module standardisé dans tous les processus d'affaires exigeant une telle démarche.

Pour pouvoir concevoir un processus complet, chacune des étapes de processus doit être opérationnalisée de cette manière. L'on obtient au final une vision analytique des composants fonctionnels pouvant être généralisés puis obtenus depuis l'extérieur par exemple (sous réserve de fiabilité et de stabilité techniques) et devant être conçus spécialement pour les processus concernés.

La procédure administrative avec ses étapes généralisables que sont le dépôt de demande, le contrôle formel, etc. constitue le cadre de conception supérieur. Les services administratifs peuvent ainsi déterminer les composants organisationnels, fonctionnels et techniques (comme les accès aux portails, canaux et médias de contact, services de

formulaire et d'identification etc.) pour leurs processus. Ensemble, ils constituent l'architecture de la cyberadministration en Suisse.

L'inventaire ainsi que la description technique homogène des processus sont autant de conditions préalables nécessaires à l'opérationnalisation des processus. L'application des normes eCH suivantes doit être prise en compte lors de la mise en œuvre du concept d'opérationnalisation des processus:

- *eCH-0140 Règles relatives à la description et représentation de processus de l'administration publique suisse* prescrit la norme internationale *Business Model and Notation (BPMN)* en tant que norme de notation graphique pour la description technique des processus d'affaires.
- *eCH-0158 Conventions de modélisation BPMN pour l'administration publique* contient les conventions de modélisation BPMN. La norme simplifie et harmonise l'utilisation de BPMN dans l'administration publique suisse.

9 Distribution des prestations publiques

Concernant la modernisation de l'administration, la façon dont les administrations mettent à disposition leurs prestations (terme technique «Distribution») doit être adaptée. Les potentiels de simplification et d'orientation des services sont ici considérables.

9.1 Problématique

En vertu du principe de compétence, chaque service administratif est responsable de ses prestations et fonctionne en tant que «silo». Il les traite lui-même de A à Z, il n'y a donc pas de regroupement des offres et peu de partage des tâches. Pour un service administratif suisse typique, le faible nombre de cas ne permet pas, pour des raisons de coûts, de proposer des transactions basées sur Internet.

Les personnes demandeuses de prestations administratives sont des «clients rares», ce qui signifie qu'en règle générale, elles n'ont pas fréquemment besoin de telles prestations. Le besoin d'informations requises est d'autant plus élevé que le client ne sait bien souvent pas à quel service s'adresser en priorité.

9.2 Solution

En axant la procédure sur les services, les administrations peuvent grandement simplifier l'accès à leurs prestations. Les approches de solution en la matière prévoient des points de contact en personne ou par téléphone (Contact Center, Bureau des citoyens, Front Office etc.) ou des systèmes de renseignements comparables basés sur Internet, qui proposent également un traitement de prestations en sous-domaines ou permettent en complément un dialogue 1:1⁴ via des fonctions de discussion (*chat*).

⁴ Une récente enquête de l'UE (2012) sur la cyberadministration a estimé les coûts d'un contact avec l'administration par Internet à 15 % des coûts d'un contact en personne à un guichet.

Pour le client, l'approche la plus conviviale consiste à pouvoir sélectionner le canal, par lequel il souhaite obtenir des informations de la part de l'administration et, en cas d'interactions personnelles, téléphoniques ou par Internet, à initier immédiatement la démarche souhaitée pour la conclure d'un trait. Lorsque le dossier à traiter est plus complexe, un contact avec un service administratif spécialisé (Back Office) devient inévitable, ce que le client n'a généralement aucun mal à comprendre.

Une telle façon de faire permet aux administrations suisses de s'affirmer en tant qu'organisations performantes et prévenantes, en comparaison avec leurs homologues internationales.

9.3 Mise en œuvre

Il existe différentes solutions de distribution des prestations publiques, la décision quant à leur adéquation devant être prise au cas par cas.

- L'approche traditionnelle, peu orientée sur l'avenir, prévoit que chaque service administratif propose lui-même sa propre offre de prestations ou invite le client à s'adresser à lui pour obtenir les prestations correspondantes. Cette approche est habituellement caractérisée par une présence informative sur le Web et la réception des demandes à un guichet ou par écrit. Il est parfois possible de commander des prestations par téléphone ou via une interface Internet. Dès lors que l'identification précise est un critère prioritaire, le client est dans l'obligation de se présenter en personne ou de se faire représenter par une personne dûment mandatée.
- Les guichets des citoyens disponibles pour les habitants qui téléphonent ou se présentent personnellement, sont une solution plus moderne et axée sur l'avenir, en offrant un premier point de contact pour toute l'administration et un lieu de prestations de service (guichet unique). Ils traitent directement les dossiers les plus simples et trient les autres avant de rediriger le client vers le service compétent. De telles offres restent encore peu répandues en Suisse. Ils peuvent être mis en place pour une collectivité publique mais également pour une région plus vaste et ainsi couvrir des tâches aussi bien communales que cantonales. Leur principal avantage est qu'ils peuvent être installés dans des lieux à forte fréquentation avec des horaires d'ouverture comparativement longs. Il faut pour cela que leurs processus d'affaires soit standardisés de manière fiable avant leur mise en service.
- En règle générale, les communes et petites villes disposent d'un seul guichet fournissant des renseignements généraux comme un bureau de service aux citoyens. La difficulté réside fréquemment dans la moindre taille de l'administration, qui fait que les employés y travaillant ne peuvent être au courant de tous les domaines. Une bonne solution d'amélioration consiste à créer des points de contact plus vastes œuvrant sur plusieurs communes pour le compte du bureau de service aux citoyens. La commune sur place ne regroupe plus alors que les fonctions spécialisées au sens du Back Office.
- L'approche du point de prestations de services peut également être transposée sans problème en solution de portail sur Internet, parce que bon nombre de clients apprécient la disponibilité des prestations 24h/24. Ce type d'offre constitue une évolution par rapport au point de prestations de services physique ou au point de contact physique avec ligne

d'assistance technique. Il présuppose des processus standardisés sans faille et assistés par informatique, plus aucun contact direct avec un collaborateur n'étant prévu pour pallier les failles du processus.

- Pour les administrations, une solution de portail simplifie l'exploitation, les dossiers reçus pouvant être traités en plus grande adéquation avec les capacités en la matière. Un service administratif seul ne doit plus s'occuper directement du canal de distribution Internet, mais se voit remettre le dossier par une nouvelle instance – le point de contact du client (également appelé portail, Front Office etc.). Elle s'appuie d'une part sur le point de contact au sens d'un Shared Service et redirige d'autre part les dossiers reçus vers le service compétent. Dans certaines circonstances, d'autres canaux peuvent y être associés – en particulier une ligne d'assistance téléphonique multilingue. Les différents services administratifs peuvent ensuite réduire leurs temps de présence réel sous la forme d'horaires d'ouverture de guichet ou travailler généralement selon le principe de la prise de rendez-vous préalable en fonction du domaine d'activité, les dossiers courants étant traités par d'autres canaux.

Dans chaque cas, l'administration interconnectée met à disposition différentes possibilités de contact, de sorte à permettre même aux personnes présentant un handicap ou privilégiant un mode de communication spécifique, d'accéder le plus simplement possible à la prestation administrative souhaitée.

La distribution à venir fonctionne sur la base des notions de conception illustrées pour l'organisation de l'activité d'administration. Elle résulte d'une nouvelle répartition des tâches entre le service techniquement compétent, le point de contact et les éventuels Shared Services qui, partant de là, coopèrent de manière interconnectée. Il en résulte une plus grande convivialité pour le client (meilleure qualité de service) et, dans le même temps, un gain d'efficacité dans l'acte administratif, les éléments généralisables dans les processus étant désormais regroupés en unités plus grandes.

En résumé, les nouvelles structures de l'administration contiennent une offre multicanaux (Internet depuis des terminaux fixes et mobiles, téléphone, guichet et voie postale), facile d'accès, pour des offres faciles à trouver. Le client obtient les prestations demandées plus simplement qu'auparavant, parce que le nombre d'interactions est réduit au minimum et qu'il bénéficie d'une aide (guidage de l'utilisateur) optimisée pour parcourir la procédure de manière autonome. La mise en place d'une structure de Front Office - Back Office n'est plus impérative.

L'application des normes eCH suivantes doit être prise en compte lors de la conception des structures de distribution interconnectée:

- *eCH-0088 Règles relatives à la description des démarches administratives en Suisse*. Cette norme contient les règles relatives de description homogène des démarches administratives, c'est à dire les voies d'obtention de prestations publiques du point de vue des bénéficiaires de prestations.
- *eCH-0141 Règles relatives à la description et structure de l'offre de prestations de l'administration publique suisse du point de vue des bénéficiaires de prestations (Catalogues thématiques)*. Cette norme contient les règles relatives à la description

homogène et à la structure thématique de l'offre de prestations de l'administration publique suisse du point de vue des bénéficiaires de prestations.

- *eCH-0049 Catalogues thématiques relatives à la structure de l'offre de prestations de l'administration publique suisse du point de vue des bénéficiaires de prestations.* Cette norme contient les catalogues (inventaire de référence) concernant la structure thématique de l'offre de prestations de l'administration publique suisse, en particulier sur les portails des autorités. La répartition des thèmes reflète le point de vue des bénéficiaires de prestations et simplifie la recherche de prestations publiques.
- *eCH-0073 Règles relatives à la description de prestations de l'administration publique suisse.* Cette norme contient les règles relatives à la description homogène de prestations de l'administration publique suisse. Elle permet de répertorier, en fonction des besoins, les contextes techniques et points de vue du secteur administratif et de les représenter de manière transparente..
- *eCH-0070 Inventaire à prestations de l'administration publique suisse.* Cet inventaire de référence permet de désigner et d'identifier de manière homogène les prestations de l'administration publique dans toute la Suisse. Il est un gage de clarté et de transparence. La coopération entre administrations en particulier s'en trouve grandement facilitée.
- *eCH-0142 Manuel d'optimisation de l'accès aux prestations publiques sur les portails des autorités.* Ce document auxiliaire assiste les autorités au niveau communal, cantonal et fédéral dans la planification, le développement et l'amélioration des performances de leurs portails. Le manuel décrit la façon de procéder et fournit un manuel de préparation, d'exploitation et d'évaluation, orientées sur la demande, des portails des autorités.

10 Recommandations concernant l'utilisation pratique

La Best Practice eCH [eCH-0176] peut être utilisée chaque fois que l'on analyse des processus de travail nouveaux ou existants dans l'administration et que l'on a recours à de nouveaux outils informatiques. L'application des modèles de référence de l'«administration interconnectée suisse» est tout particulièrement pertinente lorsque de tels projets visent l'introduction de transactions Internet avec des citoyens et l'économie ou avec d'autres administrations. Elle convient autant à l'analyse et à la conception de processus relatifs à la fourniture de prestations au sens strict («processus de production» de l'administration) qu'aux processus de mise à disposition ou de demande de prestations administratives («processus de distribution»).

Les principes de conception exposés dans les modèles de référence pour la production de prestations administratives (structures de production) sont la clé de la réalisation de processus continus de production de prestations et de l'utilisation multiple de données et infrastructures. Ils peuvent d'une part avoir un impact positif sur les frais d'exploitation et, d'autre part, réduire les contributions que doivent fournir les clients de l'administration.

Les modèles de référence se révèlent particulièrement utiles lorsqu'utilisés conjointement avec d'autres normes eCH tels l'inventaire des prestations publiques de la Suisse [eCH-0070] ou les catalogues thématiques d'harmonisation des structures d'accès [eCH-0049] par exemple.

11 Mise à jour

La Best Practice [eCH-0176] est mise à jour conformément aux règles stipulées par la norme [eCH-0003].

Le groupe spécialisé eCH Processus d'affaires est responsable de la mise à jour de [eCH-0176].

12 Exclusion de responsabilité - droits de tiers

Les normes élaborées par l'Association **eCH** et mises gratuitement à la disposition des utilisateurs, ainsi que les normes de tiers adoptées, ont seulement valeur de recommandations. L'Association **eCH** ne peut en aucun cas être tenue pour responsable des décisions ou mesures prises par un utilisateur sur la base des documents qu'elle met à disposition. L'utilisateur est tenu d'étudier attentivement les documents avant de les mettre en application et au besoin de procéder aux consultations appropriées. Les normes **eCH** ne remplacent en aucun cas les consultations techniques, organisationnelles ou juridiques appropriées dans un cas concret.

Les documents, méthodes, normes, procédés ou produits référencés dans les normes **eCH** peuvent le cas échéant être protégés par des dispositions légales sur les marques, les droits d'auteur ou les brevets. L'obtention des autorisations nécessaires auprès des personnes ou organisations détentrices des droits relève de la seule responsabilité de l'utilisateur.

Bien que l'Association **eCH** mette tout en œuvre pour assurer la qualité des normes qu'elle publie, elle ne peut fournir aucune assurance ou garantie quant à l'absence d'erreur, l'actualité, l'exhaustivité et l'exactitude des documents et informations mis à disposition. La teneur des normes **eCH** peut être modifiée à tout moment sans préavis.

Toute responsabilité relative à des dommages que l'utilisateur pourrait subir par suite de l'utilisation des normes **eCH** est exclue dans les limites des réglementations applicables.

13 Droits d'auteur

Tout auteur de normes **eCH** en conserve la propriété intellectuelle. Il s'engage toutefois à mettre gratuitement, et pour autant que ce soit possible, la propriété intellectuelle en question ou ses droits à une propriété intellectuelle de tiers à la disposition des groupes de spécialistes respectifs ainsi qu'à l'association **eCH**, pour une utilisation et un développement sans restriction dans le cadre des buts de l'association.

Les normes élaborées par les groupes de spécialistes peuvent, moyennant mention des auteurs **eCH** respectifs, être utilisées, développées et déployées gratuitement et sans restriction.

Les normes **eCH** sont complètement documentées et libres de toute restriction relevant du droit des brevets ou de droits de licence. La documentation correspondante peut être obtenue gratuitement.

Les présentes dispositions s'appliquent exclusivement aux normes élaborées par **eCH**, non aux normes ou produits de tiers auxquels il est fait référence dans les normes **eCH**. Les normes incluront les références appropriées aux droits de tiers.

Annexe A – Références & bibliographie

- [eCH-0003] eCH-0003 Guide pour l'approbation des propositions, cf. www.ech.ch
- [eCH-0049] eCH-0049 Catalogues thématiques relatives à la structure de l'offre de prestations de l'administration publique suisse du point de vue des bénéficiaires de prestations, cf. www.ech.ch
- [eCH-0070] eCH-0070 Inventaire des prestations de l'administration publique suisse, cf. www.ech.ch
- [eCH-0073] eCH-0073 Règles relatives à la description des prestations de l'administration publique suisse, cf. www.ech.ch
- [eCH-0088] eCH-0088 Règles relatives à la description des démarches administratives en Suisse, cf. www.ech.ch
- [eCH-0126] eCH-0126 Concept cadre «Administration interconnectée suisse», cf. www.ech.ch
- [eCH-0138] eCH-0138 Concept cadre pour la description et la documentation des tâches, prestations, processus et structures d'accès de l'administration publique suisse, cf. www.ech.ch
- [eCH-0140] eCH-0140 Règles relatives à la description et la représentation de processus de l'administration publique suisse, cf. www.ech.ch
- [eCH-0141] eCH-0141 Règles relatives à la description et la structure de l'offre de prestations de l'administration publique suisse du point de vue des bénéficiaires de prestations (Catalogues thématiques), cf. www.ech.ch
- [eCH-0142] eCH-0142 Manuel d'optimisation de l'accès aux prestations publiques sur les portails des autorités, cf. www.ech.ch
- [eCH-0158] eCH-0158 Conventions de modélisation BPMN pour l'administration publique, cf. www.ech.ch

Annexe B – Collaboration & vérification

eCH Groupe spécialisé Processus d'affaires