



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Département fédéral des finances DFF  
Unité de stratégie informatique de la Confédération USIC

Klaus Lenk, Tino Schuppan, Marc Schaffroth

---

# **L'administration interconnectée**

## **Concept organisationnel pour une cyberadministration fédérée en Suisse**

---

eCH-0126 Livre blanc eCH

11 juin 2010 (08 novembre 2010 / Version française)

[www.ech.ch](http://www.ech.ch)

# Table des matières

1	Avant-propos .....	3
2	Introduction .....	5
3	Classement.....	11
3.1	La stratégie suisse de cyberadministration.....	11
3.2	La modernisation comme axe d'action .....	16
4	Fondements du concept organisationnel.....	19
4.1	Dimensions et cadre de la conception.....	19
4.2	Charges administratives comme point de départ.....	22
4.2.1	Désigner les origines structurelles .....	22
4.2.2	Réduire les charges administratives .....	24
4.3	Production des prestations publiques.....	26
4.3.1	Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration (modèle de coopération)..	27
4.3.1.1	Observer les conditions-cadres constitutionnelles.....	27
4.3.1.2	Différencier les perspectives des processus .....	28
4.3.1.3	Interconnecter les processus «locaux» via des prestations.....	30
4.3.1.4	Piloter les processus au sein de l'ensemble de l'administration.....	32
4.3.1.5	Documenter les prestations et les processus.....	34
4.3.2	Interconnecter les structures de production et de distribution .....	37
4.4	Distribution des prestations publiques.....	43
4.4.1	Simplifier l'accès aux prestations.....	43
4.4.1.1	Trouver immédiatement des offres.....	43
4.4.1.2	Rendre les offres de prestation facilement accessibles dans les centres de contact.....	45
4.4.2	Simplifier l'acquisition des prestations .....	47
4.4.2.1	Exécuter la procédure de manière simple et sûre .....	47
4.4.2.2	Réduire les interactions .....	52
5	Introduire le changement .....	54
5.1	Observer les facteurs contextuels de la modernisation .....	55
5.2	Développer la capacité réseau.....	57
5.2.1	Créer la préparation au changement au niveau de la direction .....	58
5.2.2	Créer la préparation au changement et les pré-requis au niveau des collaborateurs.....	59
5.2.3	Créer les pré-requis institutionnels .....	60
6	Conclusions et recommandations .....	61
6.1	Conclusions .....	61
6.2	Recommandations .....	63
	Annexe I: De quelle gestion des processus métiers l'administration publique a-t-elle besoin?	72
	Annexe II: Documenter et utiliser les architectures de prestations .....	76
	Annexe III: La coopération nécessite une intégration de l'information au sein de l'ensemble de l'administration .....	80
	Annexe IV: Développer le portefeuille des projets prioritaires en un instrument de pilotage stratégique.....	83
	Annexe V: Le modèle de phases de la procédure administrative .....	85
	Annexe VI: Groupe de personnes ayant participé .....	89

# 1 Avant-propos

Chères lectrices,

Chers lecteurs,

Dans les sondages, la grande majorité de la population et de l'économie suisses se montre régulièrement très satisfaite des prestations de «son» administration. Ceci, grâce au fait que l'administration fournit ses prestations de manière décentralisée, c.-à-d. «proche du client». Que la compétence décisionnelle soit située au plus près de la situation à évaluer constitue un point fort du fédéralisme. La motivation à fournir des prestations de qualité est ainsi croissante.

Il convient de d'utiliser ce point fort dans le monde de l'administration électronique, même si l'on cite encore et toujours le fédéralisme et ses structures dispersées pour expliquer le mauvais classement en comparaison internationale de la Suisse en matière de cyberadministration. Il est possible et nécessaire d'établir un lien entre ces contradictions. L'utilisation des techniques de l'information et de la communication permet justement de fournir les prestations de l'administration plus efficacement et de manière plus « conviviale », tout en conservant largement des structures décisionnelles décentralisées. Le mot-clé à ce propos est «l'administration interconnectée».

Cette étude expose et analyse ce phénomène, cette tendance d'administration interconnectée, comme contribution à la vision de la cyberadministration suisse. Elle constitue une base conceptionnelle de la stratégie suisse de cyberadministration. L'étude décrit l'arrière-plan d'une évolution de la culture administrative. Elle doit susciter un débat. Une grande partie des propos de cette étude est aujourd'hui déjà contenue implicitement dans certaines approches, même implémenté en partie. Mais seule une petite partie est aujourd'hui explicitement débattue et appliquée.

L'étude fournit une base à l'architecture de la cyberadministration suisse. Elle montre également l'intégration de plusieurs instruments pour la mise en œuvre de la stratégie de cyberadministration et, par conséquent, du renouvellement de l'administration. Tout ceci comprend la description des processus et leurs interfaces, les descriptions des prestations, etc. dans la cyberadministration. Ces thèmes sont tout particulièrement traités dans les groupes spécialisés eCH. Les résultats sont des normes, standards, recommandations et documents informatifs.

Publié sous la forme d'un «livre blanc», le concept organisationnel pour une cyberadministration fédérée en Suisse doit définir un cadre organisationnel unissant tous les

acteurs de la cyberadministration en suisse. Celui-ci doit constituer la base du débat. Réalisé par deux experts internationaux en matière de cyberadministration et en collaboration avec un spécialiste de l'administration suisse, le concept a fait l'objet d'un débat entre de nombreux experts issus de tous les niveaux fédéraux de l'administration et d'autres organisations. Il s'adresse maintenant à toutes les personnes intéressées et aux acteurs de la cyberadministration dans le but de déclencher une opposition ou d'intégrer à leurs travaux des éléments qui en sont issus. Les points importants des différentes discussions seront rédigés sur des documents ou feront l'objet de manifestations approfondissant les principes et théories et les rendant ainsi fertiles.

J'espère que votre lecture sera intéressante et attends avec impatience ces débats.<sup>1</sup>

Peter Fischer, délégué à la stratégie informatique de la Confédération

---

<sup>1</sup> Ce débat est mené entre autres sur le «Forum destiné à la modernisation de l'Administration» sur <http://www.amazee.com/forum-zur-verwaltungsmodernisierung>.

## 2 Introduction

Dans le cadre de la mise en œuvre de la *stratégie suisse de cyberadministration*, un nombre important de questions relatives à l'organisation de la collaboration administrative et à l'interconnexion des structures de production et de distribution, sont posées fréquemment dans une multitude de projets de réalisation: comment les postulats de modernisation de la stratégie doivent-ils être interprétés et mis en œuvre concrètement dans la pratique administrative? La *cyberadministration suisse* doit se fonder sur une base de compréhension conceptionnelle commune. Les concepts et mises en place de solutions innovatrices qui existent déjà en plusieurs endroits peuvent ainsi être facilement échangés et communiqués, contrôlés de manière critique et notamment mieux transférés. Le *Livre blanc eCH «Pour une administration interconnectée – Concept organisationnel pour une cyberadministration fédérée en Suisse»* souhaiterait créer un tel cadre.

Des principes organisationnels sous-entendus (implicites) et effectifs en pratique qui n'entravent pas ni ne facilitent la performance et la convivialité doivent être relevés et montrés au grand jour. Seuls la conscience et la connaissance explicite de nos actes ou de la manière d'exécution procurent la possibilité d'examiner les structures existantes de façon critique et de les reconfigurer si nécessaire. Le *concept organisationnel* poursuit la question de savoir comment des structures administratives à organisation et responsabilités déterminées qui tendent à former des systèmes «fermés», peuvent être brisées. Ici, on discerne déjà un fait important: dans une «administration interconnectée», la qualité des structures, des résultats et des procédures de l'administration publique peut être considérablement améliorée sans entraver le partage souverain de ses tâches et en conservant les marges de manœuvre fédérales.

Où se situe l'administration publique suisse? En dépit des «indices de référence sur la cyberadministration»<sup>2</sup> de l'UE dans lesquels notre pays figure notoirement dans les derniers rangs, la Suisse fait très bonne figure dans le monde lorsqu'il s'agit de critères qualitatifs tels que l'évaluation des obstacles bureaucratiques ou la fragilité de l'administration publique face à la corruption.<sup>3</sup> En effet, il apparaît que de nombreuses entreprises internationales favorisent justement la Suisse comme lieu d'implantation parce que son service public est d'une qualité supérieure à la moyenne dans de nombreux domaines. Les études nationales commandées actuellement par la *cyberadministration suisse* sur l'acceptation et l'utilisation

---

<sup>2</sup> Voir Capgemini, *eGovernment Benchmark 2009*, [www.ch.capgemini.com](http://www.ch.capgemini.com)

<sup>3</sup> Voir International Institute for Management Development (Genève): *World Competitiveness Yearbook*, 2009, [www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm](http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm)

des offres de cyberadministration par des entreprises et par la population confirment en outre la satisfaction que procure l'offre en ligne déjà disponible.<sup>4</sup>

C'est pourquoi le devoir majeur du *concept organisationnel* est de s'informer et de démontrer en pratique quelles structures de production et de distribution de l'administration contribuent à fournir des prestations efficaces, efficientes et conviviales.

Dans l'ensemble, la lutte conceptuelle visant à appréhender globalement les relations matérielles complexes, à les représenter et à les transposer en une argumentation concluante, se reflète dans le *concept organisationnel*. Les auteurs sont conscients que la diffusion du *concept organisationnel* au-delà du public spécialisé requiert des moyens de traduction différents pour que les conclusions et les connaissances acquises puissent être intégrées par le grand public, débattues et employées comme cadre de référence conceptionnel pour sa propre pratique administrative. Des projets et des rapports pratiques concrets contribueront notamment à une diffusion rapide.

\*\*\*

Le *concept organisationnel* apporte des réponses aux quatre questions principales suivantes qui touchent la configuration des organisations et sont imbriquées les unes aux autres:

- *Comment l'administration peut-elle fournir ses prestations de manière adaptée aux clients?*
- *Comment les prestations du réseau global de l'administration peuvent-elles être mises à disposition et les procédures administratives optimisées?*
- *Comment les infrastructures, fonctions, et ressources nécessaires à la production et à la distribution de prestations publiques peuvent-elles être exploitées communément?*
- *Quelle culture coopérative doit être instaurée respectivement quelles capacités organisationnelles et spécialisées soutiennent l'administration lors de la mise en place de l'idée de procédures et de services interconnectés?*

---

<sup>4</sup> Voir à ce sujet les trois études nationales «Les entreprises et la cyberadministration», «Population et E-Government», «L'administration et la cyberadministration», ainsi que le rapport de synthèse des trois études sur la cyberadministration (population, entreprises et administration). Les études ont été réalisées en 2009 par l'institut de recherche privé gfs.bern par ordre de la Confédération et se basent sur des sondages représentatifs auprès des parties prenantes. Les études sont disponibles au format électronique sur <http://www.egovernment.ch/fr/dokumentation/studien.php>.

Le *concept organisationnel* traite les thèmes comme suit:

Le *chapitre 1* contient l'avant-propos de Peter Fischer, délégué à la stratégie informatique de la Confédération.<sup>5</sup>

Le *chapitre 2 Introduction* donne un aperçu sur le contenu du concept organisationnel.

Dans le *chapitre 3 Classement*, le *concept organisationnel* est placé dans le contexte de la **stratégie suisse de cyberadministration** qui fixe un cadre de fond: concentrée sur les prestations et processus, la stratégie vise une **modernisation de l'administration publique** dans laquelle les structures fédérales doivent être perçues comme une chance.<sup>6</sup> Les lecteurs et les lectrices qui sont déjà familiarisés avec la *stratégie* et la mise en œuvre actuelle peuvent parcourir rapidement ce chapitre.

Le *chapitre 4 Fondements du concept organisationnel* développe les bases conceptionnelles pour une administration mise en réseau et coopère au niveau des prestations et des processus. La **distribution**, la **production** et la **culture** représentent trois dimensions de configuration de l'organisation auxquelles le *concept organisationnel* doit s'y consacrer. L'administration fournit de nombreuses prestations dans un cadre légal formalisé – la **procédure administrative**. Cette dernière fournit des points de repère matériels précieux pour l'évolution intellectuelle et la justification des structures interconnectées de production et de distribution (*chapitre 4.1 Dimensions et cadre de la configuration*). La cyberadministration doit simplifier et faciliter considérablement aux clients l'accès aux prestations publiques et leur acquisition: il faut d'abord déceler les origines structurelles des **charges administratives** dans les structures de production et de distribution pour obtenir par ce biais des indications concrètes pour la configuration des organisations (*chapitre 4.2 Les charges administratives comme point de départ*).

La **coopération** et l'**interconnexion** représentent les deux **axes de poussée de la modernisation** de l'administration publique dans le contexte de la *stratégie suisse de cyberadministration* (*chapitre 4.3 La production de prestations publiques*). Les enjeux résident alors dans la multitude et la diversité des prestations et processus, de même que dans la stricte observation des conditions-cadres fédérales et constitutionnelles (*chapitre 4.3.1.1 Observer les conditions-cadres constitutionnelles*).

---

<sup>5</sup> La stratégie suisse de cyberadministration a été élaborée sous la direction de l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) qui fait partie du Département fédéral des finances (DFF). La direction opérationnelle d'E-Government Suisse est pilotée par l'USIC et financée par la Confédération. La direction opérationnelle constitue l'état-majeur du Comité de pilotage et du Conseil des experts d'E-Government Suisse. Elle coordonne la mise en œuvre de la stratégie.

<sup>6</sup> *Stratégie suisse de cyberadministration*, adoptée par le Conseil fédéral le 24 janvier 2007. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch), p. 6.

La *coopération* et l'*interconnexion* présupposent une compréhension claire du fonctionnement des processus («locaux») relatifs à l'organisation de l'administration confédérée (*chapitre 4.3.1.2 Différencier les perspectives des processus*). Les premiers concernent la constitution de prestations sous l'entière responsabilité des centres administratifs juridiquement compétents. Dans la procédure, il est ensuite question d'un échange régulé de ces prestations qui concernent l'ensemble l'administration (*chapitre 4.3.1.3 Interconnecter les processus «locaux» via des prestations*). Voici un exemple à ce sujet: au cours de la procédure relative au permis de construire, différentes autorités publiques compétentes (comme le bureau du registre foncier, le service de conservation des monuments historiques, l'agence pour l'environnement) doivent administrer des prestations (extraits de registres, autorisations annexes, expertises...) pour que le service de la construction puisse enfin fournir la prestation «décision relative au permis de construire» qui relève de sa propre compétence. En conséquence, le **pilotage couvrant l'ensemble de l'administration** au cours de la procédure ne concerne pas uniquement l'exécution de la prestation elle-même dans les processus «locaux», mais il s'agit exclusivement de l'**échange réglementé de prestations définies** entre les centres administratifs compétents au sein du regroupement (*chapitre 4.3.1.4 Piloter des processus à travers toute l'administration*).

La coopération au sein de l'ensemble de l'administration présuppose que les partenaires indépendants possèdent une **compréhension spécialisée commune** (*shared understanding*) des prestations devant être apportées, tout comme le scénario temporel et matériel d'une procédure. C'est pourquoi les processus et prestations publiques doivent être documentés de manière systématique et homogène dans le cadre de la **gestion des processus métiers** (*chapitre 4.3.1.5 Documenter les prestations et les processus*). Il faut également se demander quelle importance et quelle orientation doit avoir au juste la gestion des processus métiers lors de la mise en place d'une administration interconnectée et de quelle manière le point de vue organisationnel et le point de vue englobant l'ensemble de l'administration s'intègrent (*Annexe I: Quelle gestion des processus métiers est nécessaire à l'administration publique?*).

L'**interconnexion des structures de production et de distribution** est le deuxième axe d'action de la modernisation de l'administration (*chapitre 4.3.2 Interconnecter les structures de production et de distribution à travers toute l'administration*). Avec la *modularisation* de leurs parcs de processus et l'*opérationnalisation* des scénarios administratifs, les centres administratifs souhaitent rompre les silos d'applications et de processus «locaux» par leur propre impulsion. Sur la base d'une offre croissante qui englobe l'ensemble de l'administration et porte sur des **éléments constitutifs réutilisables de l'infrastructure et des processus**, les structures de production et de distribution peuvent être plus facilement interconnectées. La procédure administrative se prête parfaitement comme modèle de



configuration, pour identifier les infrastructures, les fonctions et les ressources réutilisables des processus, dans le cadre de la mise en place de la cyberadministration, de même que pour les planifier de manière coordonnée et les rendre disponibles.

Les charges administratives peuvent être réduites lorsque l'**interface de distribution** de l'administration publique est organisée de manière cohérente du **point de vue des clients** (*chapitre 4.4 La distribution des prestations publiques*). L'accès simple à l'offre des prestations, aux autorités publiques facilement joignables et à une acquisition rapide, sans entrave, des prestations publiques, n'est possible que grâce à l'interconnexion à travers une administration globale des offres de prestation, des structures d'accès, des points de contacts... Sans violer le principe de compétence, de nombreux éléments de configuration de l'interface de distribution peuvent effectivement être définis, utilisés, même offerts dans l'ensemble de l'administration. Avec ce système, leur acquisition et leur exploitation sont aussi beaucoup plus rentables. Un fondement important pour la mise en place d'un réseau de distribution est l'**harmonisation, la normalisation et la mobilisation à l'échelle nationale d'informations relatives aux processus et aux prestations publiques**, ainsi que de services d'annuaires supplémentaires (registre des autorités, identificateurs individuel ou d'entreprises...).

La mise en œuvre d'une cyberadministration fédérée, dotée de prestations, de processus et de structures de production et de distribution interconnectés, nécessite un **changement culturel** (*chapitre 5 Introduire le changement*). La culture fédérale et sa capacité prononcée à l'auto-organisation et à l'auto-coordination ne sont pas ici remises en question.

**Autodétermination fédérale et interconnexion ne s'excluent pas** – au contraire: ce sont plutôt les «ingrédients» d'une administration conviviale, performante et économique. La modernisation de l'administration en Suisse apparaît comme un projet exigeant qui s'échelonne sur plusieurs années, ayant plusieurs objectifs – c'est pourquoi le **«leadership» est demandé à tous les niveaux**. Lors de la mise en œuvre des objectifs de la modernisation, il faudra veiller à une intégration et à une **participation** raisonnables des acteurs de tous les niveaux hiérarchiques et étatiques. La collaboration et l'interconnexion au sein des structures fédérales requièrent en outre des règles communes et l'application de normes. Enfin, dans le cadre du développement du personnel et des organisations, la **«capacité réseau» doit être développée** et promue **en tant que compétence individuelle ainsi que collective (institutionnelle)**.

Le *chapitre 6* récapitule les **connaissances** acquises dans le concept organisationnel et en déduit des **recommandations** relatives à la mise en œuvre actuelle de la *stratégie suisse de cyberadministration*.

Dans les **annexes I à V**, des divers thèmes du texte principal sont approfondis (gestion des processus métiers dans l'administration publique, structure de la documentation BPM, architectures des prestations, structure du portefeuille des projets prioritaires).

## 3 Classement

### 3.1 La stratégie suisse de cyberadministration

**La stratégie.** Les principes, objectifs et potentiels fondamentaux sont décrits dans la *stratégie suisse de cyberadministration* adoptée en 2007 par le Conseil fédéral. Cependant, même sans concept organisationnel précisé, la stratégie ne donne, aucun aperçu d'une organisation administrative future et concrète, alignée sur la cyberadministration.

Si l'on observe le thème organisation, il apparaît que la cyberadministration peut atteindre plus qu'une optimisation des éléments existants. En principe, il est également possible de remodeler les prestations, les processus et les structures. De ce fait, les potentiels d'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent ainsi être exploités beaucoup plus objectivement.

Le *concept organisationnel* concrétise la notion organisationnelle des objectifs de la *stratégie suisse de cyberadministration*. Il décrit et définit les éléments et principes de configuration dans une relation explicite avec les principes de base énumérés dans la *stratégie*. L'objectif visé est la mise en réseau conviviale de la production et de la distribution des prestations et des processus métiers à tous les niveaux administratifs. En accord avec la structure étatique fédérale, ce système de regroupement relie une multitude d'organisations administratives quant à leurs actions et à leurs résultats, sans compromettre leur indépendance. Il apparaît rapidement que les questions et solutions possibles relatives au renouvellement de l'administration vont au-delà de la cyberadministration.

Dans le cadre de la *mise en œuvre* actuelle de la cyberadministration, le *concept organisationnel* doit assurer notamment les fonctions suivantes:

- **Vue d'ensemble:** à partir des objectifs fixés par la *stratégie suisse de cyberadministration*, le concept développe une *vue d'ensemble* sur les options organisationnelles de configuration d'une cyberadministration ancrée au niveau fédéré («approche systémique»).
- **Cadre d'orientation:** il propose un cadre d'orientation commun qui permet une approche coordonnée à la mise en œuvre des projets de cyberadministration dans les cantons, dans les communes et au niveau de la Confédération.
- **Options de conception:** le concept doit favoriser un aperçu implicite des directives ainsi que des principes de conception dans les projets de cyberadministration, et permettre ainsi leur communication, leur comparaison et la possibilité d'être remis en question. Les options de conception peuvent alors être contrôlées et évaluées à l'aide des d'objectifs

donnés par la stratégie de cyberadministration, mais elles peuvent aussi être liées à des réflexions sur la rentabilité.

- **Classement des projets prioritaires:** il permet le classement *spécialisé* des *projets prioritaires* de la *stratégie de cyberadministration* du point de vue organisationnel générique. Il est ainsi plus facile de communiquer les objectifs et les résultats de chaque projet aux décideurs.
- **Rendre visibles les potentiels de conception de l'informatique:** le concept organisationnel doit accroître la visibilité des possibilités de conception *des organisations* que les TIC offrent aujourd'hui. Dans l'*architecture de la cyberadministration suisse*<sup>7</sup>, ces éléments de conception peuvent ensuite être reliés de manière consistante à l'infrastructure technique.

Le *concept organisationnel* ne traite pas les questions de pilotage lors de la mise en œuvre de la *stratégie suisse de cyberadministration* qui ont pu être établies dès 2007 grâce à une organisation-cadre correspondante (voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch)).<sup>8</sup>

**Domaines de prestation concernés.** En fonction des trois objectifs formulés dans la *stratégie suisse de cyberadministration*, à savoir que

1. l'économie entretient des relations avec les autorités publiques par voie électronique;
2. les autorités publiques ont modernisé leurs processus métiers et communiquent entre elles par voie électronique;
3. les citoyens peuvent régler des affaires importantes – fréquentes ou liées à un effort important – avec les autorités publiques par voie électronique;<sup>9</sup>

le *concept organisationnel* couvre les *secteurs de prestations publiques* qui devront aussi être proposés électroniquement aux groupes cibles «particuliers» et «entreprises» d'ici à 2012.

---

<sup>7</sup> Voir à ce sujet le projet prioritaire *B1.06 Architecture de la cyberadministration suisse* dans le Catalogue des projets prioritaires. État du 18 mai 2009. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch)

<sup>8</sup> Voir à ce sujet la convention-cadre de droit public relative à la collaboration en Suisse pour la cyberadministration (2007-2011) comme document de base. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch).

<sup>9</sup> *Stratégie suisse de cyberadministration*, adoptée par le Conseil fédéral le 24 janvier 2007. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch), p. 6.

Les **prestations d'information**, les **décisions administratives**, la **gestion des registres administratifs** et les **processus internes à l'administration** sont particulièrement concernés.<sup>10</sup> Conformément à l'orientation de la stratégie de cyberadministration, le *concept organisationnel* ne comprend donc pas l'ensemble du spectre des prestations de l'activité de l'administration étatique<sup>11</sup> et ne soulève pas non plus la prétention d'exploiter tous les potentiels de modernisation à la fois.

**Exigences et conditions-cadres constitutionnelles.** Le *concept organisationnel* doit prendre en compte les conditions-cadres particulières et les exigences de l'accomplissement de la mission publique:

- Les prestations et missions publiques ont un **fondement législatif** (principe de légalité). Dans le cadre de la structure étatique fédérale, la compétence exclusive est attribuée à un centre administratif pour *chaque prestation individuelle* (principe de compétence). Les autorités publiques deviennent ainsi des «fournisseurs monopolistes» – il ne peut y avoir qu'un seul «marché» de prestations publiques dans le contexte de l'exécution de la loi.
- Une multitude de prestations étatiques est directement liée à l'**accomplissement des devoirs** du bénéficiaire des prestations, ou doivent être acceptées par ce dernier comme des **prestations obligatoires** (sanctionnements par la constitution).<sup>12</sup> Dans ce contexte, il apparaît un transfert général de la **métaphore du client** étant peu appropriée au rapport «Citoyen - État» – il vaut mieux parler ici de *bénéficiaires des prestations*. En vue de la reconception de l'interface de distribution, la métaphore du client conserve toutefois sa légitimité: les bénéficiaires des prestations doivent être traités ici comme des clients et avoir un accès simple et sûr («non bureaucratique») à l'offre des prestations publiques.

---

<sup>10</sup> Il s'agit en détail:

- des prestations relatives à l'*obligation d'information* incombant aux autorités publiques (mise à disposition de statistiques, informations relatives à la précaution sanitaire...);
- des prestations en rapport avec les *obligations d'enregistrement devant être effectuées individuellement* par les particuliers et les entreprises. Des modifications dans le registre administratif correspondant sont par exemple nécessaires lors d'un changement d'état civil ou à la création d'une entreprise (gestion des registres et attestations comme prestations publiques);
- des prestations en rapport avec les obligations de déclaration devant être effectuées individuellement par les particuliers et les entreprises (vérification et arrêt des déclarations d'impôts déposées); des prestations relatives au contrôle et à l'autorisation de revendications individuelles d'exercice ou de moyen (procédures de subvention, de dépôt, d'accord telles que les permis de construire, brevets de restauration, références AVS/AI...).

<sup>11</sup> En font aussi partie entre autres (dans le contexte de l'accomplissement de la mission) les prestations de mise à disposition et d'entretien des dispositifs publics (routes, écoles, hôpitaux...). Le concept organisationnel ne traite pas les autres secteurs de prestation centraux des «Policy Cycles» (cycles de politique) tels que la disposition législative et politique, la législation et la juridiction.

<sup>12</sup> L'action publique doit s'aligner sur les effets sociaux à atteindre. L'envergure et le contenu des prestations et missions publiques sont votés et *négociés politiquement*. Par conséquent, ils ne prennent pas en considération les revendications individuelles de chaque destinataire de la prestation.

### Intérêt du client comme principe de conception?

Le concept organisationnel veut résoudre productivement la contradiction potentielle entre la base de l'accomplissement des missions publiques et les besoins («demandes des clients») des bénéficiaires de prestations. Ceci est le cas lorsqu'il est possible de démontrer comment l'intérêt du client peut être perçu comme principe de conception de la distribution, sans remettre en question les fondements constitutionnels (principes de légalité et de compétence par exemple).

**Faisabilité pratique et utilités.** La *faisabilité pratique* du *concept organisationnel* est exigée. Celui-ci doit être transférable de la même façon aussi bien aux rapports de niveau fédéral que cantonal et communal. Dans le cadre d'une **approche de développement évolutionnaire**, il faut en outre tenir compte des divers états techniques et organisationnels du développement, ainsi que des possibilités financières et organisationnelles. La motivation à participer à des programmes globaux de cyberadministration, est liée au fait qu'il existe une utilité avantageuse palpable dans le secteur même de la compétence (avec par exemple, des possibilités d'économie importantes ou des gains rapides).

**Projets prioritaires.** Un travail intense a lieu en ce moment sur les conditions techniques, organisationnelles et conceptionnelles préalables pour un *regroupement des prestations de la cyberadministration suisse*, ancré au niveau fédéré. Voici quelques exemples de *projets prioritaires*<sup>13</sup> qui traitent directement les questions de la configuration des organisations:

- Dans le *catalogue des projets prioritaires*, une totalité de dix-sept **prestations** publiques prioritaires **ayant une coordination contraignante concernant l'ensemble de l'organisation** sont énumérées (*projets A1.1 à A1.17*).<sup>14</sup> Les questions relatives à l'interconnexion et à la coopération dans les procédures administratives globales se trouvent ici, au premier plan.
- La description de l'**architecture globale** de la cyberadministration suisse se trouve dans le projet prioritaire *B1.06 Architecture de la cyberadministration suisse*<sup>15</sup> (direction: Unité de stratégie informatique de la Confédération USIC du Département fédéral des finances DFF). Des déclarations essentielles et des principes de modélisation du concept organisationnel se retrouvent ici, comme dans l'architecture commerciale et dans les principes d'architecture correspondants. Le développement architectural présuppose une

<sup>13</sup> Voir *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch).

<sup>14</sup> Voir *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch).

<sup>15</sup> Voir *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch).

vision commune de la cyberadministration suisse, à laquelle le concept organisationnel voudrait fournir des pistes de réflexion.

- Les **éléments d'information existants** devant soutenir de manière uniforme la **collaboration interconnectée** et la **préparation des offres de prestations de manière adaptée au client**<sup>16</sup>, sont mis à disposition dans le projet prioritaire *B1.03 Inventaire homogène et base de données de référence des prestations publiques*. Les normes (standards) correspondantes existent déjà et ont cours dans toute la Suisse.<sup>17</sup> Ces ressources d'information (inventaires des prestations, documentation relative aux prestations et aux procédures...) requises pour l'interconnexion des prestations de service, des processus et des structures de production et de distribution, pour l'ensemble de l'administration, doivent alors être proposées dans une infrastructure documentaire correspondante en tant que «**services**» **utilisables dans toute la Suisse** (direction: Chancellerie fédérale suisse en collaboration avec le secrétariat d'État à l'économie SECO du Département fédéral de l'économie DFE). Dans le cadre de la saisie de l'inventaire des prestations publiques en Suisse, d'autres compétences suprêmes peuvent aussi y être attribuées (voir projet prioritaire *B2.02 Service d'annuaires et d'attributions des autorités suisses*<sup>18</sup>). Le projet prioritaire B1.03 a ainsi pour objectif l'harmonisation, la normalisation (standardisation) et la mise à disposition des éléments d'information existants, tels qu'ils sont nécessaires à l'intégration des processus dans les structures fédérales administratives.
- Lors de la mise en œuvre de projets de cyberadministration, le **besoin législatif** doit être évalué à l'avance. La simplification de procédés administratifs pourrait entraîner un besoin d'adaptation accru, notamment au niveau des règlements de la procédure. Le concept organisationnel fournit des points de repère méthodiques en vue de l'évaluation du besoin législatif (voir projet prioritaire *B1.02 Bases légales*. Direction: Unité de stratégie informatique de la Confédération USIC).<sup>19</sup>
- Diverses **plateformes et standards d'échange**<sup>20</sup> pour la communication entre toutes les autorités publiques sont également en préparation (voir à ce sujet le projet prioritaire *B1.11 Norme d'échange nationale pour les dossiers et documents électroniques*, sous la direction de l'eCH et aussi *B2.05 Service d'échange de données à*

---

<sup>16</sup> Voir aussi à ce sujet le projet prioritaire *B2.01 Accès aux prestations publiques électroniques (portails)*.

<sup>17</sup> Dans le cadre de l'organisation de normalisation de la cyberadministration suisse eCH ([www.ech.ch](http://www.ech.ch)), la norme suivante est notamment tenue disponible pour la documentation spécialisée unique des processus et prestations publiques: eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service publiques (norme de documentation eGov CH)* [www.ech.ch](http://www.ech.ch).

<sup>18</sup> Voir *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

<sup>19</sup> Voir *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

<sup>20</sup> Voir à ce sujet W. Müller, *Informatikstrategieorgan Bund: Event Bus Schweiz – Konzept und Architektur* (2006), [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch).

*travers tous les échelons du fédéralisme*, sous la direction de l'Office fédéral de la statistique OFS).<sup>21</sup>

- La consolidation et l'expansion du groupement déjà existant de portails de la cyberadministration suisse sont accélérées dans le projet prioritaire *B2.01 Accès aux prestations publiques électroniques (portails)*<sup>22</sup> (direction: Chancellerie fédérale).

Conformément à l'orientation donnée par le *concept organisationnel*, il est prévu ici d'amorcer une discussion approfondie sur ces projets prioritaires de mise en œuvre et d'autres projets. Toutefois, le document reste pourvu de nombreuses références. Par ailleurs, le *chapitre 6* contient des recommandations pour la mise en œuvre actuelle de la *stratégie suisse de cyberadministration*.

## 3.2 La modernisation comme axe d'action

Plusieurs axes d'action de la modernisation de l'administration publique se croisent dans la stratégie de la cyberadministration:<sup>23</sup>

- la suppression des charges administratives (*charges bureaucratiques*) pour les entreprises et les particuliers;
- l'efficacité, la flexibilité et la rentabilité de l'administration;
- la réorganisation des structures de l'administration;
- la considération des valeurs d'une bonne gestion de l'administration.

**Réduction des charges administratives pour les entreprises et les particuliers.** Les charges administratives (charges bureaucratiques) doivent être diminuées dans la cyberadministration, dans le cadre de la configuration des organisations, sans que l'efficacité ni l'efficience de l'administration n'en souffrent. L'application du **principe de compétence** à l'organisation de distribution (commercialisation), constitue une origine structurelle de la fragmentation extrême occasionnelle des offres et des voies d'acquisition. Ce principe de compétence peut être remplacé – dans la mesure où il s'agit de la distribution – par un nouveau principe de configuration orienté vers le client. Les obstacles bureaucratiques peuvent être réduits considérablement d'après la devise «**Demandes des clients avant prestations avant compétence**». Comme le montrent divers exemples de communes et cantons suisses, des avantages locaux importants peuvent justement être obtenus pour les entreprises, grâce à la suppression ciblée des charges administratives.

---

<sup>21</sup> Voir [www.ech.ch](http://www.ech.ch).

<sup>22</sup> Voir *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch). Pour le plan unique relatif aux clients des offres de prestation sur les portails de l'administration, voir eCH-0049 *Catalogue thématique pour les portails de la cyberadministration*, [www.ech.ch](http://www.ech.ch).

<sup>23</sup> Voir à ce sujet la , [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).



## Très bonne évaluation de l'efficacité des prestations de l'administration suisse en comparaison internationale

Les critères de référence annuels de la cyberadministration de l'UE<sup>24</sup> dans lesquels la Suisse figure dans les derniers rangs, donnent peu d'explications sur la performance effective des administrations évaluées. Il en résulte une image nuancée, lorsque les critères qualitatifs sont pris en compte (obstacles administratifs, faiblesse face à la corruption...): d'après le *World Competitiveness Yearbook 2009*<sup>25</sup>, l'administration suisse présente beaucoup moins d'obstacles à l'activité des entreprises, en comparant les difficultés dans de nombreux autres pays (l'administration suisse se place au sixième rang sur un total de 57). Cela semble aussi avoir influencé positivement le choix d'implantation de quelques entreprises internationales, comme le soulignent les succès remarquables dans diverses communes et cantons.

La reconfiguration de l'interface de distribution orientée vers le client présuppose l'application de nouvelles formes de pilotage et de configuration des processus **au niveau de la production** (voir *chapitre 4.3 Production des prestations publiques*). Les charges administratives peuvent ainsi être réduites efficacement, en modifiant en conséquence les structures et les relations de production.

**Productivité, flexibilité et rentabilité regroupées.** La performance de chaque canton et commune dépendra à l'avenir beaucoup moins de la taille de l'unité que de la **performance des réseaux organisationnels** dans lesquels elles sont engagées. Dans les regroupements globaux de production et de distribution, le fédéralisme et l'autonomie des communes ne seront pas altérés, mais plutôt renforcés. L'**activité administrative au sein des structures interconnectées** peut être configurée de manière plus efficace, plus efficiente et plus transparente. Les inquiétudes concernant le manque d'efficacité et une qualité médiocre des prestations de service attribuées aux structures avec une construction historique peuvent être anéanties. Ainsi, les communes et cantons relativement petits peuvent rester dans leur envergure actuelle. Travailler en interconnexion peut se développer sans que rien ne doive changer dans la diversité institutionnelle de l'administration publique. De cette manière, la primauté de la *stratégie suisse de cyberadministration* conserve aussi **une configuration concrète** d'après laquelle le «**fédéralisme doit être employé comme une chance**»<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Voir Capgemini, *eGovernment Benchmark 2009*, <http://www.ch.capgemini.com>.

<sup>25</sup> D'après l'International Institute for Management Development (Genève): *World Competitiveness Yearbook 2009*, <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>.

<sup>26</sup> *Stratégie suisse de cyberadministration*, p. 5, [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

**Réorganisation des structures administratives.** Le nouveau raisonnement organisationnel<sup>27</sup> soutient les décisions politico-administratives à travers l'aménagement des structures organisationnelles et de l'exécution des travaux, les rendant plus rentables en autorisant la formulation d'alternatives ou du moins en les rendant visibles. Il n'est donc pas impératif de préserver à tout prix les structures en place. Rien n'empêche d'exploiter les opportunités de la cyberadministration pour une **simplification des structures de l'administration**. Dans le cas de **regroupements de communes** qui peuvent être nécessaires à cause de problèmes structurels profonds, les options de configuration débattues dans le concept organisationnel, ouvrent un large champ d'application.

**Orientation selon les valeurs fondamentales d'une bonne gestion de l'administration.**

Le concept organisationnel soutient les objectifs de modernisation de la stratégie de cyberadministration tout en préservant les conditions et les restrictions sous-jacentes aux administrations publiques, d'après les mesures de la Constitution et autres conceptions directrices. Les valeurs fondamentales d'une *good governance* (bonne administration) pouvant être favorisées avec une cyberadministration aux organisations intégrées, sont listées ci-dessous:

- la participation démocratique en matière de législation et d'administration;
- la légitimité, la fiabilité ainsi que l'efficacité et l'efficience de l'administration (y compris la qualité des mesures et la liberté de s'y opposer);
- la transparence et la traçabilité (en tant que fondement de la qualité du service et du contrôle démocratique de l'administration).

La mise en œuvre des objectifs prestigieux de la modernisation de la *stratégie suisse de cyberadministration* nécessite un changement culturel au sein de l'administration publique. La «capacité réseau» constitue ici le mot-clé. Les aptitudes et compétences spécialisées (individuelles) et organisationnelles (collectives) requises pour la construction de structures de prestations interconnectées, doivent donc être développées de manière ciblée (voir *chapitre 5 Introduire le changement*).

---

<sup>27</sup> «L'orientation vers les prestations et les processus métiers» constitue l'un des sept principes centraux de la stratégie, voir *Stratégie suisse de cyberadministration*, p. 6, [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

## 4 Fondements du concept organisationnel

### 4.1 Dimensions et cadre de la conception

Le *concept organisationnel* développe une **approche systémique** pour la **distribution et la production des prestations publiques**, en tenant compte du postulat de modernisation de la *stratégie de cyberadministration*. Il faut alors aussi examiner en particulier les effets du changement et les dépendances de ces deux *dimensions de conception*.

La **distribution** ou l'interface de distribution de la cyberadministration concerne **le domaine de l'administration publique qui est accessible et visible aux clients**, c'est-à-dire son «interface utilisateur». Pour cela, l'**accès clair** et simple à l'offre des prestations, la facilité à joindre les points de contact, ainsi que l'**acquisition rapide et sans obstacle** des prestations publiques, sont mis au premier plan (la réduction des charges administratives comme postulat stratégique). Les obstacles bureaucratiques étant attribués à l'interface de distribution, en particulier aux structures de production fragmentées en silos, la reconfiguration des rapports de production prend une signification centrale.

Le terme **Production** désigne par la suite la **partie de l'exécution des prestations «invisible»** aux clients depuis l'interface de distribution. La manière dont l'administration doit s'organiser pour pouvoir exécuter des prestations publiques de qualité d'une façon rentable, efficiente et adaptée au client doit être décrite du **point de vue de la production**. L'apport de prestations doit alors être configuré, de telle sorte que le client ne subisse plus les charges administratives, en particulier les contacts avec l'administration que l'on peut éviter. Le *concept organisationnel* aborde ainsi les rapports et mesures nécessaires à **l'interconnexion des prestations, des processus, des structures de production et de distribution** qui concernent l'ensemble de l'administration.

L'administration produit ses prestations, qui sont constituées en grande partie de décisions, dans un cadre légal formel – la **procédure administrative**. Celle-ci fournit au *concept organisationnel* l'arrière-plan pratique et le matériel nécessaire pour le développement conceptionnel et la justification de nouvelles formes de coopération au sein de l'ensemble de l'organisation.

Pour plusieurs raisons, la **procédure administrative** se prête comme **cadre de conception** pour l'interconnexion des structures de production et de distribution de l'administration publique, qui sont:

- L'activité de l'administration est liée aux **conditions-cadres légales**, c'est-à-dire aux directives générales de traitement et de procédures.<sup>28</sup> Celles-ci doivent impérativement être respectées au cours du réarrangement de la configuration de la production et de la distribution.
- La procédure administrative rend les **caractéristiques spécifiques de l'exécution des prestations par l'État** encore un peu plus visibles: Les prestations publiques sont exécutées **souverainement**, c'est-à-dire sur la base des compétences et des missions attribuées par la loi. Dans la procédure de répartition du travail, les autorités compétentes ne sont donc pas interchangeables et les missions attribuées souverainement ne peuvent pas être «simplement» exécutées par le secteur privé (voir *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*).
- Dans la procédure administrative, les actions des autorités et des clients sont associées les unes aux autres. Dans une étroite analogie au *modèle de distribution du commerce électronique*<sup>29</sup>, les interactions entre les clients et les centres administratifs peuvent être appréhendées avec la procédure administrative par un **modèle de phases** constitué des quatre phases suivantes<sup>30</sup>:
  - Phase de préparation;
  - Phase de lancement;
  - Phase de traitement;
  - Phase de suivi.

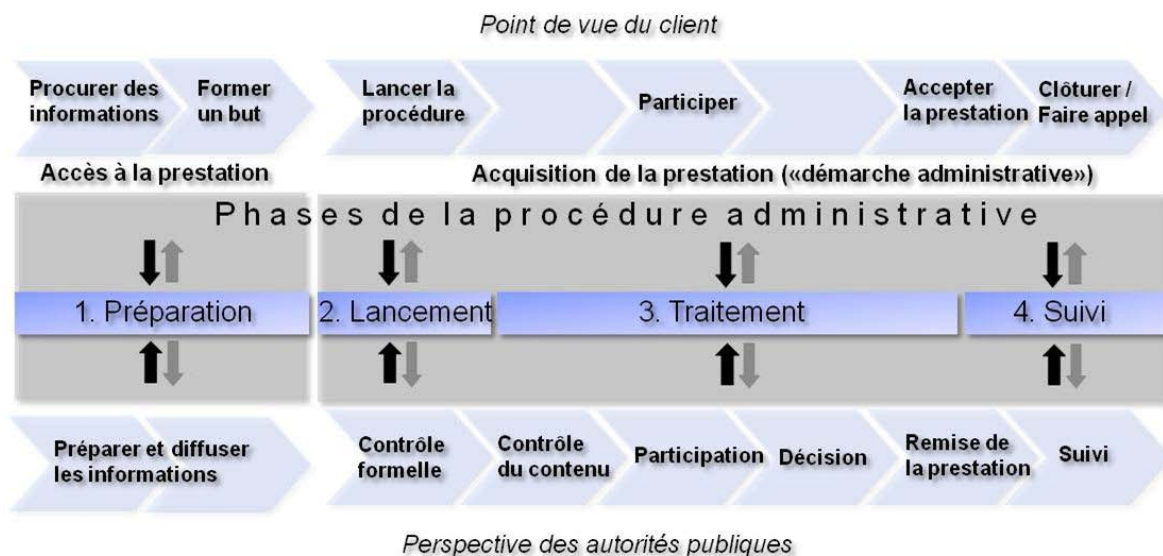
Le modèle de phases de la procédure administrative se veut aussi être notamment un **cadre de configuration** pour une *interface de distribution* interconnectée conviviale de l'administration publique (voir *4.4 Distribution des prestations publiques* et *Annexe V: Le modèle de phases de la procédure administrative*).

---

<sup>28</sup> Voir à ce sujet par exemple la *loi fédérale sur la procédure administrative* SR 172.021 ainsi que les directives correspondantes relatives à la direction de l'administration dans la *loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration* (LOGA) SR 172.010.

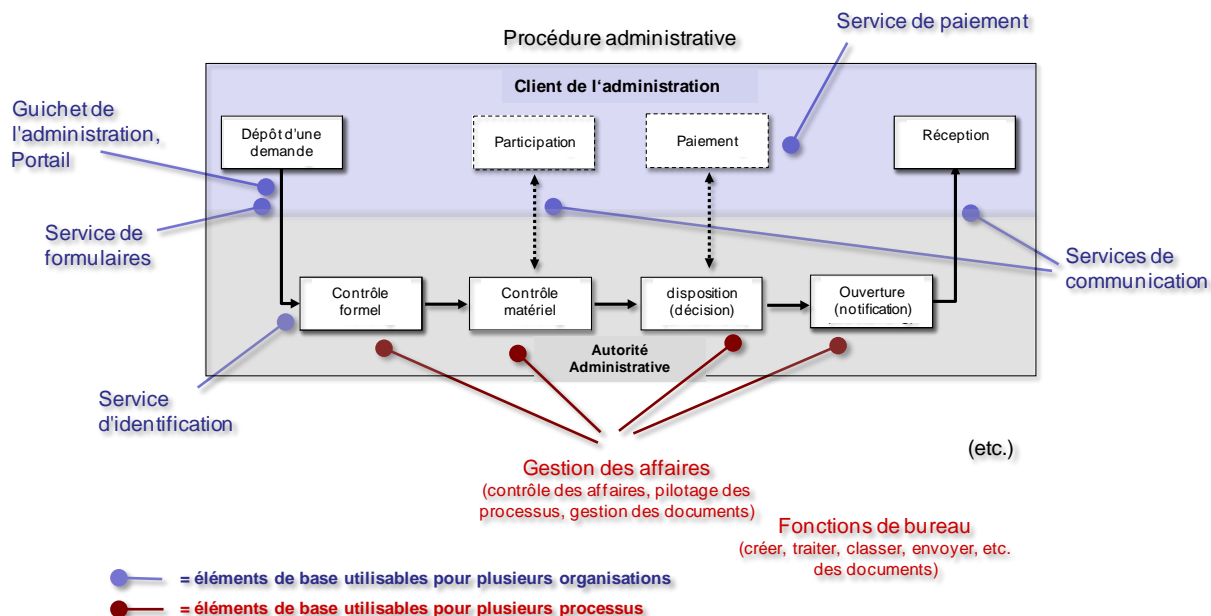
<sup>29</sup> Le modèle a été développé par B. Schmid, Université de Saint-Gall. Nous suivons la représentation de M. Gisler, *Vertragsrechtliche Aspekte Elektronischer Märkte nach Schweizerischem Obligationenrecht*, thèse de l'Université de Saint-Gall N° 2281, 1999, p. 28 et suivantes.

<sup>30</sup> Voir à ce sujet K. Lenk, *Der Staat am Draht*, Berlin 2004, p. 76.



(Fig. 1) Modèle à quatre phases de la procédure administrative

- L'**uniformité processuelle** de la procédure administrative fournit aussi des points de repère concernant
  - comment la différence de professionnalité des processus définis peuvent être mis en place opérationnellement avec un nombre minime d'**éléments d'exécution similaires** et
  - comment les ressources, les fonctions et les infrastructures nécessaires à cela, peuvent être **utilisées et exploitées dans l'ensemble de l'administration**.



(Fig. 2) Éléments du scénario de la procédure administrative formalisés légalement

## 4.2 Charges administratives comme point de départ

Une valeur ajoutée provenant directement de la *cyberadministration* est, du point de vue des clients, la **réduction des charges administratives**, c'est-à-dire une simplification et une amélioration considérables des voies d'accès à l'offre des prestations et à l'acquisition des prestations requises. C'est pourquoi les *programmes de la cyberadministration* sont fortement orientés dans le but de supprimer, ou du moins de réduire les obstacles bureaucratiques – qui sont aussi toujours liés à des coûts – grâce à une reconfiguration de l'interface de distribution.<sup>31</sup> L'analyse suivante montre que les **origines** des charges administratives se trouvent souvent dans les **structures de production** elles-mêmes – la réalisation d'une interface de distribution conviviale doit pour cela intégrer la modification des structures de production.

### 4.2.1 Désigner les origines structurelles

Les clients de l'administration demandent et acquièrent des prestations publiques en raison de demandes qui découlent des **situations de vie** (mariage, déménagement par exemple) ou des **situations commerciales** (création d'une entreprise par exemple) définies. Cependant, ils sont souvent confrontés à des obstacles, à des charges et à des obligations pénibles, multiples et incompréhensibles lors des prises de contact avec l'administration, qui lui donnent une image négative.

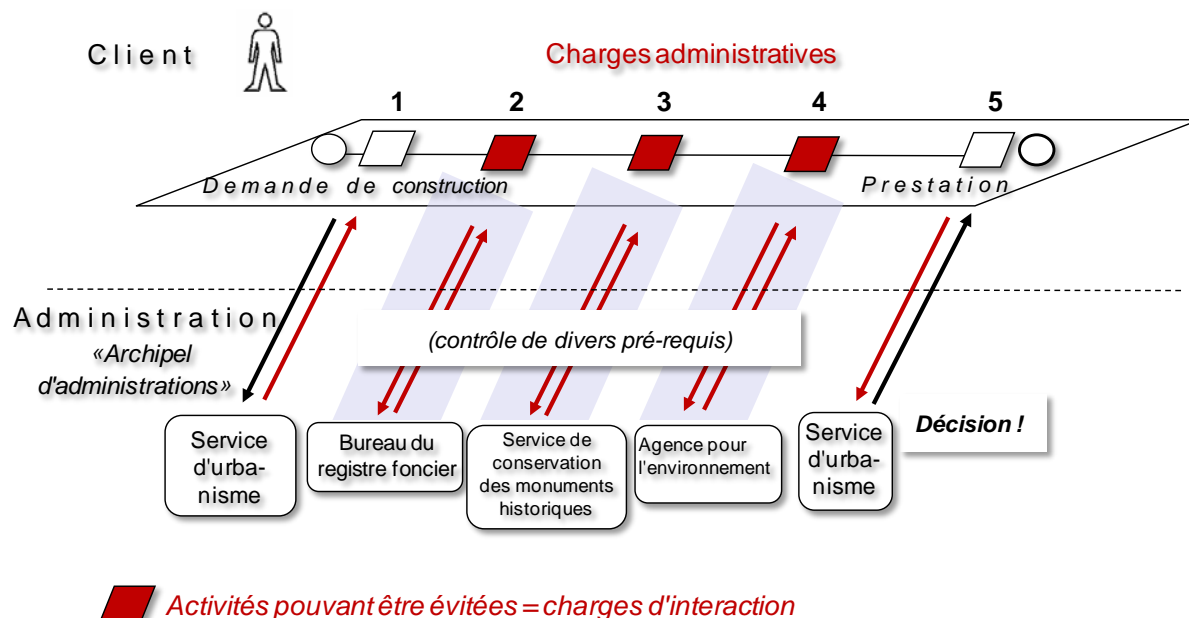
**Charges dues aux interactions.** Dans les relations avec les autorités<sup>32</sup>, on attribue souvent les **missions de coordination et de pilotage** aux clients. De nombreuses interactions chronophages, qui pourraient justement être réduites avec des structures de production et de distribution interconnectées, accompagnent ce phénomène. Au moment de la demande de prestation, le client doit devenir lui-même actif et s'occuper en «connaisseur» du suivi correct des transferts de compétence et de traitement entre les autorités impliquées. Pour de nombreuses procédures d'autorisation, le demandeur doit affronter un «marathon administratif». En mobilisant son temps et d'autres ressources, il doit se frayer un chemin – souvent livré à lui-même – dans la «jungle des compétences» pour obtenir finalement la prestation demandée. Pour certaines *situations de vie* (comme le mariage) ou *commerciales* (comme la création d'une entreprise) s'ajoute qu'une seule demande peut souvent correspondre à plusieurs prestations publiques qui doivent ensuite être fournies au détail selon des procédures exécutées séparément. Enfin, les clients sont régulièrement

---

<sup>31</sup> Voir K. Lenk: *Bürokratieabbau durch E-Government. Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von Entwicklungen und Erfahrungen in den Niederlanden* (Gutachten). Bochum (2007).

<sup>32</sup> Les phases 2 à 4 de la procédure administrative sont particulièrement concernées ici.

confrontés à diverses **charges dues aux attestations**: pour qu'une demande définie puisse être contrôlée matériellement par le centre compétent, les clients doivent produire de nombreuses autorisations (attestations) d'inscription aux registres officiels (confirmation d'inscription au registre foncier, extrait de casier judiciaire...).

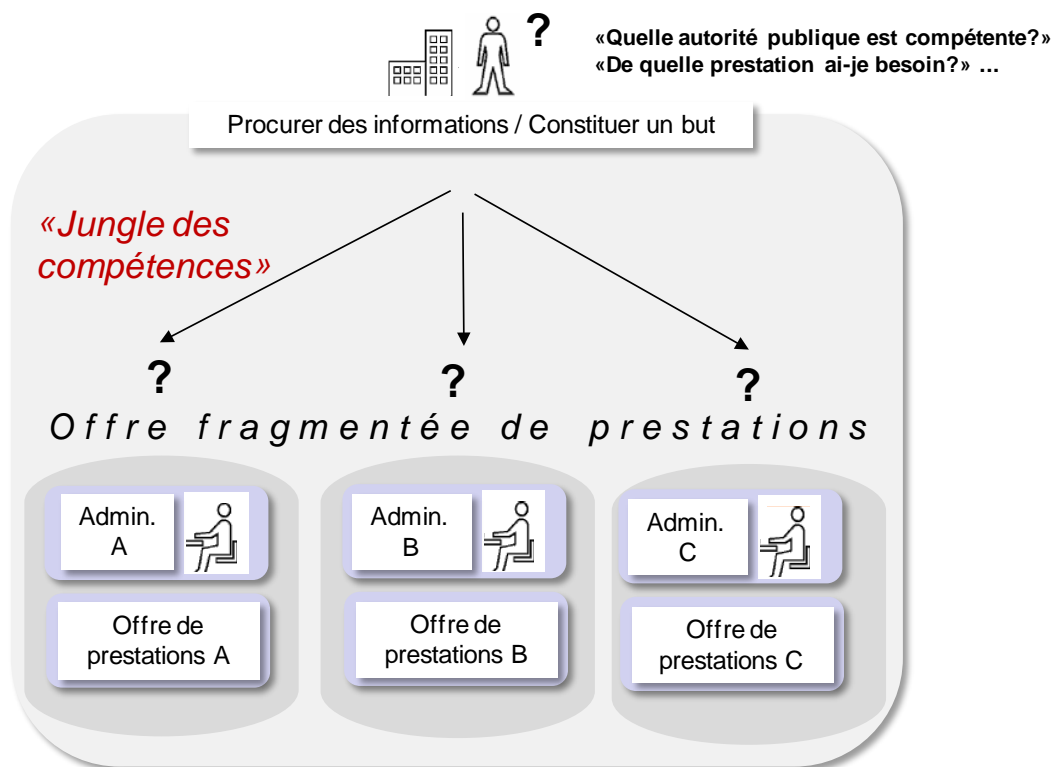


(Fig. 3) Charges dues aux interactions issues des structures de production et de distribution en silos. Le pilotage et la coordination de la procédure sont souvent imposés au client.

**Charges dues à l'information et à la communication.** Malgré Internet, se procurer rapidement et de manière ciblée des informations<sup>33</sup> sur les prestations nécessaires et leurs sources d'acquisition, présuppose souvent que le client soit bien, voire très bien orienté au sujet des compétences et de l'organisation des autorités publiques. L'abondance croissante de l'information, de même que la pluralité absolument judicieuse des voies d'accès et des moyens de prise de contact (guichets des autorités publiques, courrier, téléphone, Internet...) augmentent tendanciellement la confusion.<sup>34</sup> La recherche de la prestation juste, du centre compétent ou d'un formulaire de demande nécessaire, mais aussi les efforts pour comprendre correctement le déroulement de la procédure («Que dois-je faire et dans quel ordre?») sont des activités chronophages dont l'issue est souvent frustrante. De nombreux contacts administratifs sont souvent pris à cause d'indications et d'informations introuvables, erronées ou insuffisantes à propos des prestations requises (*effet wrong-door*: «Non, notre administration n'est pas compétente pour cette affaire!») – ils pourraient être évités.

<sup>33</sup> La «phase 1» de la procédure administrative («Procurer des informations / Former un but») est particulièrement concernée ici.

<sup>34</sup> La configuration et l'intégration des voies d'accès et des moyens de prise de contact exigent un concept global. Voir aussi à ce sujet le projet prioritaire B2.01 Accès aux prestations publiques électroniques (portails) dans le catalogue des projets prioritaires. État du 18 mai 2009. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).



(Fig. 4) Structures de distribution aux compétences fixées: «Compétence avant Prestations avant Demandes»

L'analyse des charges bureaucratiques ne montre pas alors la lourdeur comme cause, dont l'administration est souvent taxée. Elle mentionne plutôt les **raisons structuro-organisationnelles** qui altèrent notamment l'efficacité de l'administration dans le système global: les charges bureaucratiques constituent la suite «logique» d'une **organisation de l'administration fortement fragmentée** par laquelle le principe constitutionnel de compétence fonctionne de manière non contrôlée, comme un principe organisationnel de la production et de la distribution (formation de structures en silos).

#### 4.2.2 Réduire les charges administratives

En tenant compte des effets du changement et des relations entre les structures de production et de distribution, les premières conclusions concernant la configuration d'une administration performante sans obstacle, dont il existe déjà plusieurs bons exemples de mise en place en Suisse, peuvent être tirées ici:

- **Réduire les charges dues aux interactions.** Le nombre d'interactions du client peut être systématiquement diminué en **reportant notamment les activités de pilotage et de coordination de la procédure au niveau des autorités**, c'est-à-dire en les déplaçant de l'interface de distribution à la production. Le modèle de la coopération et du pilotage global se propose ici sur la base de prestations interconnectées (voir *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*).



- **Éliminer les obstacles dus à l'information et à la communication.** Les structures conviviales d'offre et d'acquisition présupposent deux considérations, d'après le principe **demande avant prestation avant compétence**: Premièrement, que les autorités publiques se mettent à la **place du client** lors de la configuration de l'interface de distribution (voir *chapitre 4.4.1 Simplifier l'accès aux prestations*). Deuxièmement, qu'elles «modularisent» leurs processus métiers sur la base d'une considération de l'activité administrative relative à la procédure, dans l'intention d'identifier des éléments de distribution réutilisables («génériques») pour les rendre ensuite disponibles sur un réseau de distribution convivial. Malgré la forte fragmentation de l'organisation de l'administration, les charges dues à l'information et à la communication peuvent être réduites dans l'interface de distribution, grâce à la focalisation des offres de prestation, concernant l'ensemble de l'administration en fonction des demandes et des groupes cibles, ainsi que par exemple dans la facilité à joindre les points de contact interconnectés.

Du point de vue des entreprises, il s'agit aussi de pouvoir réduire sensiblement les **coûts bureaucratiques** (frais de processus), grâce à la simplification de l'administration.

## 4.3 Production des prestations publiques

Ce chapitre aborde la manière dont l'administration doit s'organiser pour fournir des prestations de qualité avec efficience et rentabilité et de façon adaptée aux clients. Il décrit les éléments de configuration organisationnelle pertinents qui permettent aux centres administratifs de tous les niveaux de l'État,

- de **collaborer dans des réseaux performants** (*chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*) et
- de **mettre leurs structures de production et de distribution en réseau dans l'ensemble des organisations** (*chapitre 4.3.2 Interconnecter les structures de production et de distribution dans l'ensemble de l'administration*).

Les **défis** posés par la modernisation de la production des prestations publiques se trouvent entre autres

- dans la mise à disposition de bases et d'instruments communs qui permettent une interconnexion opérationnelle efficace de toute une **quantité d'unités de prestations indépendantes** (c'est-à-dire l'administration fédérale, soit 26 administrations cantonales et près de 2800 administrations communales). La difficulté se trouve ici dans la détermination de modèles de coopération étant à la fois compatibles au fédéralisme et réalisables sur le plan opérationnel.
- dans la **multitude et la diversité des domaines des prestations publiques**<sup>35</sup>: Comment les mondes de processus «locaux» isolés (silos) peuvent-ils être mis en réseau sur le plan organisationnel et intégrés sur le plan technique?
- dans les **conditions-cadres structurelles et constitutionnelles imposées**. Le fédéralisme et le principe de compétence doivent être conservés, mais il faut aussi tenir compte de l'**anachronisme** des états de développement qui dépend des possibilités techniques, organisationnelles et financières, données par les cantons et les communes. En effet, les objectifs de configuration définis globalement dans la *stratégie de cyberadministration* doivent aussi être **transférables** à un contexte régional ou local et satisfaire ici les **conditions de motivation** correspondantes. Par ailleurs, en tenant compte des structures décisionnelles et organisationnelles fédérales suisses, l'interconnexion de l'ensemble de l'administration à laquelle on aspire, doit justement pouvoir croître «depuis le bas». L'émergence de structures interconnectées de

---

<sup>35</sup> Plus de 3000 prestations publiques sur trois niveaux souverains (fédéral, cantonal et communal) sont déjà répertoriées dans l'inventaire des prestations eCH-0070 *Inventaire des prestations publiques (inventaire des prestations) dans la cyberadministration suisse* [www.ech.ch](http://www.ech.ch).

production et de distribution au sein de la cyberadministration exige donc un fort taux de participation à tous les niveaux de l'administration.

#### **4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration (modèle de coopération)**

L'établissement d'un nouveau modèle de coopération de l'administration demande d'abandonner une **interprétation limitée du principe de compétence** qui a conduit à la **formation de silos** fortement marquée dans les structures de production et de distribution – avec toutes les répercussions négatives concernant la satisfaction des clients et la performance. Dans une administration interconnectée, on s'attache aussi au principe constitutionnel de compétence et au principe de la **répartition souveraine des missions**. Cependant, il est ici nécessaire de repenser et de reconfigurer l'harmonie des compétences, des prestations, des processus et des acteurs en jeu.

##### **4.3.1.1 Observer les conditions-cadres constitutionnelles**

La collaboration des différentes autorités publiques dans une procédure, où la répartition du travail est souvent très développée, s'effectue en tenant compte des tâches attribuées souverainement et instituées par la loi. Dans le système fédéral, ces compétences sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes. La **procédure administrative** fixe le cadre de configuration pour la collaboration au sein de l'ensemble des organisations, en contraignant légalement les autorités publiques à échanger des prestations entre elles (voir *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de la configuration*). Ces prestations sont fournies **dans la régie** de chaque centre légalement compétent. La procédure administrative contient déjà la **distinction structurelle entre les processus métiers couvrant l'ensemble des organisations et les processus métiers internes à une organisation («locaux»)**. Au niveau de la procédure globale, des prestations sont échangées ou transmises qui sont toujours exécutées dans des processus «locaux». La question du pilotage, dans le cas d'une collaboration touchant l'ensemble de l'administration, sera traitée plus loin sous cet angle.

**Voici un exemple à ce sujet:** Pour contrôler une demande de permis de construire, l'autorité publique «compétente» requiert diverses prestations de la part d'autres autorités, comme un extrait du registre du bureau du registre foncier, une autorisation annexe de l'agence pour l'environnement, une expertise du service de conservation des monuments historiques... Toutes les prestations supplémentaires nécessaires à la réalisation de la prestation «décision relative au permis de construire» doivent être exécutées dans le cadre de la procédure du permis de construire. L'exécution de la prestation (c'est-à-dire la gestion du registre au bureau du registre foncier, l'établissement de l'autorisation annexe ou l'exécution de l'expertise de l'agence pour l'environnement et du service de conservation des monuments historiques) reste dans ce cas de la responsabilité et de la compétence souveraine des autorités publiques intéressées à la procédure.

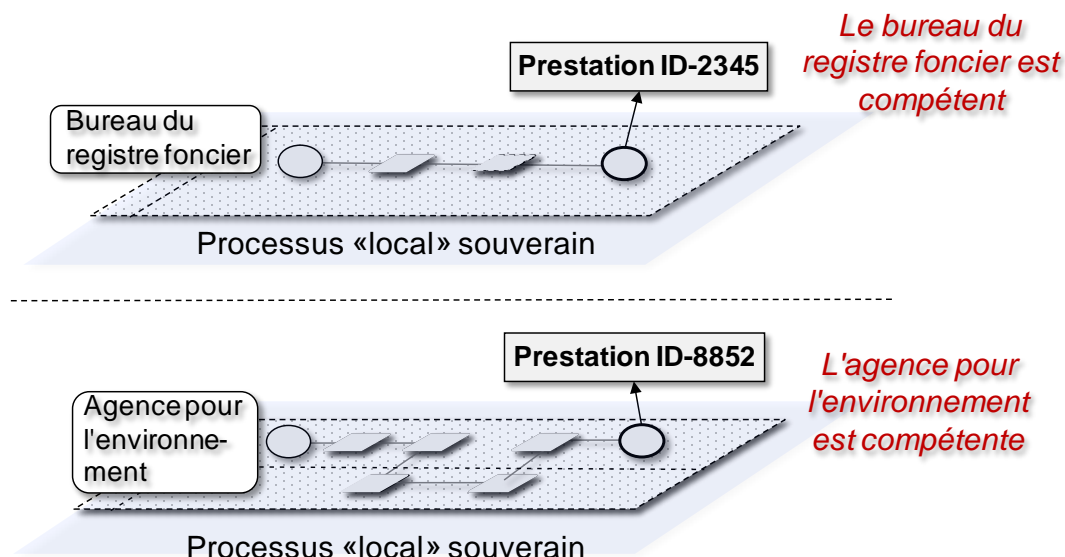
#### 4.3.1.2 Différencier les perspectives des processus

Le développement de formes interconnectées de collaboration nécessite une **différenciation des diverses perspectives des processus**, des niveaux de compétence et de pilotage, telles qu'ils sont traités dans la procédure administrative. En fonction des situations d'intérêt des acteurs, il est utile de porter des perspectives différentes sur les processus de l'administration:

- la **perspective organisationnelle** d'une unité administrative sur les processus du domaine de compétence propre (**processus «locaux»**);
- la **perspective relative à l'ensemble des organisations** qui est orientée vers le pilotage et la collaboration des différents acteurs de la procédure administrative (**processus «public»**);
- la perspective du client sur la **démarche administrative**, c'est-à-dire les interactions qu'il attend avec les centres administratifs dans le cadre de la procédure;
- la perspective du client sur le processus propre (**processus client**) sous l'angle de laquelle il doit interagir ponctuellement avec les autorités (lors d'un projet de construction par exemple).

Ces perspectives peuvent être reliées dans une «architecture de processus». Ainsi, une **compréhension commune** de l'harmonie des différents processus «locaux» de la procédure peut être constituée sous l'aspect de la coopération et du pilotage globaux.

**Perspective organisationnelle (processus «locaux»).** Pour des raisons proches, les centres administratifs s'occupent en priorité d'une compréhension adéquate de leurs propres processus «locaux» (perspective interne du processus) dans le cadre de la gestion des processus métiers. La perspective organisationnelle «interne» reflète les besoins définis localement d'après la maîtrise opérationnelle et spécialisée des processus dans le domaine de compétence propre.



(Fig. 5) Perspective organisationnelle des prestations et processus

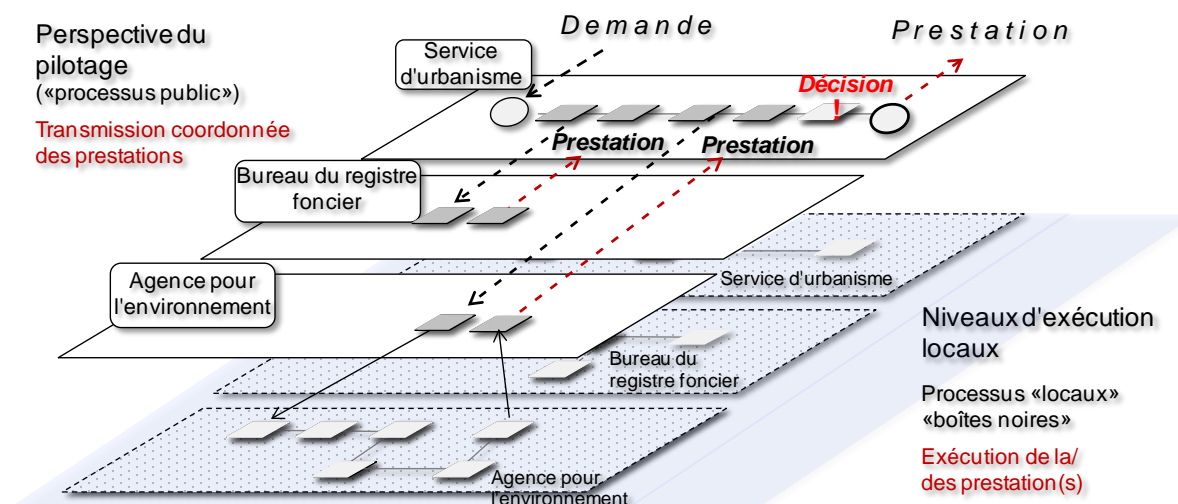
### Perspective du pilotage dans l'ensemble des organisations (processus «publics»).

L'interopérabilité organisationnelle au sein de la cyberadministration présuppose une «perspective externe» conventionnée et assumée conjointement, c'est-à-dire une **compréhension commune** (*shared understanding*) de l'harmonie des prestations et des processus au sein de l'ensemble de l'administration. L'**intégration des processus** exige la **normalisation, l'harmonisation et l'intégration des informations relatives aux processus et aux prestations** (données) dans l'ensemble de l'administration. Dans la perspective externe, il suffit cependant de concevoir de manière transparente sur le plan technique les éléments de prestation, les procédés, les transferts de traitement, les intéressés, etc. tels qu'ils sont nécessaires à une collaboration coordonnée et régulée. Les processus «locaux» ne sont ici pas concernés.

- Conformément à la norme *Business Process Modeling Notation (BPMN)*<sup>36</sup> version 2.0, l'expression «processus public» est utilisée dans le *concept organisationnel* pour la représentation des procédés concernant l'ensemble des organisations d'une procédure.

**Dans la perspective d'exécution coopérative des prestations, les processus de production «locaux» représentent des «boîtes noires».** Il n'existe aucune nécessité ni aucun besoin d'agir sur la pratique du processus «local» «depuis l'extérieur» – cela serait aussi interdit en pratique en raison de la souveraineté des compétences.

<sup>36</sup> Voir à ce sujet Object Management Group, [www.omg.org](http://www.omg.org). Lien vers la norme *Business Process Modeling Notation (BPMN)*: [www.omg.org/spec/BPMN/](http://www.omg.org/spec/BPMN/). La norme BPMN est intégrée dans le document eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service public*.



(Fig. 6) Dans la perspective du pilotage, le processus «public» décrit la collaboration des acteurs «locaux» au cours de l'exécution globale d'une prestation<sup>37</sup>

**Perspective du client sur la procédure administrative.** Des méthodes de procédure peuvent être aussi représentées du point de vue du client et aussi documentées comme des éléments du processus client. La description homogène des *démarches administratives*<sup>38</sup> doit aider le client à jouer son rôle simplement et correctement, dans l'exécution de la procédure.

#### 4.3.1.3 Interconnecter les processus «locaux» via des prestations

Il a été démontré ci-dessus, que les actions individuelles des autorités impliquées sont coordonnées et reliées matériellement dans la procédure par **l'échange et la transmission de prestations attribuées souverainement et prévues par la loi**. Les processus («locaux») des centres intéressés «interagissent» via l'échange réciproque ou via l'interconnexion de prestations. Des autorités publiques fournissent des processus à d'autres autorités dans le cadre de la procédure grâce à des éléments de prestation exécutés souverainement. La collaboration au sein de l'ensemble de l'administration fonctionne donc d'après un **modèle de coopération**, dans lequel les **processus «locaux» sont interconnectés via l'échange coordonné de prestations déterminées explicitement dans un processus «public»**.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Les deux niveaux peuvent être représentés avec la même notation standard d'après BPMN (v. 2.0) (la notation BPMN est restituée sur le graphique de manière simplifiée).

<sup>38</sup> La norme eCH-0088 *Description des démarches administratives* est en préparation. Conformément à cette norme, les *démarches administratives*, c'est-à-dire les méthodes de la procédure vues par les clients, doivent être décrites de manière homogène sur les portails de l'administration et autres moyens d'accès.

<sup>39</sup> Lors de la modernisation des structures de production de l'économie privée, fortement basée sur les TIC que l'on a pu observer au cours de ces dernières années dans le contexte de la mondialisation avancée des marchés, un nouveau modèle de production et de coopération, fonctionnant lui aussi sur la base de la mise en réseau des prestations (ou «services»), semble s'imposer avec succès. D'après ce modèle «orienté vers les services», les partenaires peuvent agir avec une grande indépendance – s'ils s'engagent à livrer les prestations (ou «services») requises par les processus intéressés dans les délais et avec la qualité convenue

En référence à la **version 2.0 de la norme BPMN**<sup>40</sup> qui prévoit la modélisation des rapports de coopération au sein de l'ensemble des organisations<sup>41</sup>, les **distinctions conceptuelles** suivantes s'avèrent appropriées:

- Dans les procédures touchant l'ensemble de l'administration, des prestations, des processus et des autorités publiques, participant soit à titre de «chefs de file», soit à titre «d'intéressés» – le type d'engagement est prescrit par la loi.
- Une prestation demandée par un client représente la «**prestation chef de file**» de la procédure.
- L'autorité compétente pour la «prestation chef de file» de la procédure (et donc elle-même «chef de file») «consomme» dans son processus des **prestations de «soutien»** des processus «intéressés» mais devant pourtant s'exécuter indépendamment des autorités intéressées.
- En complément des documentations «locales» relatives aux prestations et aux processus, le **processus «public»** décrit la **perspective commune des autorités** vis-à-vis du déroulement de la production coopérative des prestations, sous l'aspect du pilotage global de la procédure qui place au premier plan l'échange régulé de prestations conventionnées matériellement entre elles.

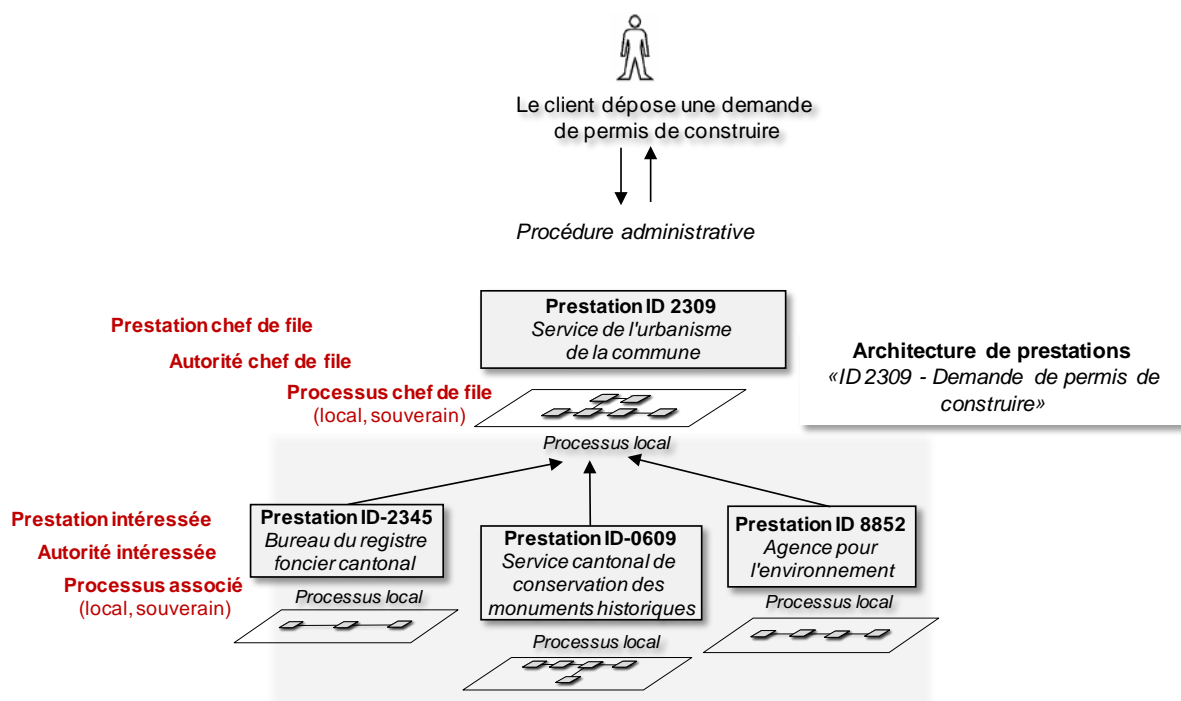
Du point de vue de la production, les prestations publiques s'élaborent par le lien processuel de prestations partielles d'un «produit global» attribuées souverainement puis produites dans une compétence locale. Ce «produit global» désigne la prestation fournie au client. En référence à la prestation «chef de file» de la procédure, les prestations intéressées ont une fonction de soutien.

---

, dans le cadre de la collaboration globale. Réorganiser la collaboration sur la base de l'interconnexion des prestations présente l'avantage de pouvoir «découpler» les processus et les applications des partenaires coopérants et de parvenir ainsi à réduire par exemple les coûts de processus. En même temps, la flexibilité augmente considérablement au sein des relations commerciales. Voir à ce sujet L. Cherbakov et al.: *Impact of service orientation at business level* in: *IBM Systems Journal*, vol. 44, n° 4, 2005. Voir aussi à ce sujet W. Müller: *Entkoppelte Prozesse – Massnahmen zur Stützung der lokalen Autonomie im Zeitalter der elektronischen Zusammenarbeit*, in: *eGov Präsenz*, 2010/2.

<sup>40</sup> Voir à ce sujet *Object Management Group*, [www.omg.org](http://www.omg.org). Lien vers la norme *Business Process Modeling Notation (BPMN)*: [www.omg.org/spec/BPMN](http://www.omg.org/spec/BPMN). La version 2.0 de la structure de normalisation BPMN présente l'avantage de pouvoir reproduire aussi bien des perspectives de processus globales qu'organisationnelles dans une représentation adaptée aux besoins dans chaque cas.

<sup>41</sup> Voir à ce sujet la représentation globale de Th. Allweyer: *Kollaborationen, Choreographien und Konversationen in BPMN 2.0. Erweiterte Konzepte zur Modellierung übergreifender Geschäftsprozesse*. Kaiserslautern 2009.



(Fig. 7) Interdépendance des prestations, des processus et des autorités publiques dans l'exemple d'une demande de construction

#### 4.3.1.4 Piloter les processus au sein de l'ensemble de l'administration

Avec la distinction structurelle établie dans la procédure administrative entre le processus «public» et les processus «locaux», **le principe de compétence est aussi maintenu dans le cadre de la coopération au sein de l'ensemble de l'administration.** Puisque justement le pilotage global **n'intervient pas dans la compétence locale**, il peut être traité, selon l'enjeu, comme une affaire *devant être réglée* opérationnellement entre les autorités publiques.

- Ce fait explique aussi pourquoi les autorités imposent très souvent aux clients des charges dues à la coordination et au pilotage dans la procédure administrative: simplement parce que la souveraineté de la compétence n'en est ainsi pas affectée. Pour soulager les clients des charges administratives, les méthodes de pilotage de la procédure pourraient bientôt être entièrement cédées à l'administration et y être régularisées de manière flexible – dans la mesure où aucun règlement de la procédure correspondante ne s'y oppose.<sup>42</sup>

Doivent être régularisés les aspects généraux suivants de l'offre d'une prestation: les éléments de la prestation devant être échangés au cours de la procédure doivent être conventionnés et décrits matériellement. En outre, la **responsabilité du pilotage opérationnel** et la

<sup>42</sup> Le nombre élevé de règlements de procédure au sein de l'administration publique s'explique entre autres par le fait que les prestations et les compétences ont toujours un fondement légal, tandis que «l'orchestration» des prestations d'une administration englobant l'ensemble de l'administration doit être régulée explicitement entre ses acteurs.



définition de la suite matérielle et temporelle des *procédés de compétence* doivent être déterminés lors de la réalisation d'éléments individuels de la prestation (voir *chapitre 4.3.1.5 Documenter les prestations et les processus*).

D'un point de vue pratique, la responsabilité procédurale *opérationnelle* pourrait être attribuée à l'autorité «chef de file»<sup>43</sup>. Pour autant que la mesure où le **pilotage de la procédure ne comporte aucune caractéristique «souveraine» en tant qu'activité à effectuer**, elle pourrait être aussi attribuée selon d'autres critères et être ainsi confiée par exemple à un «centre d'assistance» (voir à ce sujet *chapitre 4.4.2.1 Exécuter la procédure de manière simple et sûre*). Les pré-requis sont les suivants: 1. Les autorités publiques sont intégrées à la procédure conformément au principe de compétence. 2. La responsabilité procédurale opérationnelle (au sens de «piloter et coordonner») est régulée explicitement entre les centres intéressés. 3. Le pilotage et la coordination s'effectuent à l'aide d'une base d'informations commune et harmonisée (*information sharing*).

- En référence à la démarche employée pour l'initiative britannique *eGovDirect*<sup>44</sup>, les autorités suisses pourraient accélérer activement la définition des structures communes de processus et de prestations dans des **comités mixtes**.<sup>45</sup>

Le modèle de pilotage et de coopération abordé ici, représente le fondement de **l'optimisation et de la modernisation des processus métiers** de l'administration publique visées conformément à la *stratégie de cyberadministration*. Il est notamment employé

- lorsque plusieurs prestations sont requises pour une seule demande du client et que celles-ci sont mises à disposition sous forme d'un **«forfait de prestations»**: le pilotage opérationnel doit alors aussi s'étendre à la mise à disposition du «forfait de prestations» complet pour l'ensemble de l'administration. Le processus global au cours duquel les prestations indépendantes sont regroupées («orchestrées») en un forfait de prestations demandé, doit être défini séparément (voir *chapitre 4.4.2 Simplifier l'acquisition des prestations*).
- lorsque les **attestations** d'inscription aux registres administratifs ne doivent plus être apportées par le client mais qu'elles peuvent être récupérées par les **voies administratives internes** (voir *chapitre 4.4.2 Simplifier l'acquisition des prestations*).

---

<sup>43</sup> L'autorité «chef de file» est juridiquement responsable de la prestation fournie vis-à-vis du client.

<sup>44</sup> Ce que l'on appelle *Production and Delivery Councils* ont été mis en place dans le cadre de cette initiative. Voir à ce sujet T. Schuppan: *Die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung*, in: *Verwaltung und Management*, 15<sup>e</sup> année (2009), carnet 6.

<sup>45</sup> De tels comités de coordination peuvent être conventionnés en Suisse au sujet de la collaboration entre la Confédération et les cantons au sein de la cyberadministration, avec le complément correspondant à la convention-cadre de droit public par exemple. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

- de manière générale pour les **processus internes à l'administration** auxquels participent plusieurs acteurs ayant des compétences différentes (ex.: pour les processus intéressant plusieurs départements ou plusieurs services comme des procédures de rapport conjoint...).

La complexité et les dépenses du pilotage des processus qui concernent l'ensemble de l'administration, sont limitées, car elles peuvent être restreintes à un procédé matériel et temporel lors de l'échange de prestations. Le point important réside dans l'échange régulé (ou la remise réglée) de prestations du processus chef de file dans la procédure: les processus «locaux» enfermés dans le processus «public» ne sont alors plus obligés d'être contrôlés «de l'extérieur» à grands frais de vérifications et de coordination.

#### 4.3.1.5 Documenter les prestations et les processus

En tant que pré-requis de la coopération dans l'ensemble de l'administration, les prestations et des processus («publics») globaux doivent être documentés et décrits systématiquement de manière homogène dans le cadre d'une **gestion des processus métiers** devant être organisée conjointement. L'objectif de la documentation est de créer **une base de compréhension spécialisée commune (*shared understanding*)**. L'**intégration des processus et des informations** vont ici de paire. La collaboration peut maintenant être arrangée de manière flexible sur la base de l'échange de prestations conventionnées professionnellement, tandis que la production des éléments individuels de la prestation reste de la responsabilité des centres compétents, conformément à la répartition souveraine des tâches.

Le besoin de règlements et de documentations spécialisés concernant la collaboration au sein de l'ensemble de l'administration s'étend principalement à la **documentation homogène** et à la détermination commune de quelques éléments spécialisés.

- **Inventaire des prestations.** Les prestations publiques, c'est-à-dire les résultats (produits)<sup>46</sup> du traitement de l'administration, doivent pouvoir être identifiées de manière univoque dans le cadre de la coopération au sein de l'ensemble de l'administration et doivent donc être répertoriées et actualisées dans un *inventaire des prestations* (voir à ce sujet *eCH-0070 inventaire des prestations publiques (inventaire des prestations) dans la*

---

<sup>46</sup> De nombreuses descriptions de modèles d'architectures administratives occultent complètement la considération des niveaux de prestation. Il s'agit de «processus» voire de «chaînes de processus» dans lesquels il est question de prestations ou d'interconnexion de processus sur la base d'un échange coordonné de prestations – comme dans la procédure administrative. Une compréhension adéquate des relations de coopération et des structures de processus au sein des structures de l'administration ne peut être alors que difficilement obtenue.

cyberadministration suisse).<sup>47</sup> L'échange régulé de prestations définies est un élément porteur de la collaboration.

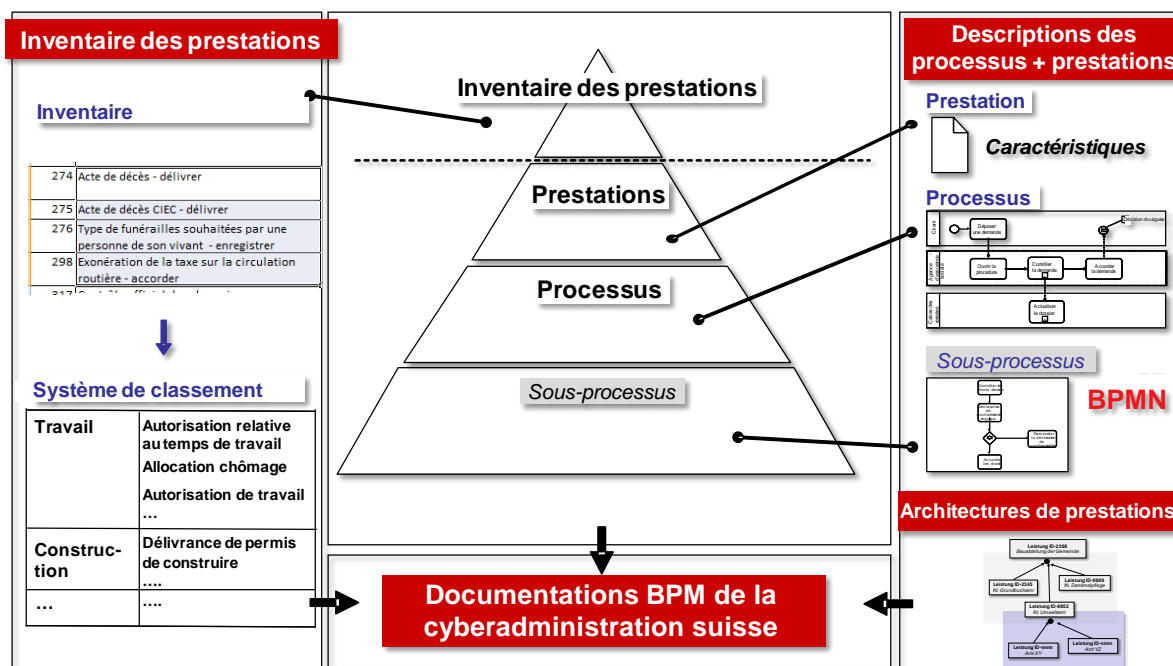
- **Architecture de prestations.** La forme prescrite légalement concernant l'interconnexion des prestations peut être documentée sous la forme de ce que l'on appelle des architectures de prestations (voir à ce sujet *Annexe II: Documenter et utiliser les architectures de prestations*).
- **Description des prestations.** Il convient de regrouper les caractéristiques matérielles des prestations individuelles telles que le résultat de la prestation, la souveraineté des compétences... La collaboration des centres de l'administration est rendue possible sur la base de cette description contraignante des prestations.
- **Description des processus.** La description du processus «public» est nécessaire à la coordination technique des différents acteurs de la prestation dans la procédure. La description des processus «locaux» est un élément constitutif de la gestion organisationnelle des processus métiers.

**L'harmonisation des éléments d'information des processus et des prestations publiques** qui sont nécessaires à l'établissement de la collaboration au sein de l'ensemble de l'administration, ainsi qu'à l'interconnexion des structures de production et de distribution, présuppose des **normes de documentation BPM**.<sup>48</sup> Il convient donc d'appréhender systématiquement l'ensemble des ressources des processus nécessaires, d'en partager la responsabilité conformément aux normes BPM, de les rendre disponibles et de les mettre à jour dans un **référentiel BPM national** (documentation BPM).

---

<sup>47</sup> Voir les normes et résultats concernant le projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques* comme eCH-0070 *Inventaire des prestations publiques (inventaire des prestations) dans la cyberadministration suisse* ainsi que la norme de documentation eCH-0073 *Documentation des processus et de prestations de service public*. Vous trouverez de plus amples informations sur [www.ech.ch](http://www.ech.ch) et [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

<sup>48</sup> Voir à ce sujet eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service public* (norme de documentation de la cyberadministration suisse) et le document auxiliaire eCH-0096 *BPM Starter Kit* sur [www.ech.ch](http://www.ech.ch).



(Fig. 8) Éléments de la documentation BPM (d'après eCH-0073) pour la description des processus «locaux» et «publics»

Il faudra mettre en place une infrastructure correspondant à la documentation BPM. Les travaux y afférent sont déjà en cours dans le cadre du projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de données de référence des prestations publiques* (voir le graphique de l'annexe III: *La coopération nécessite l'intégration de l'information au sein de l'ensemble de l'administration*).<sup>49</sup>

- Un point central important de la gestion des processus métiers de l'administration publique est la compréhension spécialisée (*shared understanding*) en tant que fondement du déroulement opérationnel des processus qui concernent l'ensemble de l'administration. Voir à ce sujet l'**annexe I: Quelle gestion des processus métiers est nécessaire à l'administration publique?**

<sup>49</sup> Voir à ce sujet les résultats prévisionnels du projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de données de référence des prestations publiques* (voir chapitre 3.1 *La stratégie suisse de cyberadministration*).

### **Une gestion des processus métiers mise en place pour tout un département**

Dans le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), les collaborateurs ont, depuis février 2010, un accès en ligne à la documentation relative aux processus métiers de tout le département (DFAE-Scout). La documentation BPM est mise à jour par l'ensemble du département et favorise l'activité opérationnelle en tant qu'information de référence spécialisée. Les processus sont représentés dans la BPMN; de brèves explications relatives aux activités individuelles ainsi qu'aux documents de base et modèles peuvent être fournies. Les objectifs, les principes, les résultats et l'organisation de la gestion des processus métiers du DFAE sont régulé par une directive correspondante.

### **4.3.2 Interconnecter les structures de production et de distribution**

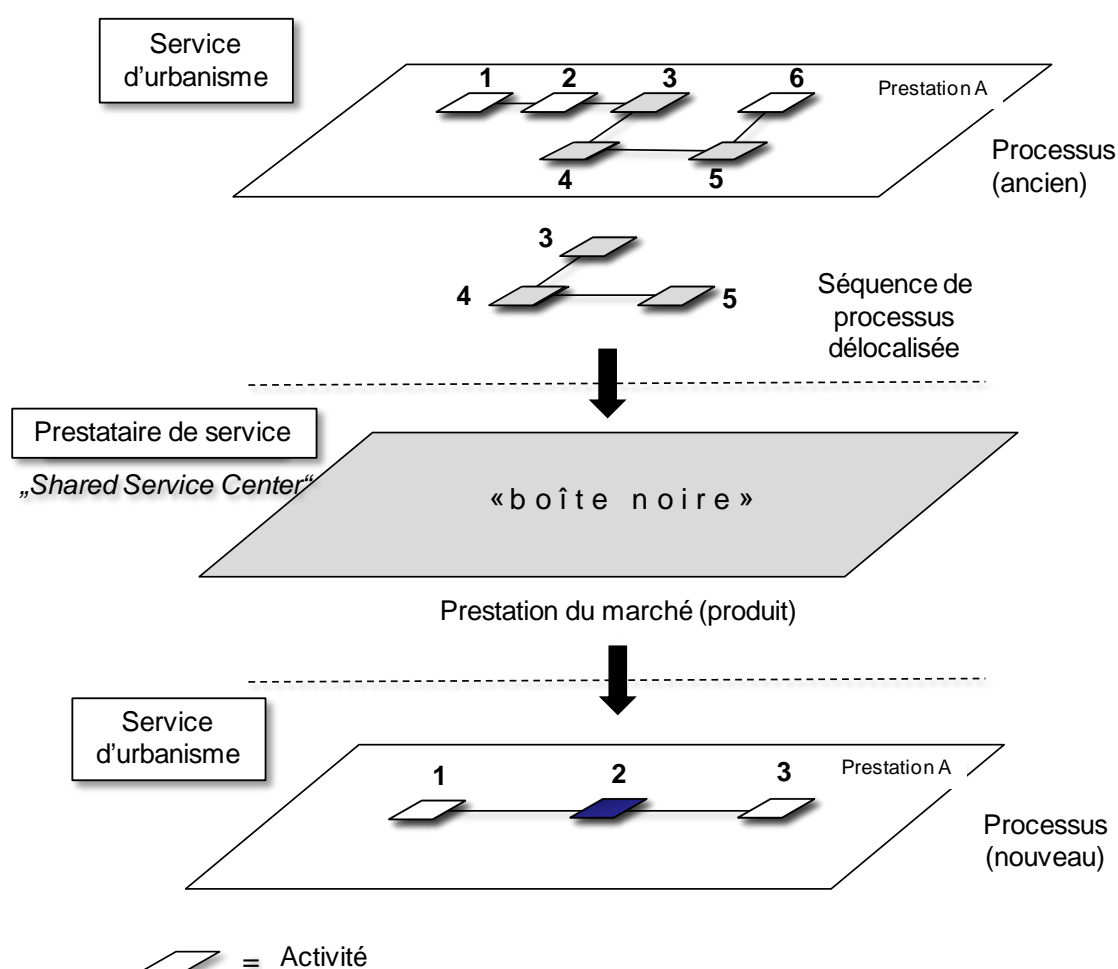
Sur le plan du **développement de l'entreprise**, les centres de l'administration peuvent briser les structures en silos inefficaces et coûteuses, grâce à ces deux **stratégies d'interconnexion** qui se complètent et dans lesquelles la cadence à battre de la modernisation leur est cédée.

- La **modularisation des processus** a pour résultat de remplacer certaines séquences de traitement opérationnel des processus individuels par des «services» déjà mis en place **pour plusieurs organisations ou processus**.
- L'**opérationnalisation des processus** a pour résultat de remplacer certaines fonctions, ressources et infrastructures nécessaires à la réalisation opérationnelle des processus par des éléments de réalisation déjà mis en place **pour plusieurs organisations ou processus**.

**Modulariser les processus.** Sous *modularisation des processus*, nous comprenons le **démantèlement des actions regroupées** d'une organisation en unités ou **séquences de processus indépendantes**; celles-ci peuvent alors être combinées de manière flexible et par exemple aussi délocalisées. La modularisation influence donc comme suit la reconfiguration des processus métiers: Une séquence de traitement qui était exécutée jusqu'alors au sein du processus de base («local») est délocalisée. À la place de la séquence de traitement, un produit fini (ou un service) est alors acheté puis traité («consommé») dans le processus. Le «service» appelé extérieurement par le processus de base remplace donc la séquence de traitement préalablement délocalisée. Du point de vue

du processus de base, le procédé de production de l'élément avancé représente une *black box* (boîte noire).<sup>50</sup>

Cependant, la modularisation modifie et optimise non seulement la production de manière fondamentale, mais elle possède aussi une influence sur la reconfiguration de la surface de distribution de l'administration publique. La configuration de voies d'accès simples, la concentration d'offres de prestation, l'établissement de points de contact, etc. tout cela représente aussi pour les clients, les résultats visibles d'une modularisation des processus coordonnée par les autorités, qui touche l'ensemble de l'administration.



(Fig. 9) Reconfiguration et simplification d'un processus métier local par la modularisation du procédé de traitement

<sup>50</sup> Ce n'est pas un hasard que l'approche de modularisation présentée ci-contre, montre certaines similitudes avec les concepts d'architecture «orientée services» des informaticiens. Le découplage des «services» utilisables en externe de «la mise en place du service» proprement dite, c'est-à-dire de la mise à disposition technique d'un service, joue ici un rôle central.

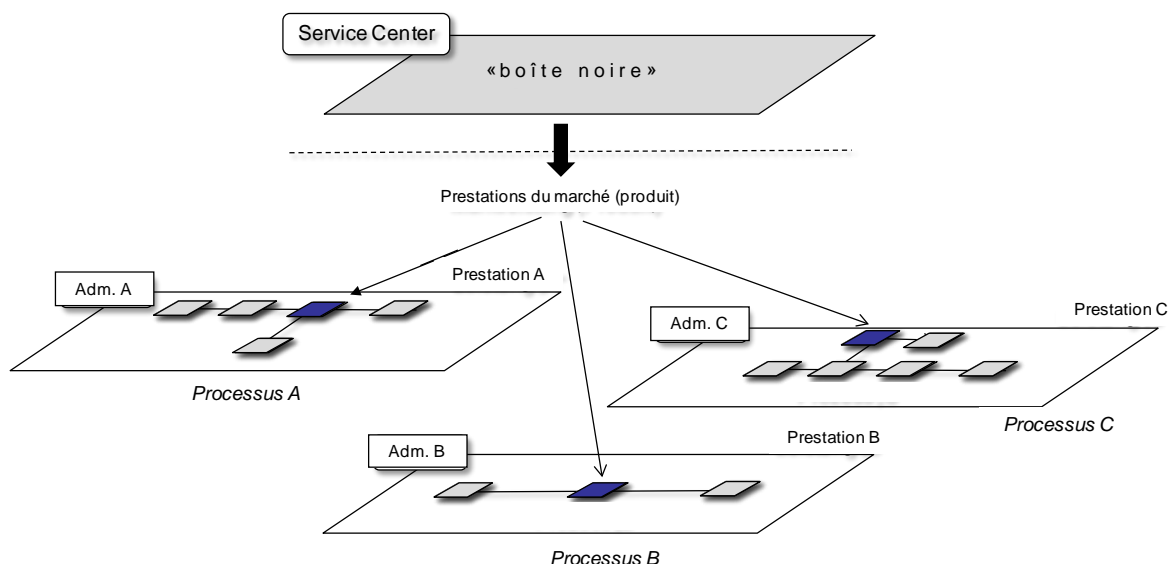
Dans le contexte d'organisation local, la modularisation favorise d'abord des **simplifications ciblées dans les procédés de traitement**. En considération de l'uniformité processuelle de la procédure administrative abordée plus haut (voir *chapitre 4.1 Dimensions et cadres de la configuration*), les **processus de l'administration** – quel qu'en soit le type – ont un **énorme potentiel de modularisation** qui devrait être systématiquement exploité dans le cadre des programmes de la cyberadministration. C'est ainsi que de nombreux éléments des processus qui devaient jusqu'alors être mis à disposition, exploités et payés individuellement dans des processus «locaux» (comme une demande, une authentification, un paiement, une remise...) peuvent désormais aussi être proposés **pour plusieurs processus et pour plusieurs organisations**, c'est-à-dire pour être utilisés par une multitude de processus différents de diverses organisations (principe de **l'utilisation multiple**). Cela engendre des économies d'échelle, à comprendre aussi dans le sens d'une **rentabilité globale** de l'administration publique.

Il faut respecter une particularité de la modularisation des processus dans le contexte administratif: seules des tâches qui ne présentent *aucune prise de décision souveraine* peuvent être cédées à des prestataires de service autres que les autorités publiques. Toutes les parties des processus pertinentes pour une prise de décision doivent rester sous l'égide de l'autorité compétente. La distinction entre des éléments de traitement **pertinents ou non pour une prise de décision** est prépondérante lors de l'aménagement des réseaux de production de l'administration publique. Lors de la production de prestations publiques, il est certes possible qu'un nombre quelconque de prestations du marché attribuées de manière non souveraine, c'est-à-dire apportées par l'économie privée, soit traité – les séquences de traitement pertinentes pour la prise d'une décision ne peuvent toutefois pas être remplacées.

De même que l'uniformité processuelle de la procédure administrative, la répartition souveraine des missions<sup>51</sup> ouvre ainsi un large champ de manœuvre pour la mise à disposition et l'utilisation globales de services spécialisés externalisés, de composants d'information, d'éléments de la procédure et des infrastructures nécessaires à tout cela. Des exécutions partielles non souveraines et répétitives sont notamment éliminées des processus métiers locaux. Une modularisation coordonnée, une délocalisation, puis une réintégration et utilisation sous la forme de **fonctions opérationnelles ou spécialisées secondaires** se proposent aux autorités et peuvent ensuite être utilisées individuellement dans un grand nombre de processus de production différents, c'est-à-dire appelées en tant que «service» (réutilisabilité).

---

<sup>51</sup> La délivrance d'un permis de circulation représente une prestation publique dont la sollicitation doit s'effectuer auprès de l'un des 26 centres d'immatriculation en fonction du lieu de résidence du demandeur. Dans le cas exposé, la même prestation publique et la même procédure publique sont effectuées par 26 prestataires cantonaux compétents et généralement aussi selon 26 processus de traitement différents.



(Fig. 10) Utilisation de services dans l'ensemble de l'organisation («shared services»)

En tant qu'exploitants et que fournisseurs, on considère que les **centres de prestation de services** (*shared service center*) peuvent être **organisés de manière différente**. Ainsi, plusieurs communes peuvent mettre en place un centre de prestation de services pour certains *services* restreints d'après des critères purement économiques – celui-ci peut ensuite être aussi utilisé par d'autres communes. Dans le contexte de la modularisation de processus, on peut répondre de manière flexible à la question **make or buy** du point de vue du prestataire. Il est alors possible d'intégrer des centres fournisseurs privés et des **partenariats public-public** sans que la responsabilité de l'autorité compétente ne soit alors mise en jeu. Une marge de manœuvre importante se crée notamment pour les missions de mise à disposition et d'entretien des dispositifs publics (routes, écoles, hôpitaux), dont l'obligation de garantie des autorités est codifiée par la loi – mais leur exécution peut aisément être mandatée à des partenaires privés.

L'utilisation commune de ressources spécialisées est particulièrement judicieuse pour des **missions mobilisant une quantité importante de connaissances**. Pour certains sujets (domaines juridiques sélectionnés, gestion de projets par exemple), il est possible de créer des centres de compétence intercommunaux auxquels les communes peuvent accéder dans le cadre des **conventions normalisées** (*service level agreements*). En conséquence, une commune est à même de décider auprès de quel centre de prestation (communal ou cantonal) elle achètera à l'avenir ses services pour qu'une situation de concurrence se crée avec différentes offres.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> C'est pourquoi il faut introduire des instruments de pilotage indirects et plus «malléables» lors de la construction de nouvelles formes de coopération. On compte pour cela des modèles de financement communs, des groupes de travail communs, des indices de référence ou des plateformes d'échange d'expérience afin d'intensifier la coopération en Suisse entre tous les niveaux. Des primes d'interconnexion pour les communes consentant à coopérer sont considérées comme des incitations concrètes possibles. On



La granularité (finesse du grain) des parts de processus divisibles s'adapte à l'objectif d'utilisation. La combinaison d'éléments de «service» et de parts de traitement restées dans le processus **n'a pas besoin d'être décidée à un niveau hiérarchique supérieur**, elle peut être effectuée dans les processus «locaux» de manière flexible et selon les besoins.

**Opérationnaliser les processus.** Complémentaire à la *modularisation des processus*, l'*opérationnalisation des processus* constitue une approche d'interconnexion avancée efficace. Au vu de la documentation spécialisée des processus (voir *chapitre 4.3.1.5 Documenter les prestations et les processus*), les modules, les fonctions et les infrastructures nécessaires à l'**exécution opérationnelle des processus** sont systématiquement identifiés dans l'*opérationnalisation des processus*. Malgré la diversité des spécialités des processus de l'administration, on peut effectivement démontrer que le déroulement opérationnel requiert des fonctions et des **éléments de processus semblables** dans la plupart des cas. Des processus différents peuvent ensuite être utilisés au niveau exécutif avec un **petit nombre** de fonctions de processus ou d'**éléments constitutifs de l'activité utilisables de manière générique**. Ces éléments opérationnels peuvent être appliqués aussi bien à un ensemble de processus<sup>53</sup> qu'à un ensemble d'organisations, sous forme de «services» par exemple.

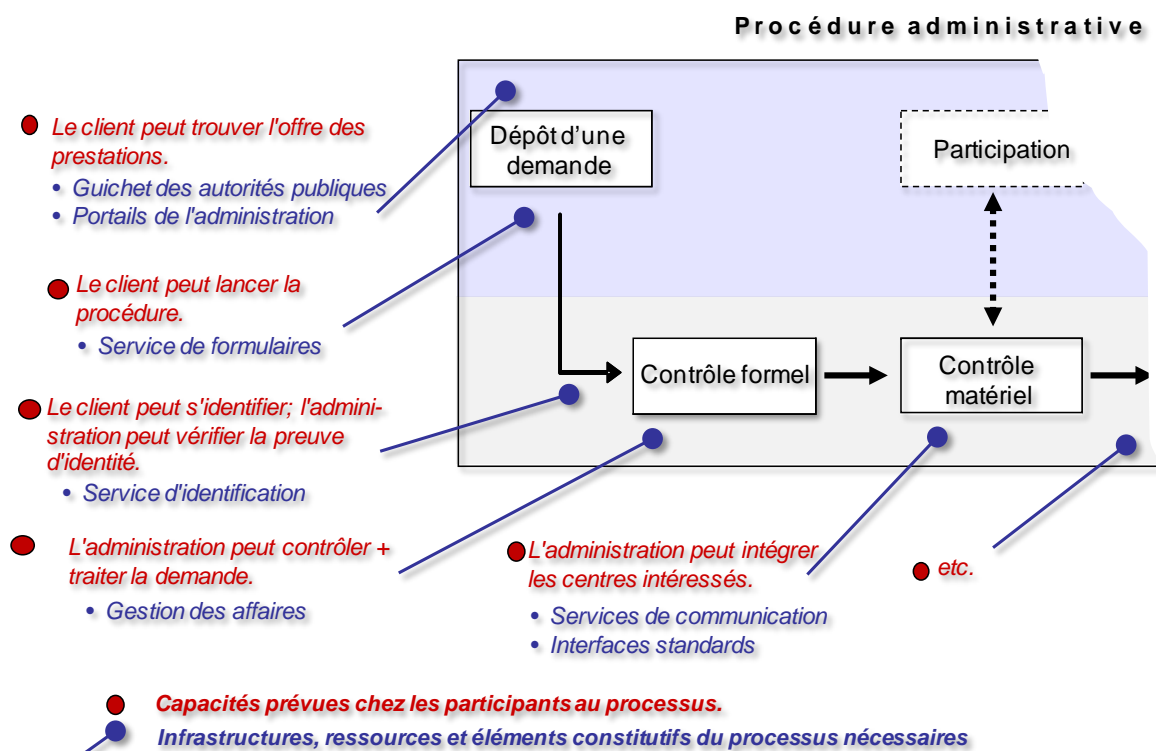
**Identifier les éléments constitutifs des processus utilisables dans l'ensemble des organisations et les rendre prioritaires.** En abordant la modularisation et l'opérationnalisation des processus métiers avec une approche procédurale, les autorités peuvent identifier de manière plus fiable les ressources, les éléments constitutionnels et les infrastructures des processus qu'elles utilisent en commun (voir Fig. 11). La **procédure administrative** est bien adaptée pour faire office de **cadre de configuration** lors du développement des structures de production et de distribution qui concernent l'ensemble de l'administration. Lors du développement de l'*architecture de la cyberadministration suisse*, tous les modules techniques, fonctionnels et organisationnels prévus de manière globale dans les processus (électroniques) de l'administration (comme l'accès aux portails, les médias et canaux de contact, les services d'identification et de formulaire...) peuvent être

---

peut imaginer par exemple que le rendement de concentration enregistré lors de la mise en place d'un *shared service center* (communal) reste acquis aux communes. De cette manière, de nouvelles structures de prestation de services peuvent enfin devenir, petit à petit, visibles de l'extérieur, ce qui motivera à leur tour d'autres communes à rejoindre les nouvelles structures de prestation de services.

<sup>53</sup> La gestion des affaires (GEVER) fournit un exemple de la manière dont des fonctions génériques du déroulement processuel interne à l'organisation (contrôle des affaires, pilotage des processus et gestion des documents) peuvent être rendues disponibles dans toute l'entreprise. Voir à ce sujet *eCH-0038 Records Management Framework – Informationsmanagement im eGovernment* [www.ech.ch](http://www.ech.ch)

répertoriés dans un **portefeuille commun**, attribués les uns aux autres puis rendus prioritaires conformément à la stratégie (voir à ce sujet *annexe IV: Développer le portefeuille des projets prioritaires en un instrument de pilotage stratégique*). On a déjà pris cette voie avec les *pré-requis prioritaires*<sup>54</sup> de la *stratégie suisse de cyberadministration*.



(Fig. 11) La procédure administrative comme modèle de configuration pour les structures de production et de distribution: des ressources, des éléments constitutifs et des infrastructures de processus réutilisables peuvent être identifiés et attribués simplement

<sup>54</sup> Voir à ce sujet les *pré-requis prioritaires* dans le *catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch).

## 4.4 Distribution des prestations publiques

Dans le concept organisationnel, «distribution» désigne l'étendue complète des relations entre les clients et les autorités devant être configurées **selon l'attente des clients**, c'est-à-dire que tous les aspects relatifs à l'**accès aux prestations publiques** comme à leur **souscription** y sont inclus.

La mise en œuvre et la configuration de nouvelles structures de distribution conviviales est possible sous différentes formes en considérant l'approche de la modernisation des processus de l'administration décrite préalablement (voir *chapitre 4.3.2*). En effet, une multitude d'éléments de configuration de l'interface de distribution peut être définie, utilisée ou proposée globalement. Leur exécution et leur exploitation deviennent ainsi beaucoup plus rentables.

### 4.4.1 Simplifier l'accès aux prestations

#### 4.4.1.1 Trouver immédiatement des offres

L'accès aux prestations concerne les canaux de distribution, les structures d'offre, les médias et les centres de contact, grâce auxquels un client trouve **immédiatement** (*at first go*), rapidement et sûrement la source de référence et la prestation qui correspondent à sa demande (voir le modèle à quatre phases, *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de la configuration*).

**Structures d'offre conviviales.** Les clients de l'administration doivent trouver rapidement et efficacement les prestations requises individuellement, sans qu'il soit nécessairement utile d'avoir des connaissances préalables relatives aux structures administratives et autres. Les structures de distribution organisées jusqu'alors, selon le principe de compétence, doivent ainsi disparaître pour laisser la place à un **accès aux prestations** conditionné d'après les **situations de vie** et les **situations commerciales** des clients. Cette façon de voir, comprend aussi qu'un client puisse recevoir l'ensemble des prestations nécessaires à une certaine demande par une seule et même voie administrative (voir *chapitre 4.4.2 Simplifier l'acquisition des prestations*).

Lors de la réalisation de différents types de besoins des clients dans des **structures de distribution les plus ouvertes possibles**, des **formes flexibles** de la structuration et de la

focalisation des offres de prestations doivent alors être prises en considération.<sup>55</sup> On s'adresse ici en particulier à certains **groupes cibles** comme les créateurs d'entreprise, les agriculteurs, les apprentis, les ouvriers qualifiés étrangers... Il n'est donc pas suffisant de considérer seulement les particuliers et les entreprises pour le regroupement des offres. Pour les entreprises aussi, il faut faire la différence entre divers groupes, entre autres d'après leur taille, leur branche et leur situation (création, vente, export...). Les petites et moyennes entreprises ont des demandes différentes qu'un grand groupe chimique.

**Voies d'accès facultatives et simples à utiliser («accès à canaux multiples»).** L'accès aux prestations peut être configuré de manière analogue à la **diversité de la distribution** des biens de consommation. La clientèle devrait alors être servie et abordée d'après ses diverses demandes, situations et contextes de traitement via les moyens de contact et les canaux de distribution qui lui sont adaptés – et ce, sans tutelle. Les points d'accès indépendants du lieu et les points d'accès («locaux») dépendant du lieu, doivent être traités le plus similairement possible et doivent être connectés les uns aux autres. Un concept de distribution qui vise un **accès simple** aux offres de prestation doit justement être conçu selon les rapports et les besoins en fonction du lieu. En raison du traitement similaire, tous les clients de l'administration doivent avoir la **liberté de choisir** de continuer à s'adresser aux autorités par les voies conventionnelles (guichets, courrier). Il convient donc de garder en vue, l'ensemble des offres des structures et des voies d'accès – c'est-à-dire qu'un **concept global du champ de manœuvre de toutes les voies d'accès est nécessaire.**

Pour les interfaces de distribution de l'administration publique, il est ainsi explicitement exigé que l'accès via des canaux de différents types («**accès à canaux multiples**») soit possible en plusieurs langues et sans obstacle. Les structures d'accès doivent aussi rester ouvertes pour les formes de communication d'un nouveau type, comme pour un accès mobile à Internet via les terminaux correspondants («moyens de contact»). L'accès en ligne via des portails, favorisé par les *projets de la cyberadministration* dans un premier temps n'est donc plus le seul, bien qu'il offre de nombreux avantages pécuniaires et un plus grand confort, du moins pour les prestations simples et évidentes.

Lors de la configuration d'un accès peu bureaucratique aux prestations, l'idée générale est donc la suivante: chaque client, chaque groupe cible (branche, PME...) trouve **immédiatement** (c'est-à-dire par la voie la plus simple et la plus directe – *at the first go*) les sources de référence et les prestations requises en fonction de ses besoins et de ses connaissances préalables spécifiques, ou il peut les appeler directement via une application propre à l'entreprise par exemple. Si nécessaire, des «panneaux d'indication» guident le

---

<sup>55</sup> Voir à ce sujet la norme eCH-0049 *Catalogue thématique pour les portails de la cyberadministration* sur [www.ech.ch](http://www.ech.ch) qui fixe une structure thématique unique pour les offres de prestations sur les portails de l'administration suisse.

client inexpérimenté (voir par exemple le portail d'indications [www.ch.ch](http://www.ch.ch) ou l'idée d'un numéro de téléphone national des autorités publiques valable pour toutes les affaires administratives).

#### **La diversité de distribution est un besoin de la clientèle**

Le besoin de canaux de distribution flexibles et adaptés à la situation peut être bien illustré par l'exemple de la diversité de distribution des biens de consommation:

un consommateur est à court de cigarettes. En fonction de sa situation, plusieurs options s'offrent à lui:

- s'il boit une bière avec des amis après le travail: le distributeur automatique du restaurant;
- s'il va au travail: le prochain kiosque;
- pour un lot économique: l'achat dans un supermarché;
- s'il n'est pas pressé: le prochain achat en gros dans un magasin en ligne;
- pour le connaisseur: le commerce spécialisé.

#### **4.4.1.2 Rendre les offres de prestation facilement accessibles dans les centres de contact**

Un élément de configuration essentiel de l'organisation pour la réduction des charges dues à l'information et à la communication, se trouve d'une part dans la facilité à joindre des centres de contact administratifs qui mènent à l'offre de prestation adéquate, et d'autre part, aident le client dans la phase de préparation d'une démarche administrative, tout en restant éventuellement à sa disposition au cours de toutes les autres phases de la procédure administrative. Les centres de contact sont des éléments constitutifs d'une structure de distribution organisée pour l'ensemble de l'administration: peu importe à qui s'adresse un client, il obtient tout sur les indications et les tâches nécessaires à une demande **auprès du centre le plus proche de chez lui**. À l'avenir, de plus en plus de guichets communaux de proximité pourraient aussi jouer le rôle de tels centres de coordination. Certains clients voudront de préférence continuer à prendre contact avec l'administration par «leur» **guichet communal**. En raison de sa bonne accessibilité (proximité du citoyen, «service» personnalisé plutôt qu'anonyme), celui-ci conserve en effet son attractivité. Cependant, l'administration communale ne proposerait ensuite plus «seulement» les prestations propres à la commune locale, mais elle développerait aussi un accès à toutes les prestations publiques nécessaires à une situation commerciale ou à une situation de vie.

Un pré-requis à cela est entre autres **la normalisation et l'harmonisation à l'échelle nationale des informations relatives aux processus et aux prestations de service public** (intégration des informations, voir aussi à ce sujet *annexe III: La coopération nécessite une intégration de l'information au sein de l'ensemble de l'administration*).

- Les normes et les premiers résultats de la documentation correspondants comme **l'inventaire des prestations** de service public des autorités suisses existent déjà. La mise à disposition des infrastructures correspondantes, utile à l'échelle nationale, est aussi prévue (voir projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de données de référence des prestations publiques*).<sup>56</sup>

Des centres de coordination destinés à des demandes ou à des groupes de clients définis pourraient être implantés à tous les niveaux de l'administration (voir à ce sujet le portail [www.kmu.ch](http://www.kmu.ch) pour les petites et moyennes entreprises à titre d'exemple réussi de mise en œuvre).

Les portails et guichets administratifs organisés aujourd'hui encore principalement en fonction de leurs compétences, ne doivent pas nécessairement disparaître: ils peuvent jouer un rôle important de structure d'accès complémentaire là où cela semble encore opportun aux clients. Les clients expérimentés préfèrent généralement s'adresser «directement» à l'autorité compétente.

---

<sup>56</sup> Voir à ce sujet les normes et résultats concernant le projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de données de référence des prestations publiques* comme eCH-0049 *Catalogue thématique pour les portails de la cyberadministration*, eCH-0070 *Inventaire des prestations publiques (inventaire des prestations) dans la cyberadministration suisse* et eCH-0073 *Documentation des processus et des prestations de service public* sur [www.ech.ch](http://www.ech.ch). Une banque de données relative aux prestations publiques standardisée à l'échelle nationale pourrait aussi être utilisée à l'avenir par des acteurs privés ou d'utilité publique, selon le contexte. En tant que service supplémentaire destiné à la clientèle nationale et étrangère, les agences immobilières pourraient par exemple intégrer des informations sur la procédure administrative à respecter lors d'un achat dans les pages correspondant à l'offre. D'après ce modèle, les structures de distribution des prestations publiques pourraient se développer en fonction de la demande via des canaux de distribution décentralisés.

### «Easy Government» – Principes de configuration pour une interface de distribution orientée vers les clients

- **Facile à joindre:** La diversité et la configuration structurée des voies d'accès (médias et canaux de distribution) permettent aux clients d'accéder facilement l'offre des prestations publiques adaptées à leurs besoins et à leur situation.<sup>57</sup>
- **Facile à trouver:** Les offres de prestation ne se présentent plus seulement sous la forme de «silos», c'est-à-dire structurées exclusivement d'après l'organisation des autorités publiques, mais elles sont aussi préparées et rassemblées selon les situations de vie et les situations commerciales ainsi qu'en fonction des groupes cibles.
- **Facile à contacter:** Où que les particuliers et les entreprises s'adressent: ils ont accès aux prestations requises au centre (de coordination) le plus proche, indépendamment du fait que ces prestations soient exécutées à l'échelle communale, cantonale ou fédérale.
- **Facile à comprendre:** La préparation et l'exécution de la procédure (ou la démarche administrative) est facilement compréhensible par le client et décrite pas à pas.
- **Facile à exécuter:** L'acquisition des prestations publiques peut être aisément obtenue dans des centres de contact, facilement joignables et à l'aide de modèles d'interaction, de moyens de prise de contact et de fonctions procédurales, faciles à effectuer.

## 4.4.2 Simplifier l'acquisition des prestations

### 4.4.2.1 Exécuter la procédure de manière simple et sûre

La réduction de plusieurs charges dues à l'information peut être prise en compte dans les phases 2 à 4 de la procédure administrative (c'est-à-dire pour l'acquisition des prestations, voir *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de la configuration*) grâce aux mesures suivantes apportées à l'interface de distribution:

**Informations relatives à la démarche administrative adaptées au destinataire.** Les particuliers et les entreprises perdent souvent beaucoup de temps à **se procurer des informations** relatives au déroulement correct de la procédure. C'est pourquoi il faut fournir au client des informations relatives au déroulement de la démarche administrative qui soient fiables et préparées en vue d'un groupe cible: par exemple, des **instructions pas à pas** brèves et compréhensibles<sup>58</sup> peuvent rassurer le client qui peut lancer lui-même une

---

<sup>57</sup> Le slogan pertinent «Easy Government» est d'Astrid Strahm (USIC).

<sup>58</sup> Les descriptions normalisées des démarches administratives sont prévues dans le cadre du projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*. Voir *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009, disponible sur [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

procédure correctement et la mener rapidement à terme, sans obstacle. **Des demandeurs de prestation bien informés réduisent considérablement la dépense globale de l'administration.**

**Soutien lors de la préparation et de l'exécution d'une procédure.** Lors du passage de la phase d'information et de la formation de l'intention à la préparation effective et à l'exécution de leur opération administrative, les clients doivent être aidés par l'administration (les «centres de coordination» deviennent alors des «centres d'assistance»). En considérant la procédure administrative globale, le spectre des prestations de service d'un centre d'assistance peut être différemment diversifié, c'est-à-dire qu'il peut passer d'une simple instruction et d'une aide, lors du lancement de la démarche administrative (mise à disposition de formulaires électroniques, descriptions pas à pas des pré-requis et du déroulement de la procédure par exemple), à une prise en charge complète du cas par «l'interlocuteur unique»<sup>59</sup>.

**Procuration d'informations relatives au contexte et au traitement.** Lors de la prise de contact dans une procédure en cours, il faut fournir au client l'information nécessaire relative au contexte et au traitement («**De quoi s'agit-il, qui attend quoi de moi et pourquoi, que dois-je faire?**»). Ils peuvent ainsi exécuter rapidement et correctement les actions qu'ils exigent et éviter tout retard dans la clôture de la procédure. De même, les clients doivent avoir la possibilité de s'informer sur l'état d'une procédure en cours (traçabilité).<sup>60</sup>

**Exécution simple, fiable et sûre des fonctions de la procédure.** Les clients peuvent – par voie conventionnelle ou électronique – régler toutes les étapes de la procédure **via des fonctions exécutables simples** (dépôt d'une demande par formulaire, paiement par exemple). En ce qui concerne l'interface de distribution des ressources d'information et des fonctions individuelles nécessaires (services de formulaires, de paiement, de notification ou annuaires des prestations et des administrations, ...), il convient de mettre à disposition les infrastructures correspondantes.

---

<sup>59</sup> Voir à ce sujet la directive européenne «Service» du 12 décembre 2006.

<sup>60</sup> L'origine à cela se trouve dans la documentation normalisée des processus et des prestations de service public. Les métadonnées décrites peuvent ensuite être distribuées aussi aux services de traçabilité via la norme d'échange eCH-0039 E-Government Schnittstelle für Dossiers und Dokumente.



## La convivialité et le service à la clientèle ont leur prix

Lors de la configuration conviviale de l'interface de distribution de l'administration publique, des **considérations économiques** ne peuvent pas être évincées. Il est impossible de réaliser une offre complète de voies d'accès pour chaque cas sans engendrer des coûts. Afin d'éviter leur multiplication incontrôlée et pour harmoniser les voies d'accès différentes de manière pertinente, un concept global s'impose.

Grâce à la création de réseaux de distribution, on peut toutefois atteindre de nombreuses **économies d'échelle**: les ressources, les éléments fondamentaux et les infrastructures peuvent être réutilisés plusieurs fois, ce qui a également une influence positive sur la qualité (concentration du savoir-faire à un endroit), ainsi que sur les coûts de mise en place et d'exploitation. Simultanément, un accès en ligne crée de nombreuses possibilités de reporter certaines activités (en rapport avec la saisie de données) sur les clients (de manière similaire aux services bancaires en ligne où les clients peuvent effectuer leurs opérations bancaires eux-mêmes sur Internet).

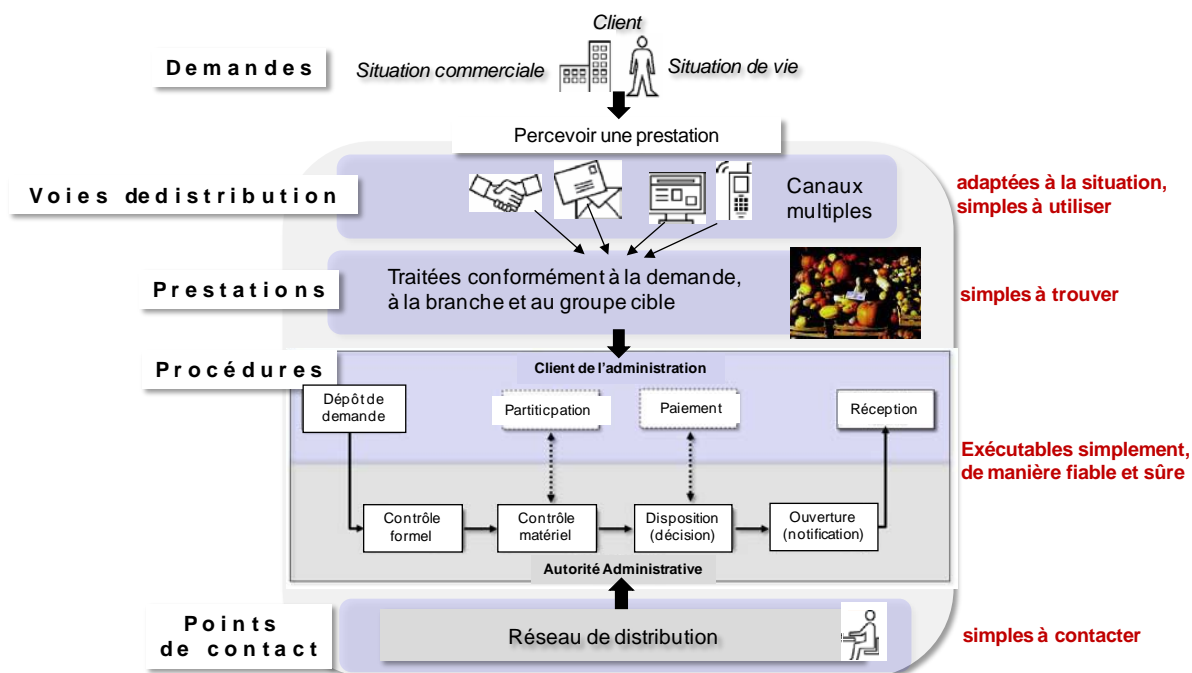
Par ailleurs, un **encadrement complet adapté au cas par cas** – une idée directrice de divers concepts de distribution de la cyberadministration – peut difficilement être proposé comme service gratuit généralisé pour des raisons pécuniaires. Pour certaines prestations, une gestion de cas rémunérée exécutée par le service public ou privé (voir note de pied de page) en tant que prestations de service supplémentaires pourrait être intéressante. Pour les entreprises, une telle offre pourrait présenter un avantage considérable pour les demandes complexes, coûteuses et chronophages (procédure relative au permis de construire dans le cas de projets d'envergure par exemple).<sup>61</sup>

**Interactions faciles à mettre en œuvre.** Les clients et les autorités doivent pouvoir se joindre pendant toutes les phases de la procédure administrative (lors du dépôt de la demande, de la procuration des renseignements, de la notification des décisions conforme au droit par exemple) via des **modèles de prise de contact simples et sûrs à mettre en**

---

<sup>61</sup> La commune de Barnet, la dixième plus grande commune du Royaume-Uni avec ses 330.000 habitants, propose des prestations supplémentaires rémunérées pour les autorisations de construction: «Au lieu de se battre avec différents responsables du dossier, les maîtres d'ouvrage peuvent engager leur employé administratif personnel qui accomplit pour eux toutes les démarches administratives, pour un prix annuel de 600 livres sterling». *IDT Newsletter 2010/02 Institut des prestations publiques et du tourisme de l'Université de St-Gall.*

**place** sur des canaux adaptés et choisis le plus librement possible (courrier électronique, courrier postal, téléphone, guichet de l'administration).



(Fig. 12) «Easy Government» – Configuration de l'interface de distribution selon le principe bénéficiant au client «Demande avant Prestation avant Compétence»

**Créer des possibilités flexibles de prise de contact avec l'administration.** Lorsque des clients peuvent interagir avec les centres de l'administration de la manière qu'ils ont choisie, via des modèles d'interaction et des canaux de prise de contact simples, et obtiennent ainsi toujours les informations nécessaires relatives au traitement et au contexte alors que de nombreuses interactions continuent de disparaître grâce à de nouvelles structures de production, il n'existe alors aucune nécessité de limiter les contacts entre les clients et les autorités dans la procédure à un seul centre de contact exclusif (interlocuteur unique, front-office)<sup>62</sup>.

La flexibilité et la convivialité du service peuvent aussi signifier, dans certaines conditions, que le client souhaiterait aussi communiquer directement avec l'autorité impliquée dans la procédure selon les besoins. Avec la modularisation de processus (voir chapitre 4.3.2), une

<sup>62</sup> La directive «Services» de l'UE prévoit la création d'un «interlocuteur unique» auprès duquel les entreprises obtiennent plus que de simples informations exhaustives et des possibilités de contact des autorités. Le rapport de toutes les prestations administratives nécessaires dans un État membre pour la réception et le fonctionnement d'un commerce doit plutôt être entièrement préparé par l'administration («gestion de cas»). Une difficulté de ce concept réside d'une part dans la liaison des différentes fonctions de prestation de services et de distribution, c'est-à-dire dans une transmission organisationnelle entre les points d'information, le premier centre d'assistance, le pilote de la procédure et le gestionnaire au service des entreprises et des particuliers. La seconde difficulté réside dans l'établissement de relations organisationnelles avec les centres de traitement (back office), notamment sous l'aspect du pilotage et de la coordination de la procédure complète ou, lors de la préparation de forfaits de prestations, de procédures imbriquées les unes dans les autres.

multitude d'options de configuration se crée, de même que la flexibilité suffisante à l'établissement de centres de contact.<sup>63</sup> **La meilleure solution et la plus économique aussi lors de la configuration des interactions entre les clients et les autorités, doit dans chaque cas être déterminée dans le contexte des projets concrets de mise en œuvre.**

Avant une mise en place hâtive des **structures de front office et de back office**, les aspects suivants doivent être contrôlés ou pris en considération:

1. Avec l'optimisation des processus par l'administration (voir *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*), les clients sont libérés d'une multitude de prises de contact impératives sans qu'aucun front office ne soit nécessaire.
2. Dans le cadre de l'obligation légale de participation, le client ne peut jamais être totalement libéré des interactions avec les autorités. Lors du développement des opérations administratives – souvent très spontanées et non planifiables à l'avance –, le motif de la prise de contact réciproque subsiste (en ce qui concerne des demandes de précisions, des renseignements...).<sup>64</sup> Ces interactions clients-autorités jouent toujours un rôle **dans les processus «locaux» des centres compétents**. Lors de la réalisation des approches de front office, tous les contacts entre les clients et les autorités devraient cependant être régulés exclusivement via le front office. Le front office devrait ici être alimenté avec le savoir suffisant et des informations toujours actuelles relatives à l'état du traitement des cas en cours dans les processus «locaux». Cela pose des problèmes organisationnels, logistiques et techniques dont la résolution peut vite engendrer des frais importants.
3. L'établissement de solutions de front office et de back office (*one stop government*) présuppose une **normalisation** étendue **des informations existantes** relatives aux processus et aux prestations publiques (intégration de l'information). Mais celles-ci permettent aussi d'autres formes d'assistance à la clientèle, plus flexibles et plus légères (*at the first go*).

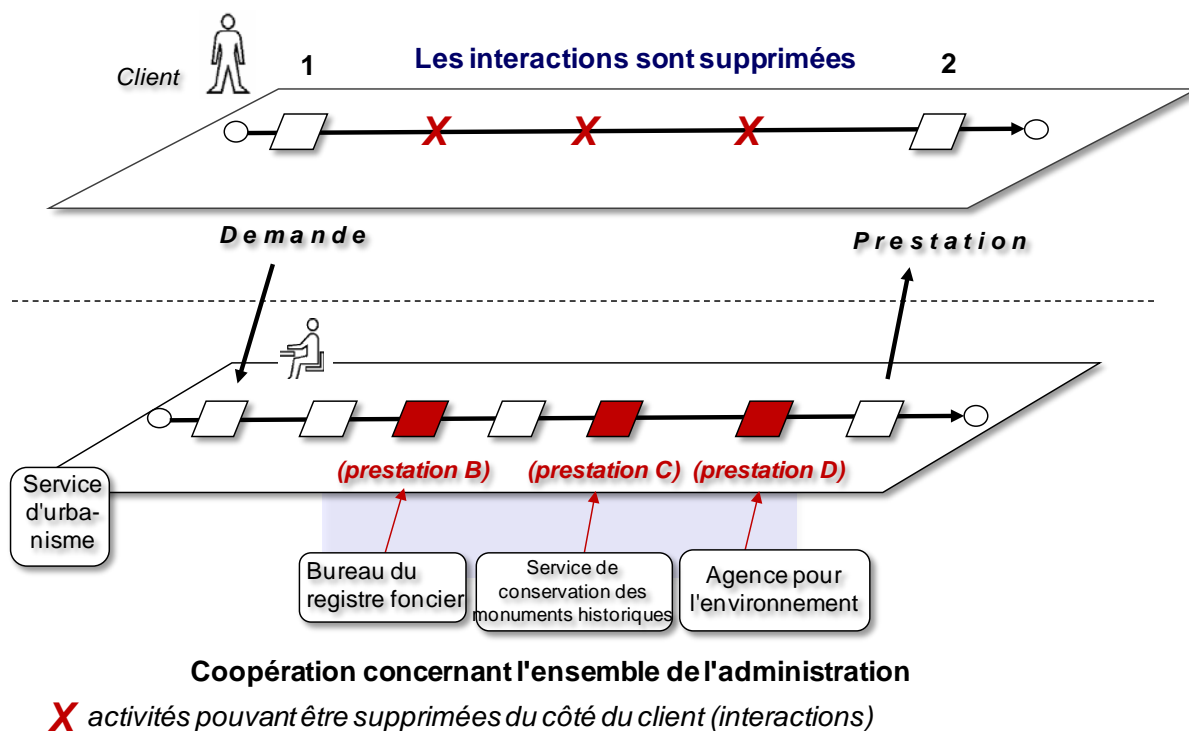
---

<sup>63</sup> Voir à ce sujet K. Lenk: *Organisationsänderung durch Wegsehen in: Der riskante Einstieg in One-Stop-Government mit der Dienstleistungsrichtlinie, Verwaltung und Management*, 15<sup>e</sup> année (2009), carnet 5 et T. Schuppan: *Die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung in: Verwaltung und Management*, 15<sup>e</sup> année (2009), carnet 6.

<sup>64</sup> Pour les processus de décision et de négociation de l'administration publique, une anticipation de toutes les situations de prise de contact possibles est justement très difficile.

#### 4.4.2.2 Réduire les interactions

La réduction des charges dues aux interactions, ne dépend pas initialement de la configuration des interfaces de distribution, mais est plutôt un **effet de la transformation des structures de production**: les charges dues à l'interaction ne peuvent être considérablement réduites du côté des clients, que lorsque les centres administratifs **assument leurs missions de pilotage et de coordination** dans le cadre par exemple d'une reconfiguration de leurs relations de coopération (voir *chapitre 4.3.1.4 Piloter les processus au sein de l'ensemble de l'administration*). Des mesures pour la simplification de l'interface de distribution (mise en place de centres de contact par exemple) peuvent ainsi être satisfaites plus simplement et de manière mieux indiquée sur la base d'une transformation de la production préalable.



(Fig. 13) Suppression des charges dues à l'interaction grâce à la reconfiguration des structures de pilotage

Le concours opérationnel des clients dans la procédure doit être restreint le plus possible à l'exécution des actions requises par la loi (sont concernés entre autres le dépôt d'une demande, la mise à disposition de renseignements dans le cadre de l'obligation de participation, le paiement de taxes et la réception de la décision administrative).

**L'administration ne doit pas demander ce qu'elle sait déjà.** Dans la mesure où les obstacles légaux peuvent être éliminés du côté de l'administration, les charges dues à l'interaction qui apparaissent sous la forme de **charges d'attestations** peuvent être réduites d'avantages en faisant en sorte que toutes les inscriptions existantes dans les registres

administratifs ne doivent pas être continuellement renseignés de nouveau. Plutôt que de les demander au client, ces renseignements sont alors obtenus «par les voies administratives» internes des autorités publiques. En tant que pré-requis à une résolution tout aussi simple et bon marché de la problématique de la protection des données, une autorité publique devrait pouvoir être autorisée par le client, à pouvoir obtenir directement par voie administrative toutes les attestations nécessaires dans le cadre de la procédure (**«l'administration ne doit pas demander ce qu'elle sait déjà»**). Lors d'une évaluation automatique des données déjà disponibles dans les registres administratifs, les droits de revendication des particuliers ou des entreprises pourraient être déterminés proactivement et proposés sous forme de prestations. Les clients seraient ensuite informés «automatiquement» des droits de prestation qu'ils pourraient ensuite accepter ou refuser. Le principe de demande devient ainsi un principe de récupération (*no stop government*).

**Émettre des forfaits de prestations.** Une variante de distribution supplémentaire peut entraîner une réduction considérable supplémentaire des charges dues à l'interaction pour le client. À une situation commerciale (création d'entreprise par exemple) ou à une situation de vie (mariage par exemple) d'un client, correspond généralement tout un tas de prestations autonomes qui doivent habituellement être obtenues une à une, **par des procédures séparées**. Avec une organisation de distribution orientée vers le client, toutes les prestations nécessaires à une demande pourraient être préparées par l'administration sous la forme d'un forfait complet.

Du côté de la production, il en découle de plus grandes exigences relatives au pilotage et à la coordination puisque l'apport d'une prestation concernant l'ensemble des compétences est exigé dans un «pack multiple» (voir à ce sujet *Fig. 17 – Enchevêtrement des architectures de prestations lors de la préparation des forfaits de prestations dans l'annexe II*). En principe, cette exigence peut être satisfaite avec le modèle fédéral de coopération basé sur **l'interconnexion de prestations** (voir à ce sujet *chapitre 4.3.1.4 Piloter les processus au sein de l'ensemble de l'administration*). Le pré-requis à cela est l'intégration au sein de l'ensemble de l'administration et la mise à disposition des informations existantes relatives aux processus et aux prestations publiques (intégration de l'information dans les réseaux de prestation, voir à ce sujet *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*).<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Voir à ce sujet M. Brüggemeier, S. Schulz: *Datenpointernetzwerk: Informationsintegration für eine vernetzt arbeitende, transparentere und weniger spürbare Verwaltung der Zukunft*, in: M. A. Wimmer (éd.) et al.: *Vernetzte IT für einen effektiven Staat*. Bonn 2010.

## 5 Introduire le changement

Le **niveau opérationnel de l'action administrative** dans la *Nouvelle gestion publique* (NGP)<sup>66</sup> suscitant à tort peu d'intérêt,<sup>67</sup> la *stratégie suisse de cyberadministration* braque son regard directement sur la configuration des processus (globaux de l'administration) d'établissement d'une prestation.<sup>68</sup> Dans le contexte de la cyberadministration, le renouvellement de l'administration publique est marqué par une perspective globale de la coopération des prestations, des processus et des acteurs au sein des structures de production et de distribution.

La modernisation des structures de l'administration présuppose un changement culturel étendu au niveau des cadres comme au niveau des collaborateurs. La capacité à coopérer au sein de l'ensemble de l'administration pour les processus métiers doit être acquise et développée conjointement.

Comme le prouvent divers exemples en Suisse, l'empreinte fédérale culturelle, avec les **capacités d'auto-organisation et d'auto-coordination** que cela engendre, dégage un terrain favorable à la reconfiguration des silos de l'administration en réseaux performants de production et de distribution.

---

<sup>66</sup> L'article de Wikipédia fournit un aperçu du thème *Nouvelle gestion publique* sur [http://de.wikipedia.org/wiki/New\\_Public\\_Management#Schweiz](http://de.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management#Schweiz). Un bilan critique de la mise en œuvre de la NGP en Suisse se trouve dans A. Lienhard, A. Ladner, A. Ritz, R. Steiner (éd.): *10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern 2006.

<sup>67</sup> Voir K. Lenk: *Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung*. Berlin 2004, p. 69 et suivante.

<sup>68</sup> Selon la *stratégie suisse de cyberadministration*, l'atteinte des objectifs est liée en premier lieu à «l'orientation vers les prestations et les processus: plutôt que des solutions de cyberadministration isolées, peu coordonnées et coûteuses, on élabore conjointement des solutions qui concernent tous les aspects et sont orientées vers la compréhension des processus et des prestations de service». Voir *Stratégie suisse de cyberadministration*, adoptée par le Conseil fédéral le 24 janvier 2007. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch), p. 6.

## La cyberadministration comme «catalyseur du changement»: la réforme des structures communales dans le canton de Glaris

Le 7 mai 2006, le coup d'envoi d'une réforme des structures communales jusqu'alors unique en Suisse a été lancé dans la commune rurale chargée d'histoire de Glaris: il a été décidé de réunir les 70 collectivités publiques du canton en trois régions communales devant être entièrement reconfigurées – l'objectif était de pouvoir offrir un meilleur service aux citoyens avec des processus plus courts et moins nombreux et de pouvoir réaliser des économies de 6 millions de francs suisses par ans dans le canton («3 communes fortes – un canton compétitif»). En conséquence, la mise en œuvre s'est focalisée sur la configuration des processus et des organisations: **«on a identifié des potentiels sur le plan processuel puis on en a déduit le reste»**. La cyberadministration s'entend comme le «catalyseur permettant d'atteindre les objectifs». C'est ainsi que les normes de la cyberadministration de [www.ech.ch](http://www.ech.ch) sont aussi employées de manière consistante. Un défi important reste le changement culturel des citoyens et des citoyennes qui doit appréhender la politique et l'administration en des proportions égales<sup>69</sup>.

### 5.1 Observer les facteurs contextuels de la modernisation

Lors d'une restructuration de l'administration, la politique, la gestion de l'administration et les collaborateurs se voient déplacés dans un champ de tension de situations d'intérêts exigeantes. Il dépendra du maniement précautionneux des différents facteurs contextuels «durs» et «mous» de type institutionnel, structurel et individuel si le changement visé avec la cyberadministration réussira ou stagnera.

Les facteurs suivants doivent être observés:<sup>70</sup>

- **Facteurs contextuels légaux.** Le changement de l'administration reste lié aux conditions-cadres légales. Dans chaque cas, il faut vérifier si les fondements juridiques existants doivent être adaptés à la modification souhaitée des structures de production et de distribution.<sup>71</sup> Ce dernier signifierait que des **modifications législatives**

<sup>69</sup> Voir à ce sujet [www.gl2011.ch](http://www.gl2011.ch) ainsi que l'exposé du chef de projet Dirk van Vliet lors du 3<sup>e</sup> *symposium national* 2009 sur [www.egovernment-symposium.ch](http://www.egovernment-symposium.ch).

<sup>70</sup> Certaines réflexions de ce chapitre font référence à A. Picot, H. Freudenberg, W. Gassner: *Management von Reorganisationen: Maßschneidern als Konzept für den Wandel*, Wiesbaden 1999.

<sup>71</sup> Voir à ce sujet le projet prioritaire *B1.02 Bases légales*, dans lequel les principes méthodiques de l'évaluation précoce des besoins législatifs doivent être créés en vue de la cyberadministration. *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

correspondant au **niveau politique** devraient être prévues. Conformément au modèle de coopération décrit dans le *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*, le pilotage concernant l'ensemble de l'administration dans une procédure, représente une activité devant être assurée sur le plan opérationnel qui n'affecte pas d'avantage la souveraineté, ni l'autonomie des processus métiers impliqués. Sauf prescrit autrement par la loi, la responsabilité du pilotage pourrait donc être convenue entre les partenaires d'après des critères matériels.

- **Facteurs contextuels structurels et institutionnels.** La **répartition multipolaire du pouvoir** au sein du **système fédéral** exige une participation appropriée, c'est-à-dire une **participation équivalente** de la Confédération, des cantons et des communes lors de la mise en œuvre des objectifs de modernisation de la stratégie suisse de cyberadministration. Dans le contexte de zones d'influence et de pouvoir partagées, il est souvent difficile d'atteindre des incitations et des motivations à un changement commun et à une action coordonnée. En tant que facteurs importants de la configuration de la cyberadministration, la modularisation et l'opérationnalisation des processus (voir *chapitre 4.3.2*) cachent un fort potentiel qui entraînera de plus en plus d'acteurs à ouvrir leurs silos «locaux» coûteux de production et de distribution et les mettre en réseau.
- **Facteurs contextuels individuels.** Les projets de réforme doivent intégrer le **savoir des collaborateurs** sur le lieu de travail. «Un tel savoir pertinent peut être de nature technique, méthodique et interpersonnelle.»<sup>72</sup> Dans le contexte de l'administration, le savoir est étendu dans les processus métiers entre une multitude de collaborateurs et à tous les niveaux fédéraux. **Le «savoir dispersé» doit fusionner en un «savoir partagé».**

En fonction des facteurs contextuels, les contours d'une modernisation de l'administration, taillée sur mesure pour la Suisse, sont esquissés ici: **le renouvellement de l'administration ciblé par la stratégie suisse de cyberadministration devra se caractériser par un degré élevé de participation personnelle et institutionnelle.** Pour la mise en œuvre et la poursuite du développement de la *stratégie suisse de cyberadministration*, un modèle de participation qui se place au niveau des prestations et des processus métiers de l'administration publique et qui concentre et relie les différents acteurs souverains dans des **«bas-fonds» de l'instauration opérationnelle de prestations** est requis. La concrétisation des objectifs de modernisation de la *stratégie de cyberadministration* contenue dans le *concept d'organisation* prend tout à fait en compte les revendications de participation sur le plan de l'établissement des prestations ou des processus métiers (voir aussi à ce sujet *Annexe I: De quelle gestion des processus métiers l'administration publique a-t-elle besoin?*).

---

<sup>72</sup> Voir A. Picot, H. Freudenberg, W. Gassner: Management von Reorganisationen: Maßschneidern als Konzept für den Wandel, Wiesbaden 1999, p. 27.



**Participation institutionnelle.** Le modèle de pilotage des processus concernant l'ensemble de l'organisation se fonde sur l'interconnexion des prestations et des processus des autorités intéressées à la procédure. L'autonomie des différents partenaires n'est pas pour autant perdue lors de l'exécution globale des prestations. La **répartition souveraine du pouvoir** est conservée dans le modèle de coopération proposé ici, qui repose sur l'interconnexion des prestations et des processus. Pour la formation de la collaboration inter-organisationnelle – «l'interopérabilité organisationnelle» – un **entendement technique commun** des processus globaux est toutefois nécessaire. Celui-ci doit être respectivement convenu ou fixé techniquement du point de vue du pilotage – à savoir sous la forme d'une **description documentée unique des processus et des prestations**. Le degré élevé de participation des acteurs institutionnels lors de la mise en œuvre de la cyberadministration constitue un pré-requis à l'établissement réussi du modèle de coopération.

**Participation des collaborateurs.** L'administration publique produit en grande partie des décisions qui sont l'aboutissement de processus de négociation multilatéraux ayant une marge de manœuvre plus ou moins large.<sup>73</sup> Le **savoir pratique, méthodique et technique idoine des processus métiers** est très largement dispersé entre une multitude de personnes différentes qui appartiennent à diverses organisations. La délégation de la responsabilité, la détermination des marges de manœuvre décisionnelles dans le cadre des modèles législatifs, deviennent ainsi des thèmes de pilotage pertinents. Le savoir des collaborateurs doit être intégré systématiquement et mobilisé sous la forme de véritables **offres de participation** dans le cadre de la gestion du savoir et des processus.<sup>74</sup>

## 5.2 Développer la capacité réseau

Les premières expériences de mise en œuvre des nouvelles structures interconnectées de production et de distribution, indiquent globalement que les administrations sont encore insuffisamment préparées aux formes exigeantes de coopération. De manière simplifiée, la règle suivante prévaut: plus elle est interconnectée, c'est-à-dire plus le nombre d'acteurs impliqués est important, plus les prestations et les processus métiers s'éparpillent à la limite des organisations, et plus la mise en œuvre est difficile.

**La capacité réseau ou la compétence réseau ne doit en aucun cas être appréhendée techniquement.** On laisse plutôt entendre par là, la capacité et la volonté des partenaires

---

<sup>73</sup> Voir K. Lenk, *Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung*, en: P. Klischewski, M. Wimmer (éd.): *Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government*. Münster 2005.

<sup>74</sup> Les suites de la distinction de «human driven processes» et «machine driven processes» sont démontrées en détails par K. Harrison-Broninski d'après l'orientation conceptionnelle de la gestion des processus métiers. Le concept de «human driven process» d'Harrison-Broninski est facile à appliquer aux processus de décision et de négociation de l'administration publique. Voir K. Harrison-Broninski: *Human interactions*, in: *The heart and soul of business process management*. Tampa 2005. D'autres auteurs, et divers fournisseurs de produits aussi, utilisent depuis peu l'expression «BPM social» ou «BPM collaboratif».

intéressés à un réseau à établir les nouvelles structures des processus et des prestations, à y travailler voire à les gérer et à poursuivre leur développement. La compétence réseau a une dimension individuelle (relative aux individus) et institutionnelle puisque les organisations intéressées et les acteurs individuels doivent être «capables de travailler en réseau». En tant que pré-requis à l'interopérabilité organisationnelle exigée par la cyberadministration, la capacité réseau doit être développée comme une compétence de la direction, des organisations et des individus. À tous les niveaux de l'exploitation, doivent subsister la disposition et la capacité à établir les nouvelles structures de prestation.

### 5.2.1 Créer la préparation au changement au niveau de la direction

La volonté du renouvellement de l'administration suisse doit s'articuler comme une volonté de configuration collective de la politique, du gouvernement et de la gestion de l'administration. **La prise en main par la direction est demandée.** La solution à cela est «façonner la cyberadministration plutôt que s'en tenir simplement à administrer». Pour cela, les forces dirigeantes doivent mobiliser l'audace nécessaire à tous les niveaux et être équipées dans le sens du «leadership» pour poser correctement les aiguillages.<sup>75</sup>

Plus le savoir et le pouvoir sont étendus et plus le besoin de faire participer les institutions et les collaborateurs aux processus de modification est important. La **capacité d'intégration et de communication** des forces dirigeantes gagne de l'importance: la multitude des acteurs doit être atteinte et introduite dès le début, avec ses différentes situations d'intérêt<sup>76</sup>. La **communication doit aussi être ciblée en direction de la politique**, dont le soutien pour la mise en œuvre des objectifs de modernisation de la *stratégie de cyberadministration* devient un facteur de réussite critique.

---

<sup>75</sup> J. Schmid mentionne les caractéristiques de direction majeures dont le profil est valable pour la direction des processus de modifications:

- «*Consciousness*» [«conscience»] désigne la connaissance des principes et des objectifs qui promettent une perspective d'avenir, en lien avec le calcul des charges pour atteindre l'objectif.
- «*Coherence*» [«cohérence»] comprend l'union de toutes les forces politiques sur la voie de l'objectif commun.
- «*Constancy*» [«constance»] désigne la continuité [et l'orientation stratégique] au cours de la poursuite de l'objectif et de la voie.
- «*Conscientiousness*» [«conscience»] désigne la responsabilité pour l'aboutissement des facteurs énumérés.
- En plus d'une grande habileté diplomatique et d'une intuition tactique, la «cohérence» requiert une passion et une capacité d'enthousiasme vécues de la part des forces dirigeantes. Voir J. Schmid: *Führung und Parteien – über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System*, in: *Politische Führung – Zwischen Individuum und Gesellschaft*. WiP Working Paper n° 45, Tübingen 2010, p. 32 et suivante.

<sup>76</sup> Voir J. Schmid: *Führung und Parteien – über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System*, in: *Politische Führung – Zwischen Individuum und Gesellschaft*. WiP Working Paper n° 45, Tübingen 2010, p. 32.

### 5.2.2 Créer la préparation au changement et les pré-requis au niveau des collaborateurs

Comme introduit ci-dessus (voir *chapitre 5.1 Observer les facteurs contextuels de la modernisation*), le degré de participation des employés doit être élevé pour les projets de modernisation lorsque – comme c'est fortement le cas dans l'environnement administratif – le savoir méthodique, technique et opérationnel est largement dispersé dans les processus métiers et qu'il faut y recourir dans les processus de modification. En outre, des **stimulations individuelles** importantes **au changement** se créent aussi avec l'intégration des porteurs du savoir-faire.

Un domaine généralement négligé dans le débat sur la cyberadministration est la capacité réseau individuelle qui vise les **compétences sociales, méthodiques et techniques** nécessaires à l'établissement des nouvelles structures de production et de distribution.

La mise en œuvre des potentiels d'aménagement organisationnels dans la cyberadministration, offre de nouveaux **profils de qualification** et ouvrent de nouvelles **chances de qualification** aux employés de l'administration publique. Les compétences (*skills*) personnelles, méthodiques, spécialisées et sociales requises, doivent toutefois être d'abord répertoriées en détail et analysées<sup>77</sup>. Dans le cadre du développement personnel, ces compétences devraient être promues et proposées de manière ciblée pour tous les groupes de collaborateurs (c'est-à-dire pour l'encadrement, les chefs de service, les domaines transversaux, le personnel informatique...).<sup>78</sup> Dans le domaine social, on demande des compétences de direction et un esprit d'équipe.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Voir à ce sujet T. Schuppan: *Neue Kompetenzanforderungen für (vernetztes) E-Government*, in: *Verwaltung und Management*, carnet 3 (année 15).

<sup>78</sup> Les compétences suivantes sont entre autres nécessaires pour chaque groupe de collaborateurs:

- Les chefs de projets doivent être en mesure de réaliser des projets en réseau et doivent disposer de compétences de modération et de méthodologie en réseaux en plus de la compétence de gestion de projets. Comparé à la gestion de projets classique, la capacité de négociation et de persuasion notamment jouent un rôle encore plus important.
- Les collaborateurs du niveau exécutif ont aussi besoin de nouvelles compétences par rapport à l'aspect d'interconnexion. Les collaborateurs doivent aussi remettre en question leur propres processus de travail par une critique technique eu égard aux potentiels d'interconnexion via les technologies de l'information. De nouvelles impulsions pour le changement des processus de travail peuvent de nouveau découler de la capacité d'autoréflexion y afférent. Des compétences d'équipe sont aussi plus demandées puisqu'il faut de plus en plus collaborer entre différents services et administrations ou disciplines au niveau exécutif aussi.
- De même, les forces dirigeantes ont besoin de nouvelles compétences. Elles doivent être en mesure de planifier stratégiquement des projets interconnectés et ont besoin de connaissances approfondies sur la manière dont on peut réaménager l'exécution des prestations avec les TIC. On demande ici encore de se pencher de multiple manière sur le sujet, ce qui fait encore défaut pour les décideurs.

<sup>79</sup> Voir T. Schuppan: *Kompetenzen für vernetztes E-Government*, in: *eGov Präsenz*, 9<sup>e</sup> année, n° 1, p. 62 à 65.

### 5.2.3 Créer les pré-requis institutionnels

Du point de vue de l'exploitation, il s'agit de **fixer la capacité réseau comme élément de développement des organisations et du personnel**. Pour cela, la gestion des processus métiers et le développement des structures de production et de distribution, soutenu par l'architecture, constituent deux champs d'action centraux. Les capacités sociales et techniques requises doivent être développées à un niveau individuel comme collectif. Il faut également se soucier d'un agencement suffisant des ressources. Il faut en outre créer des stimuli pour motiver les collaborateurs à s'engager dans les réseaux de prestations. Les systèmes d'évaluation et le controlling doivent être orientés d'après les activités de coopération. À cela s'ajoutent les exigences relatives à la communication et à la culture de l'organisation. La bonne politique d'ouverture de l'organisation et un climat de confiance sont nécessaires afin de pouvoir construire des structures de prestations interconnectées.

Le développement coopératif et la poursuite du développement des réseaux de prestation de services présupposent d'**établir durablement des organes collectifs pour la prise de décisions et des comités de spécialistes**. Les communes, les cantons et les offices fédéraux obtiennent par là, la possibilité d'échafauder conjointement de nouvelles structures de prestations.

## 6 Conclusions et recommandations

### 6.1 Conclusions

Le *concept organisationnel* fournit les conclusions suivantes aux quatre questions majeures de la configuration des organisations au sein de la cyberadministration (voir *chapitre 2 Introduction*):

- *Comment l'administration peut-elle fournir ses prestations de manière adaptée aux clients?*

Les structures de production et de distribution en silos produisent une multitude de charges administratives pour le client. Une cause structurelle à cela est le transfert du principe constitutionnel de compétence à la configuration de la production et de la distribution des prestations publiques (voir *chapitre 4.2 Les charges administratives comme point de départ*). L'interface de distribution, qui comprend le **secteur de l'administration accessible et visible de l'extérieur**, doit être remodelée **depuis la perspective du client** en utilisant les potentiels d'innovation des TIC – conformément au principe «demande avant prestation avant compétence» (voir *chapitre 4.4 Distribution des prestations publiques*). Cela présuppose que l'administration suisse ouvre l'accès et l'inscription à sa propre offre de prestations via des **structures de distribution interconnectées**. Pour cela, les prestations publiques et les processus globaux de travail coopératif (processus «publics», voir *chapitre 4.3.1.5 Documenter les prestations et les processus*) doivent entre autres être inventoriés à l'échelle nationale et documentés d'après un modèle unique (inventaire des prestations, structures d'accès, documentation sur les processus...). En outre, une large palette d'options de configuration organisationnelle s'offre pour l'interconnexion des structures d'offre, des voies d'accès, des moyens de prise de contact, des fonctions procédurales et des centres de contact au sein de l'ensemble de l'administration. Combinés convenablement, ces éléments de la cyberadministration doivent pouvoir être utilisés simplement et de manière flexible, être accessibles directement et opérés de manière sûre et fiable par le client – un **Easy Government** en fait (voir *chapitre 4.4 Distribution des prestations publiques*).

- *Comment les infrastructures, les fonctions, et les ressources nécessaires à la production et à la distribution de prestations publiques peuvent-elles être exploitées conjointement?*

Le développement de structures de prestations interconnectées est rendu possible par la reconfiguration au niveau de la production: les **structures locales en silos** peuvent être brisées en créant des infrastructures, des fonctions et des **ressources processuelles réapparaissant dans la procédure administrative pour l'ensemble de l'administration** – plutôt que de mettre en place des systèmes fermés – et en les rendant disponibles, en les

utilisant et en les exploitant (voir *chapitre 4.3 Production des prestations publiques*). Pour cela, des **processus métiers** doivent être **documentés uniformément**. De même, une architecture de références servant de cadre d'orientation commun doit être élaborée: dans le cas d'une **opérationnalisation** des processus métiers «locaux» ou d'une **modularisation** systématique orientée vers les éléments constitutifs de processus génériques ou non souverains, un fort potentiel de création de structures interconnectées de production et de distribution émerge, celui-ci, satisfaisant les exigences de qualité et de rentabilité (voir *chapitre 4.3.2 Interconnecter les structures de production et de distribution*).

- *Comment les prestations peuvent-elles être mises à disposition dans un réseau global de l'administration et les procédures administratives optimisées?*

La suppression des charges administratives requiert l'interconnexion des structures de production et de distribution de même que l'**interconnexion des processus métiers** concernant l'ensemble des organisations (voir *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*). Avec la collaboration concernant l'ensemble de l'administration, le besoin de réglementation et la dépense de pilotage demeurent contrôlables en raison de la **distinction entre processus «locaux» et «publics»** introduite structurellement dans la répartition souveraine des missions. Le pilotage dans l'ensemble de l'administration demeure limité à la coordination et au règlement des transferts de compétence et de traitement entre les centres intéressés au «processus public». Un pré-requis important du pilotage est la **formation d'un entendement technique commun** des prestations et des procédés (voir *annexe I: De quelle gestion des processus métiers l'administration publique a-t-elle besoin?*). Dans ce but, les prestations et les processus («publics») doivent être documentés systématiquement et uniformément dans le cadre d'une **gestion «coopérative» des processus métiers** et conventionnés fermement. Ces informations servent ensuite aussi bien de **fondement au pilotage** que de **référence technique** lors de la coopération au sein de l'ensemble de l'administration (voir *annexe III: La coopération nécessite une intégration de l'information au sein de l'ensemble de l'administration*). Mais les éléments existants peuvent aussi être utilisés de manière ciblée pour l'optimisation des procédés administratifs internes.

- *Quelle culture coopérative doit être établie ou quelles capacités organisationnelles et techniques soutiennent l'administration lors de la mise en œuvre du principe des procédures et des services interconnectés?*

La culture fédérale en Suisse est déjà marquée par un degré élevé d'auto-organisation, d'auto-coordination et d'**initiative propre**. En raison de la répartition des tâches fortement marquée conditionnée souverainement, le système fédéral tendait par le passé à former et à consolider des «silos administratifs». **La culture fédérale peut être développée dans le sens d'une culture de réseaux** (voir *chapitre 5 Introduire le changement*). L'instauration de la collaboration au sein de l'ensemble de l'administration entre les organisations et les

collaborateurs du niveau exécutif des processus métiers pourrait en fournir le coup d'envoi de cette culture réseaux. La formation de la capacité réseau en tant que **capacité et compétence individuelle et collective (organisationnelle)** joue ici un rôle majeur. L'établissement d'une culture de réseaux fédérale dans l'administration publique exige un **niveau élevé de participation** à tous les niveaux et de tous les acteurs (des organisations comme des collaborateurs). Le changement culturel s'échelonne sur plusieurs années. Cela requiert une direction à la fois prudente et déterminée qui est aussi capable de garantir le **soutien de la politique et du public**.

## 6.2 Recommandations

Les recommandations suivantes relatives à la mise en œuvre actuelle de la *stratégie suisse de cyberadministration* découlent des analyses précédentes du concept organisationnel.<sup>80</sup>

### **Recommandations (aperçu)**

1. *Formuler explicitement la vision du renouvellement de l'administration – impliquer la politique et le public*
2. *Concrétiser les axes d'action stratégiques sur le fond et les communiquer de manière adaptée aux destinataires*
3. *Planifier stratégiquement la mise en œuvre de la cyberadministration et la piloter*
4. *Développer la gestion des processus métiers en tant que compétence stratégique, culturelle et opérationnelle*
5. *Développer, planifier et mettre en œuvre des structures interconnectées de production et de distribution*
6. *Créer des structures coopératives de spécialité et de prise de décisions – définir des modèles d'exploitation idoines et les mettre en place*
7. *Produire des exemples de réalisation réussie explicites – échanger des expériences – Apprendre à partir des solutions éprouvées*
8. *Identifier les obstacles légaux à la coopération administrative – évaluer les besoins constitutionnels*
9. *Cofinancer le changement*

---

<sup>80</sup> Un grand nombre des recommandations introduites ici sont conformes aux recommandations de l'organisation de normalisation OASIS. Voir *OASIS eGov: Avoiding the Pitfalls of eGovernment. 10 lessons learnt from eGovernment deployments*, Avril 2010, à télécharger sur <http://www.oasis-egov.org/library>. Le document OASIS se présenterait aussi volontiers comme indicateur critique pour la détermination locale intermédiaire de la mise en œuvre de la stratégie suisse de cyberadministration.

**Recommandation 1: Formuler explicitement la vision du renouvellement de l'administration – impliquer la politique et le public.**

La vision du renouvellement de l'administration («Comment s'annonce l'avenir de l'administration publique en Suisse?») doit être formulée explicitement et communiquée de manière appropriée aux destinataires. La politique et le public sont demandés à prendre leurs responsabilités: l'envoi et le soutien nécessaires au renouvellement de l'administration ne se constituent que lorsque la vision d'une «administration interconnectée» a pris corps en tant que résultat d'un débat politique. La mise en œuvre à long terme pourra alors avoir lieu sur la base d'une entente commune.

**Éviter les pièges de la cyberadministration: le manque d'une vision inter-administrations<sup>81</sup>**

*Piège:* Manque de compréhension commune et appréciation de la vision de la cyberadministration à travers tous les éléments de l'administration.

*Résultats:* Malentendus; conflits inter-agences; des employés allant dans des directions différentes; coûts superflus; mauvaise distribution du service; insatisfaction du client.

*Recommandation:* Il devrait y avoir une vision commune à travers l'ensemble de l'administration et cette vision doit être entièrement transparente, comprise à tous les niveaux et communiquée correctement.

- La **politique et le public** doivent être acquis et intégrés de manière ciblée en tant que **mandant** et commanditaires de la modernisation de l'administration. Déjà, avec la mise en œuvre actuelle de la stratégie de cyberadministration, des **nouveaux instruments de pilotage** sont mis en main de la politique et du management (sous la forme de l'inventaire des prestations par exemple) et pourraient être utilisés pour d'autres réformes substantielles de l'administration (voir *annexe II: Documenter et utiliser les architectures de prestations*). Une administration performante dotée de «processus courts» et de faibles charges administratives contribue au maintien voire à l'augmentation de l'**attractivité du lieu économique** et industriel qu'est la Suisse. Pour l'intégration de la politique et du public, les objectifs de la modernisation de l'administration et leur mise en œuvre pourraient être répandus à différentes voies de communication dans une **langue adaptée au destinataire**. Dans le contexte de la cyberadministration suisse, la discussion relative à une vision «Administration Suisse 20XX» pourrait aussi être lancée.

**Recommandation 2: Concrétiser les axes d'action stratégiques et les communiquer.**

Avec la communication de la *stratégie suisse de cyberadministration*, les objectifs et les

---

<sup>81</sup> Voir OASIS eGov: *Avoiding the Pitfalls of eGovernment. 10 lessons learnt from eGovernment deployments*, Avril 2010, à télécharger sur <http://www.oasis-egov.org/library>.



postulats de la modernisation doivent être concrétisés sur le fond. La mise en place d'une administration performante exige par exemple, le développement de la **capacité réseau** à tous les niveaux de l'administration, ainsi que l'**interconnexion des prestations, des processus et des structures de production et de distribution**. La «capacité réseau» et «l'interconnexion» peuvent être atteintes en suivant la structure d'une gestion des processus métiers, concernant l'ensemble des organisations ainsi que d'une **opérationnalisation** et d'une **modularisation** des processus métiers, reposant sur une architecture de références commune. La **gestion des processus métiers** et le **développement de l'architecture** se révèlent ainsi être, pour ainsi dire, les **deux faces de la médaille**, à savoir de la mise en œuvre de la stratégie.

- Eu égard à la «2<sup>e</sup> mi-temps» entamée par la *stratégie suisse de cyberadministration*, les jalons pourraient être instaurés comme suit sur le plan du pilotage: «l'interconnexion» et la «capacité réseau» constituent les deux axes d'action de la mise en œuvre des objectifs de modernisation de la stratégie. La gestion des processus métiers et le développement de l'architecture représentent deux facteurs de réussite essentiels et doivent donc être développés et promus en tant que compétences organisationnelles et capacités individuelles à tous les niveaux. D'autres points de vue organisationnels concernant l'ensemble des organisations peuvent être reliés via les points majeurs «Interconnexion» et «capacité réseau» de la mise en œuvre, puis une **relation** sur le fond **entre les initiatives émanant du sommet ou de la base** peut être créée de cette manière.
- Une conséquence qui se produit avec un fort alignement de la réalisation de la stratégie sur le développement de la capacité réseau ou la construction de structures interconnectées de prestations de services et la **vérification des projets prioritaires à l'aide de critères de fond** («interconnexion» et «capacité réseau»). L'accompagnement des projets-clés<sup>82</sup> pourraient ainsi être renforcé et leur financement pourrait être si possible mieux soutenu.

---

<sup>82</sup> Voir en exemple le projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de données de référence des prestations publiques*, in: *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch). Dans ce projet, les ressources d'informations utilisables à l'échelle nationale (inventaire des prestations, architecture des prestations, documentations des processus et prestations de service public) sont préparées en vue de l'interconnexion concernant l'ensemble de l'administration. La constitution et l'actualisation de ces ressources d'information requiert des normes de documentation uniques, un concept d'actualisation participatif (les informations relatives aux processus et prestations doivent pouvoir être traitées sous la responsabilité de la personne compétente exécutant la prestation) ainsi qu'une infrastructure documentaire utilisable à l'échelle nationale pour les processus et prestations de service public qui devra ensuite présenter aussi un concept de financement et d'exploitation acceptables. Divers *projets de documentation BPM* et *résultats de documentation BPM* sont déjà issus du projet prioritaire B1.03:

- *projet de documentation BPM* pour l'inventaire des prestations, description des processus et prestations ainsi que pour les structures d'accès. Voir *eCH-0070 Inventaire des prestations publiques (inventaire des prestations) dans la cyberadministration suisse* (norme de documentation de la cyberadministration suisse), *eCH-0073 Documentation des processus et prestations de service public (norme de documentation de la cyberadministration)* et *eCH-0049 Catalogue thématique pour les portails de la cyberadministration* sur [www.ech.ch](http://www.ech.ch).

### Recommandation 3: Planifier stratégiquement la mise en œuvre de la

**cyberadministration et la piloter.** À l'aide de la concrétisation sur le fond des objectifs de la stratégie formulée dans le *concept d'organisation* (orientation des prestations de service, interconnexion, capacité réseau par exemple), les **points essentiels de la mise en œuvre** de la cyberadministration suisse peuvent être mieux identifiés et jugés de manière critique. Le «catalogue des projets prioritaires» peut alors être forgé comme un **instrument de pilotage stratégique («portefeuille»)** dans lequel chaque projet ou ses résultats sont représentés sur l'axe du temps dans une **relation concrète globale** et reliés aux **objectifs de la stratégie** (voir graphique de l'*annexe IV: Développer le portefeuille des projets prioritaires en un instrument de pilotage stratégique*). À partir de cette base, des retards, des places vides ou des développements erronés critiques de la mise en œuvre sont détectés de manière plus fiable et plus rapide dans le système global de la cyberadministration suisse et les mesures requises peuvent être prises.

- Le **portefeuille des projets prioritaires**, qui montre clairement les dépendances concrètes entre les projets individuels et est en rapport avec l'atteinte des objectifs de la stratégie sur l'axe du temps, pourrait compléter la *feuille de route E-Government Suisse*<sup>83</sup> qui regroupe les étapes des projets du point de vue de chaque projet individuel.

### Recommandation 4: Développer la gestion des processus métiers en tant que

**compétence stratégique, culturelle et opérationnelle.** La gestion des processus métiers représente un pré-requis important du développement de la capacité réseau de l'administration publique. Ce n'est qu'après que les processus aient été documentés techniquement qu'ils peuvent être modularisés, opérationnalisés et ainsi optimisés et interconnectés de manière adaptée aux objectifs (voir *chapitre 4.3 Production des*

- 
- *Résultats de la documentation BPM:* structures d'accès conviviales à l'offre de prestations publiques conformément à eCH-0049 *Catalogue thématique des portails pour la cyberadministration*. Cette norme est entre autres transposée sur le portail d'indicateurs suisse [www.ch.ch](http://www.ch.ch) et est aussi déjà utilisé par divers portails cantonaux. 2<sup>e</sup> inventaire des prestations publiques d'après eCH-0070 *Inventaire des prestations publiques (inventaire des prestations) dans la cyberadministration suisse*. Les descriptions de processus et de prestations concernant l'ensemble de l'administration («processus publics» conformes à eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service public*) ne doivent cependant pas être répertoriées pour le moment. De même, il ne faut pas encore établir de processus d'actualisation des résultats de documentation en tenant compte des centres administratifs compétents pour les processus et prestations.

Une *infrastructure de documentation BPM* pour la préparation et l'actualisation des ressources BPM de la cyberadministration suisse existe déjà sous la forme d'une installation pilote («Reference eGov» sur <http://cyberadmin.ch.ch/de>).

<sup>83</sup> Voir <http://www.egovernment.ch/de/umsetzung/roadmap.php>.

*prestations publiques*). La gestion des processus métiers doit être construite comme **ressource de l'interconnexion concernant l'ensemble des organisations**, de la maîtrise technique et de l'optimisation continue des activités de l'administration. Les points forts peuvent être établis lors de l'**exécution opérationnelle du processus**: conformément au modèle de coopération proposé ici, la collaboration entre les organisations et les individus (**human interaction**) présuppose une entente technique commune (**shared understanding**) des prestations et des processus en tant qu'activité pilotée<sup>84</sup>, coordonnée et devant être effectuée techniquement par les employés.<sup>85</sup> Les **informations et le savoir normalisés et harmonisés existants** relatifs aux prestations de service et aux processus métiers sont ainsi nécessaires à l'interconnexion et la collaboration des autorités publiques (*documentation BPM*).<sup>86</sup>

- Avec une nouvelle disposition à saisir dans la *convention-cadre de droit public*<sup>87</sup> selon laquelle l'administration suisse documente techniquement ses processus et ses prestations conformément aux normes eCH jusqu'à 20XX et harmonise alors aussi les données correspondantes<sup>88</sup>, une impulsion importante pour la propagation de la gestion des processus métiers pourrait être donnée en tant que base de l'interconnexion des informations et des processus concernant l'ensemble de l'administration. Les autorités publiques pourraient aussi **initier la documentation des processus de l'administration** dans leur propre régie **via des objectifs annuels ou législatifs**, comme par exemple dans le canton de Nidwald.<sup>89</sup>
- La gestion des processus métiers doit être utilisée comme un levier de **participation des employés**. En raison de leur compétence technique, ceux-ci sont les mieux à même de distinguer les potentiels d'amélioration dans les procédés commerciaux et de les rapporter à la conception globale des processus métiers.

**Recommandation 5: Développer, planifier et mettre en œuvre des structures interconnectées de production et de distribution.** La prise de conscience que la qualité

---

<sup>84</sup> Voir à ce sujet K. Harrison-Broninski: *Human interactions*, in: *The heart and soul of business process management*. Tampa 2005, p. 37 et suivante.

<sup>85</sup> Voir à ce sujet en détails K. Harrison-Broninski: *Human interactions*, in: *The heart and soul of business process management*. Tampa 2005.

<sup>86</sup> Voir à ce sujet les résultats planifiés dans le cadre du projet prioritaire *B1.03 Inventaire des prestations et banque de références de la cyberadministration suisse*, in: *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch).

<sup>87</sup> Convention-cadre de droit public relative à la collaboration de la cyberadministration en Suisse (voir [www.egov.ch](http://www.egov.ch)).

<sup>88</sup> Ceci en conformité avec le projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*.

<sup>89</sup> Voir *Jahresziele 2010* du canton de Nidwald, *Antrag an den Regierungsrat* (n° 2/p) sur [http://www.nw.ch/de/politik/regierungsratmain/exekutivgeschaefte/welcome.php?action=showinfo&info\\_id=5038](http://www.nw.ch/de/politik/regierungsratmain/exekutivgeschaefte/welcome.php?action=showinfo&info_id=5038).

des structures, des résultats et des processus de chaque organisation individuelle peut être considérablement augmentée avec la mise en réseau globale de prestations, de processus et de structures de production et de distribution, prévaut dans les centres de l'administration.<sup>90</sup> Dans le contexte des **architectures de références concernant l'ensemble de l'administration**, les structures d'exploitation en silos peuvent être simplement brisées et reliées de manière adaptée aux objectifs. Les concepts complémentaires de la **modularisation** et de l'**opérationnalisation des processus** constituent un modèle et le moteur d'une intégration durable des «architectures d'exploitation» locales dans une *architecture de la cyberadministration suisse* à configurer conjointement<sup>91</sup> (voir *chapitre 4.3.2 Interconnecter les structures de production et de distribution*). Les architectures locales peuvent continuer d'être développées en suivant la stratégie et en préservant l'**autonomie organisationnelle**.

- Dans le cadre d'une **planification informatique stratégique** (PIS), des unités administratives peuvent briser les structures en silos existantes de leur propre chef et bénéficier d'avantages financiers et qualitatifs des réseaux de production et de distribution de l'ensemble de l'administration via la modularisation et l'opérationnalisation du paysage «local» des processus.

#### **Recommandation 6: Créer des structures coopératives spécialisées et de prise de décisions – définir des modèles d'exploitation appropriés et les mettre en place.**

L'interconnexion des structures administratives fédérales requiert un **degré élevé de participation** de tous les acteurs, lors de la mise en œuvre de la cyberadministration.

L'interconnexion s'applique au niveau des processus métiers et des prestations de service et doit y intégrer directement les collaborateurs en tant que porteurs majeurs du savoir et de l'exploitation (voir *chapitre 5 Introduire le changement*). En outre, le développement des structures interconnectées de production et de distribution requiert la mise en place de comités spécialisés et d'organes de prise de décisions adaptés concernant tous les niveaux – puisqu'aucun centre intéressé n'est en mesure de modifier l'exécution des prestations à lui seul (voir *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*). Les communes, les cantons et les offices administratifs devront travailler conjointement au développement de structures de prestations futures. De cette manière, le climat de collaboration et de confiance mutuelle entre les niveaux fédéraux nécessaire au changement peut être renforcé. Pour l'exploitation des structures globales de production et de distribution, des modèles adaptés d'exploitation et d'administration doivent être définis et mis en œuvre.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Voir à ce sujet en détails J. W. Ross, P. Weill, D. C. Robertson: *Enterprise Architecture As Strategy*, Boston 2006.

<sup>91</sup> Voir à ce sujet le projet prioritaire *B1.06 Architecture de la cyberadministration suisse*.

<sup>92</sup> Voir à titre d'exemple le modèle d'exploitation du portail (de l'administration) suisse [www.ch.ch](http://www.ch.ch).

- La mise en place et l'actualisation des infrastructures BPM et des ressources de documentation BPM communes nécessaires (inventaire des prestations, documentation sur les processus et prestations de service public...) représentent un enjeu important de la collaboration fédérale. À cette occasion, les tâches, les compétences, les procédés, le financement et l'exploitation des infrastructures adaptées et autres, doivent être régulées de manière consensuelle entre tous les centres intéressés.

**Recommandation 7: Produire des exemples explicites de réalisation réussie – échanger des expériences – Apprendre à partir des solutions éprouvées.**

Des exemples de mise en œuvre réussie sont nécessaires pour «l'administration interconnectée». <sup>93</sup> Avec des moyens de mise en œuvre appropriés <sup>94</sup>, un sujet complexe décisif tel que la gestion des processus métiers au niveau communal peut par exemple être abordé avec succès.

- La visibilité et la connaissance de l'utilisation des résultats des projets de pré-requis prioritaires pour l'interconnexion de l'ensemble de l'administration, pourraient être réalisées à l'aide de projets pilotes. De même, les exemples montrant de quelle manière les organisations atteignent une «compétence réseau» sont nécessaires. Cela pourrait s'effectuer à l'aide de projets pilotes BPM communaux et cantonaux par exemple. De même, des possibilités d'échange d'expérience pour l'apprentissage mutuel doivent être créées. Avec la construction de plateformes BPM (voir *annexe III: La coopération nécessite une intégration de l'information au sein de l'ensemble de l'administration*), les offices fédéraux, les cantons et les communes pourraient mieux partager entre eux les résultats et les expériences de la gestion des processus métiers. <sup>95</sup>

**Recommandation 8: Identifier les obstacles légaux à la coopération administrative – évaluer les besoins constitutionnels.**

Les obstacles légaux existants qui entravent l'orientation des prestations de service, la coopération au sein de l'ensemble de l'administration et l'interconnexion ou qui compliquent, voire empêchent totalement l'intégration nécessaire des informations de l'administration doivent être identifiés (voir

---

<sup>93</sup> Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie, chaque centre administratif peut fixer des objectifs à atteindre, c'est-à-dire que les étapes visibles et mesurables doivent aussi être possibles à petits pas. L'important est alors la conformité à l'alignement stratégique.

<sup>94</sup> Le document auxiliaire BPM primé aux niveaux national et international *eCH-0096 Starter Kit* se constitue d'une *directive BPM* et d'un *outil de documentation BPM*. Le *BPM Starter Kit* voudrait justement aider et motiver aussi les unités administratives plus petites à mettre en place et à actualiser une documentation électronique relative aux prestations et aux processus qui soit conforme à la cyberadministration suisse. Les prestations et processus documentés peuvent ensuite être publiés sur le Web. La *directive BPM* est un guide pratique de développement pas à pas d'une introduction BPM conforme au projet.

<sup>95</sup> La plateforme BPM de la cyberadministration <http://www.ech-bpm.ch/de> doit promouvoir l'échange d'expérience dans le cadre de la gestion des processus métiers. L'un des pré-requis est que les communes et les cantons mettent leurs processus «locaux» documentés sur la plateforme à la disposition d'autres communes ou cantons sous la forme de modèles de documentation. Les «nouveaux arrivés» peuvent ainsi réduire nettement leurs dépenses de description.

*chapitre 4.4.2 Simplifier l'acquisition des prestations*).<sup>96</sup> Le cas échéant, ces obstacles doivent être supprimés en suivant la procédure politique. Rien que pour cela, la prise en compte de la politique et du public en temps voulu est indiquée. Le chemin vers la législation peut paraître long et pénible, mais il offre aussi une bonne possibilité de sensibilisation d'une large audience politique eu égard aux sujets de la cyberadministration et du renouvellement de l'administration.

- Le concept organisationnel contient divers points de rattachement méthodiques à l'évaluation des besoins législatifs prévue dans le cadre du projet prioritaire *B1.02 Bases légales* (voir *chapitre 4.4.2 Simplifier l'acquisition des prestations*).
- La collaboration concernant l'ensemble de l'administration au sein du système fédéral doit être régulée et conventionnée techniquement entre les acteurs – sous la forme de lois, de règlements, de directives et de conventions<sup>97</sup> (voir *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*).

**Recommandation 9: Commanditer le changement.** Un financement central des projets n'est pas prévu actuellement pour la mise en œuvre de la stratégie de cyberadministration. En même temps, différents projets prioritaires manifestent une grande peine à se financer par leurs propres moyens. Avec une analyse de rentabilité de «l'administration interconnectée», la propension au **financement central des projets-clés de la cyberadministration** pourrait toutefois augmenter et créer une stimulation à l'investissement.

**Éviter les pièges de la cyberadministration: l'échec des mécanismes budgétaires «en silos»<sup>98</sup>**

- *Piège:* Échec des mécanismes budgétaires «en silos» à supporter la distribution des programmes de la cyberadministration.
- *Résultats:* Échec de la mise en œuvre de projets inter-administrations: conflits inter-agences; mauvaise distribution du service; coûts superflus.
- *Recommandation:* Une nouvelle approche doit être prise pour le financement des programmes en vue du remplacement des mécanismes budgétaires «en silos». Développer un ensemble de projets importants et minimes, les derniers étant utilisés comme gains rapides pour aider à financer les premiers.

<sup>96</sup> Voir à ce sujet le projet prioritaire *B1.02 Bases légales*, in: *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. Voir [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

<sup>97</sup> Dans la convention-cadre de droit public concernant la collaboration pour la cyberadministration suisse (voir [www.egouvernement.ch](http://www.egouvernement.ch)), il est déjà prévu que les normes eCH [www.ech.ch](http://www.ech.ch) homologuées à l'échelle nationale doivent être intégrées sans délai dans les livres normatifs respectifs internes à l'administration et appliquées en conséquence.

<sup>98</sup> Voir OASIS eGov: *Avoiding the Pitfalls of eGovernment. 10 lessons learnt from eGovernment deployments*, Avril 2010, à télécharger sur <http://www.oasis-egov.org/library>.

- L'analyse de la rentabilité pourrait examiner dans quelle mesure les objectifs qualitatifs et financiers de la modernisation de l'administration pourraient être atteints par l'interconnexion des structures locales de production, de distribution et de processus (réduction des charges administratives et augmentation de la performance ou économies par l'achat et l'exploitation d'infrastructures et d'éléments constitutifs des processus). Des fondements décisionnels importants relatifs aux investissements futurs en matière de renouvellement de l'administration publique nationale en découlent.
- Différents modèles de collecte de fonds pour les projets concernant l'ensemble de l'administration pourraient aussi être élaborés.



## Annexe I: De quelle gestion des processus métiers l'administration publique a-t-elle besoin?

(Complément au chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration)

Une grande partie des prestations (ou produits) de l'administration publique sont des décisions qui sont souvent l'aboutissement de processus de traitement multilatéraux dans un cadre formel légal (voir *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de la configuration*). Conformément à la **répartition souveraine du travail et des missions**, le savoir est ici partagé entre plusieurs centres et personnes compétents différents. C'est pourquoi, ce **savoir processuel et spécialisé** est aussi **difficile à centraliser**. Les processus matériels de décision, qui sont souvent liés à l'étude de documents et autres, limitent en outre le degré d'automatisation. Les conditions-cadres politiques pouvant être rapidement modifiées (on pense par exemple à la suite rapide de révisions de la législation sur l'asile), des procédures «mal pensées» en matière d'application informatique représentent un risque opérationnel (manque de flexibilité de l'application) et financier (dépense élevée pour les adaptations). En raison du **caractère de négociation et de décision** des procédures administratives, les processus de communication et d'interaction ne sont généralement pas prévisibles dans leurs moindres détails. Un degré défini de **flexibilité** au regard des possibilités de prise de contact est alors pour ainsi dire souhaité, aussi bien par les autorités que par les clients.

Face aux **structures partagées de connaissances et de pouvoir** et aux **démarches opérationnelles ne pouvant être déterminées que partiellement**, l'**automatisation des processus**, le «business process reengineering», la «modélisation des processus» et autres, représentent l'établissement erroné de points capitaux dans la gestion des processus métiers de l'administration publique. Les éléments suivants sont importants: En tant que pré-requis de la coopération interne et globale, les **prestations et les processus** doivent être documentés et **rendus explicites**, c'est-à-dire décrits techniquement. La **compréhension spécialisée (*shared understanding*)** constitue le point de départ de toute collaboration entre les personnes et les organisations. De nouvelles approches conceptionnelles dans le BPM placent alors aussi l'**interaction humaine** au premier plan; on parle de **BPM social** ou de **BPM collaboratif**.<sup>99</sup> Contrairement aux approches de réingénierie dans lesquelles le savoir provient des collaborateurs et est appliqué à la production sous forme de **logique d'application, de logiciel ou la logique machine (*modern times*)**, le **BPM social** se base sur la **participation** et sur la **capacité d'interaction** des collaborateurs: le **savoir** implicite

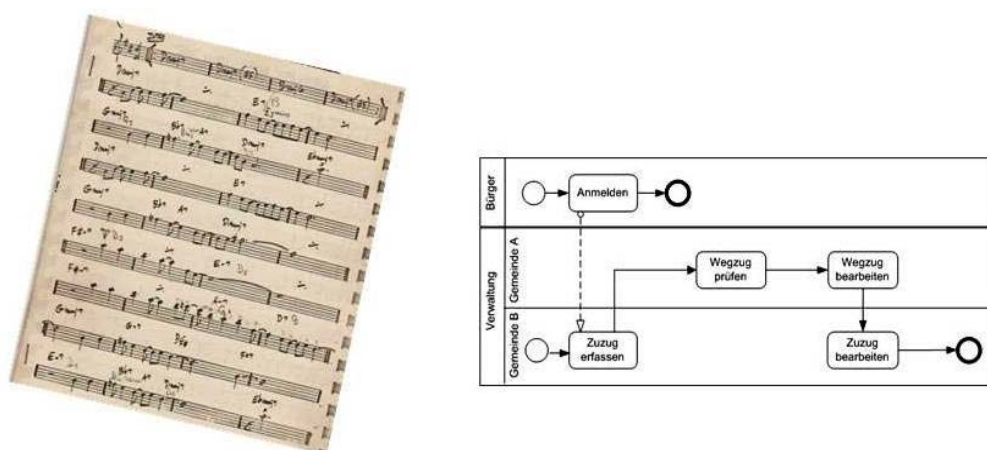
---

<sup>99</sup> Voir K. Harrison-Broninski: Human interactions, in: *The heart and soul of business process management*. Tampa 2005.



**partagé** de manière décentralisée **doit devenir un savoir partagé explicite**. Les **porteurs du savoir** qui ont une position responsable dans les processus métiers doivent être intégrés lors de la description spécialisée, de la documentation, de l'actualisation et de l'optimisation des processus métiers. S'ils sont accessibles aux collaborateurs des affaires opérationnelles (via des applications Web par exemple) sous forme de ressources d'informations et de références, des modèles spécialisés de processus peuvent être constamment contrôlés et optimisés dans un cycle d'expérience et adaptés aux conditions ambiantes changeantes («agilité»). Lors de l'exécution opérationnelle des processus définis techniquement, un champ de manœuvre et une flexibilité suffisants doivent persister, afin de pouvoir lancer des activités et des interactions *ad hoc* requises à partir de l'application concrète du processus.<sup>100</sup>

Dans la perspective d'interconnexion, la gestion des processus métiers doit être établie à deux niveaux dans l'administration publique. Les **processus «locaux»** de chaque organisation constituent un point de départ: leur capacité de traitement augmente fortement lorsque les prestations et les processus sont décrits explicitement sur le plan technique. De manière analogue à un orchestre, il ne s'agit pas là de décrire le pouvoir de chaque acteur individuel, mais plutôt «l'harmonie», l'interaction des acteurs.



(Fig. 14) Des méthodes de notation uniques en musique et dans le monde des affaires facilitent l'harmonie polyphonique

Il est donc question de rôles, d'activités, d'états et de transferts de traitement, d'objets d'échange, de résultats (ou de tonalité, d'instrumentation, de rythme, de lignes mélodiques,

<sup>100</sup> Les concepts *Workflow Management* correspondants qui permettent une flexibilité élevée dans les processus pouvant être difficilement structurés au préalable ont été développés et appliqués au contexte administratif au cours des dix dernières années. Les *systèmes de gestion des affaires* (nommés GEVER en Suisse, DOMEA en Allemagne et ELAK en Autriche) ont ainsi un fort potentiel de rentabilité puisqu'ils peuvent être utilisés par une multitude de processus différents. Le modèle de processus «générique» qui est la base du GEVER permet d'exécuter la quasi-totalité de la diversité et de la multitude de différents régimes de traitement spécialisés à l'aide de toute une gamme d'éléments processuels électroniques. Voir à ce sujet *eCH-0038 Records Management Framework – Informationsmanagement im eGovernment* [www.ech.ch](http://www.ech.ch) et M. Schaffroth: *Paragmenwechsel bei der Gestaltung von E-Government Prozessen*, in: R. Klischewski, M. Wimmer (éd.): *Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government*, Münster (2005).

de suites d'accords)... En règle générale, il **ne faut pas** non plus une hausse du **degré de détail**. La documentation de la compréhension technique présuppose toutefois une **méthode de notation** commune et reconnue de **tous**.<sup>101</sup>

La qualification à la gestion des processus métiers devient un facteur critique de la réussite du renouvellement de l'administration publique. Le modèle de coopération et de participation présenté ici, permet aux autorités publiques suisses de développer la gestion des processus métiers dans leurs organisations en fonction des moyens à disposition et d'une certaine cadence qui leur est propre, de les coordonner au niveau de l'ensemble de l'organisation et de les harmoniser.

- Le document auxiliaire, publié par eCH **eCH-0096 BPM-Starter Kit**<sup>102</sup>, aide les organisations à introduire une gestion des processus métiers «à bas seuil d'accès». La *directive BPM* définit pas à pas l'introduction organisationnelle du BPM et tient disponibles les modèles de documents et autres correspondants. L'outil électronique de documentation livré gratuitement avec le *BPM Starter Kit (Outil BPM)* permet en outre de créer la *cartographie électronique des affaires* (aperçu général des missions et des prestations de l'organisation) ainsi que la description de tous les processus conformément à la norme BPMN. La documentation BPM de l'unité administrative est ainsi à la disposition de tous les collaborateurs sous forme d'information de référence BPM via une application Web et peut ainsi être consultée depuis le centre opérationnel.

**L'échange ouvert d'expérience**, la création d'effets d'apprentissage et l'utilisation de synergies représentent des incitations importantes à l'établissement de la gestion des processus métiers au sein de l'administration: Les organisations de même niveau de souveraineté, ayant des champs d'attribution comparables et fournissant par conséquent les mêmes prestations, respectivement des architectures d'administration déjà documentées (cartographies, prestations, processus), pourraient être échangées les unes les autres en tant que «modèles»: pour la documentation des prestations et des processus dans son propre domaine de compétence, il ne resterait par conséquent plus qu'à modifier les écarts qui existent souvent à cause des directives de procédure et des structures d'organisation locales.

- Avec la **plateforme eCH-BPM Community Suisse** [www.ech-bpm.ch](http://www.ech-bpm.ch), une plateforme d'échange dédiée aux processus métiers documentés est en voie de construction.

---

<sup>101</sup> Voir eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service publiques (norme de documentation eGov CH)*. Les diagrammes de processus doivent être conçus conformément à la norme *Business Process Modelin Notation (BPMN)* qui ne tient pas compte du produit.

<sup>102</sup> Voir <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0096&documentVersion=1.00> eCH-0096 *BPM Starter Kit* (document d'introduction). eCH-BPM Starter Kit peut être téléchargé sur [www.ech-bpm.ch](http://www.ech-bpm.ch).

En ce qui concerne la coopération au sein de l'ensemble de l'administration (intégration des processus) et l'interconnexion des structures de production et de distribution des acteurs fédéraux, des informations relatives aux processus et aux prestations sont rassemblées dans un référentiel BPM commun, actualisées et mises à disposition. Les prestations publiques doivent être répertoriées à l'échelle nationale, nommées et décrites uniformément à l'aide de caractères définis (intégration de l'information). Des données et des informations harmonisées pour l'ensemble de l'administration relatives aux prestations, aux processus, aux compétences, aux démarches administratives, aux structures d'accès et autres, représentent alors le lien logique vers les objets répertoriés dans les documentations BPM locales.

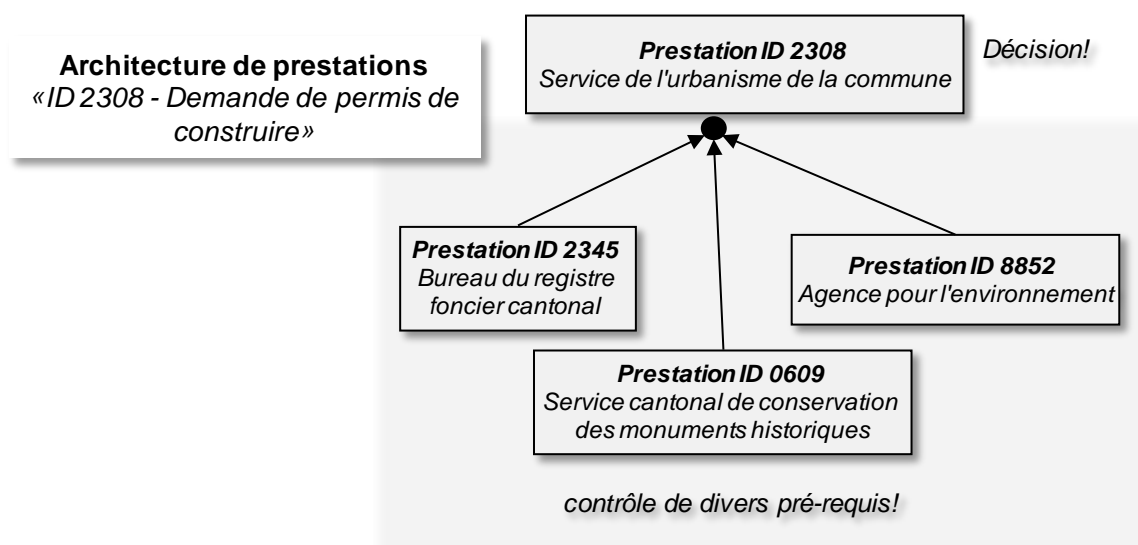
- Le **référentiel BPM Reference eGov CH** fournit une base de données ordinaire définie des référentiels BPM «locaux» des unités administratives. Il n'est donc plus nécessaire de les concevoir et de les actualiser de manière individuelle et redondante. Le *référentiel BPM Reference eGov CH* contient en outre la documentation des processus «publics». Cette documentation est nécessaire pour la collaboration au sein de l'ensemble de l'administration (voir à ce sujet *annexe III: La coopération nécessite une intégration de l'information au sein de l'ensemble de l'administration*).

## Annexe II: Documenter et utiliser les architectures de prestations

(Complément au chapitre 4.3.1.5 Documenter les prestations et les processus)

Les prestations et les architectures de prestations représentent des éléments centraux au sein de la documentation des architectures de l'administration.<sup>103</sup> L'*architecture des prestations* donne une explication matérielle sur les **éléments de prestations prescrits par la loi** devant être interconnectés selon la procédure lors d'une mise à disposition d'une «prestation globale» demandée par le client.

**Chaque prestation publique peut être décrite sous la forme d'une architecture de prestations qui lui est caractéristique. Les fournisseurs souverains de la prestation** («Confédération», «canton», «commune») peuvent, de même que les centres exécutifs dans les opérations concrètes (service de la construction du canton de Zoug, office fédéral de la santé publique, centre d'aide sociale de la ville de Luzerne), être simplement attribués à celle-ci.



(Fig. 15) Architecture des prestations pour l'exemple d'une procédure relative au permis de construire

Pour la description des architectures des prestations, les prestations individuelles doivent pouvoir être identifiées globalement: les prestations publiques doivent pour cela être répertoriées dans un **inventaire national des prestations**<sup>104</sup>.

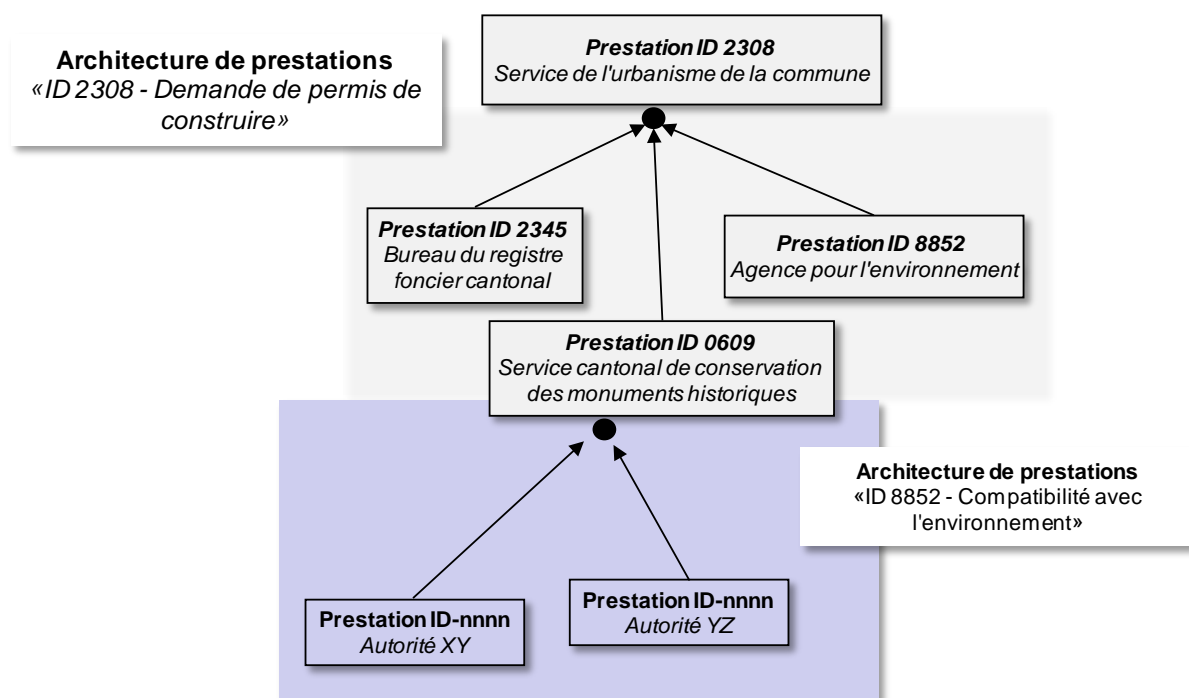
<sup>103</sup> Aucun modèle de description des architectures de prestations n'est encore contenu dans la version 1.0 d'eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service public (norme de documentation d'eGov CH)*.

<sup>104</sup> Voir eCH-0070 *Inventaire des prestations publiques (inventaire des prestations) dans la cyberadministration suisse*, [www.ech.ch](http://www.ech.ch)

## L'architecture des prestations pour la procédure relative au permis de construire dans le canton de Berne

L'*annuaire des autorisations annexes à l'art. 22 de la procédure relative au permis de construire (décret sur le permis de construire, BewD)* du canton de Berne constitue un exemple pratique de description d'une architecture de prestations. Ce document établit une liste obligatoire indiquant quelles autorités doivent être consultées par le service de la construction dans le cadre de la procédure relative au permis de construire ou quelles prestations ces centres doivent lui déléguer<sup>105</sup>.

Pour la documentation des architectures de prestations, des **structures imbriquées** et dépendantes de prestations peuvent aussi être rendues visibles. Une prestation individuelle (un certain extrait de registre par exemple) peut aussi apparaître plusieurs fois dans de multiples architectures de prestations. Des architectures de prestations décrivent ainsi un enchevêtrement (réseau) mais **aucune structure de configuration hiérarchique**.



(Fig. 16) Enchevêtrement d'architectures de prestations

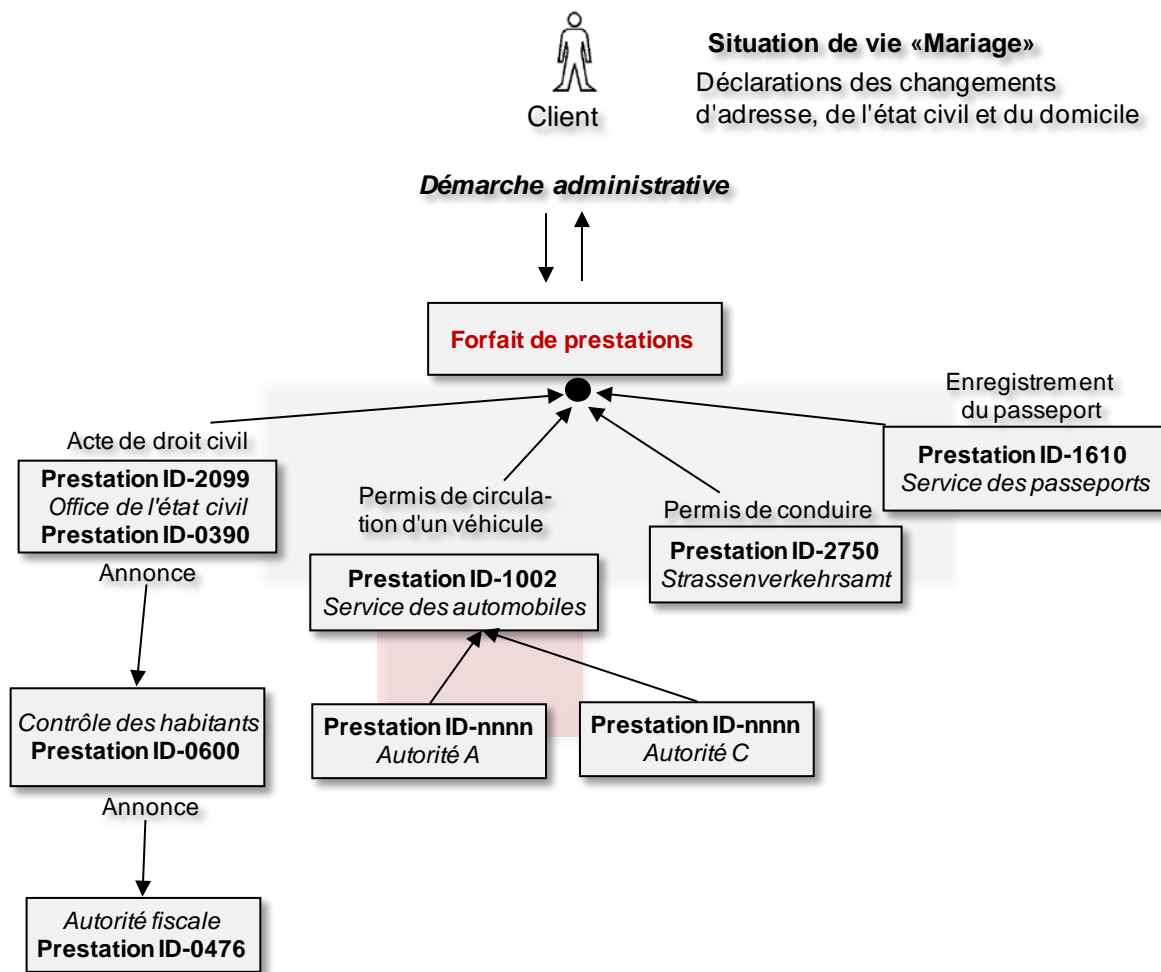
<sup>105</sup> Voir [http://www.jgk.be.ch/site/agr\\_bauen\\_baubewillungsverfahren\\_verzeichnis\\_fachstellen.pdf](http://www.jgk.be.ch/site/agr_bauen_baubewillungsverfahren_verzeichnis_fachstellen.pdf).

Une prestation (resp. un élément de prestation) peut donc être **référéncée plusieurs fois** dans des architectures de prestations différentes. La prestation ne doit cependant être décrite (concrètement) qu'une seule fois.

#### **Contrôle des tâches étatiques sur la base des architectures de prestations nationales**

Les architectures de prestations documentées et mises à jour à l'échelle nationale peuvent aussi bien être utilisées pour une **réforme des missions de l'administration** au-delà de leur fonction de modèle pour la collaboration au sein de l'ensemble de l'administration. Grâce à la saisie systématique des architectures de prestations de l'administration publique, l'occasion d'obtenir une **image générale transparente** et complète des structures et de **l'étendue de l'accomplissement des tâches publiques** de l'administration suisse, se présente pour la première fois.

Destiné aux clients, le regroupement des prestations publiques individuelles dans un **forfait de prestations** engendre une interdépendance supplémentaire des architectures de prestations (voir *chapitre 4.4.1 Simplifier l'acquisition des prestations*). En Suisse aussi, les autorités publiques fournissent déjà des «forfaits de prestations» pour diverses situations de vie et diverses situations commerciales. L'exemple suivant concernant la situation de vie «mariage» met en évidence la manière dont les démarches individuelles de déclaration laissent la place à une opération administrative pour le client avec l'exécution combinée de plusieurs prestations: les déclarations sont transmises et échangées par les voies internes de l'administration. Ainsi, l'état civil avise le changement de statut personnel au contrôle des habitants. Le contrôle des habitants actualise le registre des habitants et informe le service des contributions du changement d'état civil, si les personnes sont imposables.



(Fig. 17) Enchevêtrement des architectures de prestations lors de la préparation des forfaits de prestations

## Annexe III: La coopération nécessite une intégration de l'information au sein de l'ensemble de l'administration

(Complément au chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration et chapitre 4.4.1 Simplifier l'accès aux prestations)

Le graphique suivant<sup>106</sup> contient un aperçu des objectifs et des résultats de la documentation évoqués dans les *chapitres 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration* et *4.4.1 Simplifier l'accès aux prestations* relatifs aux projets prioritaires de la cyberadministration *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*. Ces objectifs et **résultats de la documentation** seront nécessaires à l'**interconnexion des prestations et des processus** ou aux **structures de production et de distribution**. Doivent être complétés dans l'aperçu les différents annuaires des collectivités publiques tels que l'annuaire des autorités publiques<sup>107</sup> par exemple et les identifications individuelles de personnes et d'entreprises.<sup>108</sup>

(voir graphique sur la page suivante)

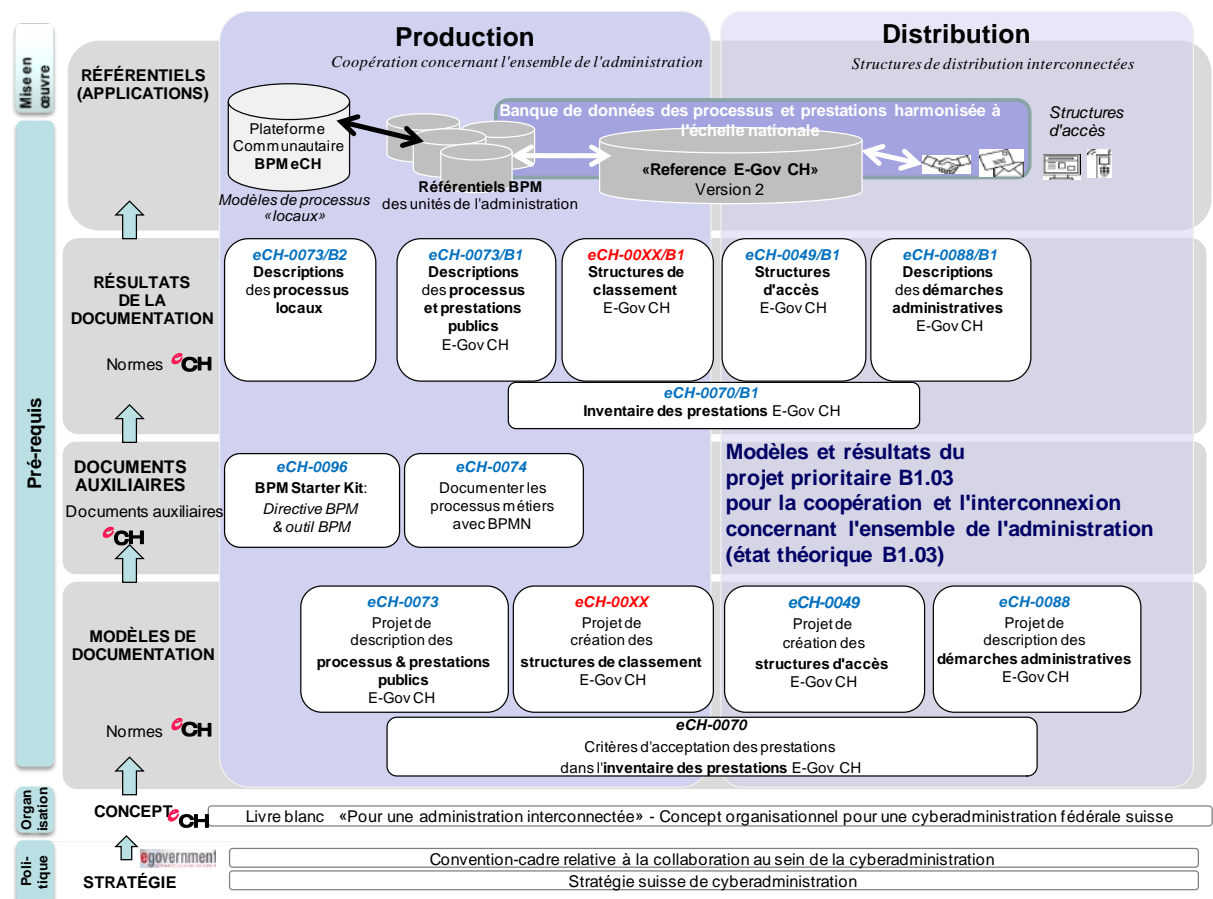
---

<sup>106</sup> Source: Chancellerie fédérale et groupe spécialisé Processus administratifs de l'association eCH.

<sup>107</sup> Voir à ce sujet le projet prioritaire *B2.02 Service d'annuaires et d'attributions des autorités suisses* (organisation chef de file: Chancellerie fédérale) in: *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).

<sup>108</sup> Voir à ce sujet les projets prioritaires *B1.04 Identificateur personnel unique* (organisation chef de file: Office fédéral de la statistique) et *B1.05 Indicateur unique d'entreprise* (organisation chef de file: Office fédéral de la statistique), in: *Catalogue des projets prioritaires*. État du 18 mai 2009. [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch).





(Fig. 18) Structure de la documentation BPM pour la cyberadministration suisse

La structure générale de la documentation des processus et prestations publiques proposée dans le projet prioritaire B1.03 contient ainsi les éléments suivants:

1. **Documentation BPM «locale»:** celle-ci contient la description des processus et des prestations **de chaque unité administrative**. Pour les prestations de bases (activités métier principales) de l'administration imposées par la loi, les informations de référence normalisées doivent être utilisées conformément à *eCH-0070 Inventaire des prestations* par exemple. La documentation BPM est un élément constitutif fixe de la gestion des processus métiers locaux et sert entre autres d'information de référence à la planification de l'exploitation, de base à l'assurance qualité et de fondement architectural au pilotage par TIC, mais aussi de ressource d'informations secondaire dans les processus opérationnels eux-mêmes.
2. **Plateforme «eCH-BPM-Community»:** elle contient une **compilation de descriptions «locales» de processus et de prestations** qui sont tenues disponibles par les centres cantonaux et les communes de la communauté administrative. Les organisations administratives peuvent ainsi mettre leurs descriptions «locales» de processus et de prestations déjà rédigées (voir Documentations BPM locales) à la disposition d'autres centres sous forme de **modèles de documentation (modèles de processus)**. La plateforme sert de ressource lors de la construction rapide de documentations BPM «locales». La construction d'une plateforme d'échange pour des modèles «locaux» de processus est prévue sur [www.ech-bpm.ch](http://www.ech-bpm.ch).
3. **„Reference eGov CH“ (plateforme de coopération):** cette plateforme contient entre autres l'inventaire des prestations et la documentation spécialisée des processus qui concernent l'ensemble de l'administration (processus «publics»). Ces derniers constituent ensuite le **système d'informations de référence** normatif technique pour la **collaboration au sein de l'ensemble de l'administration**, c'est-à-dire lorsque plusieurs centres doivent s'harmoniser pour fournir une prestation.

La documentation technique des processus métiers s'effectue sur les trois niveaux d'après la norme de notation unique BPMN.<sup>109</sup>

---

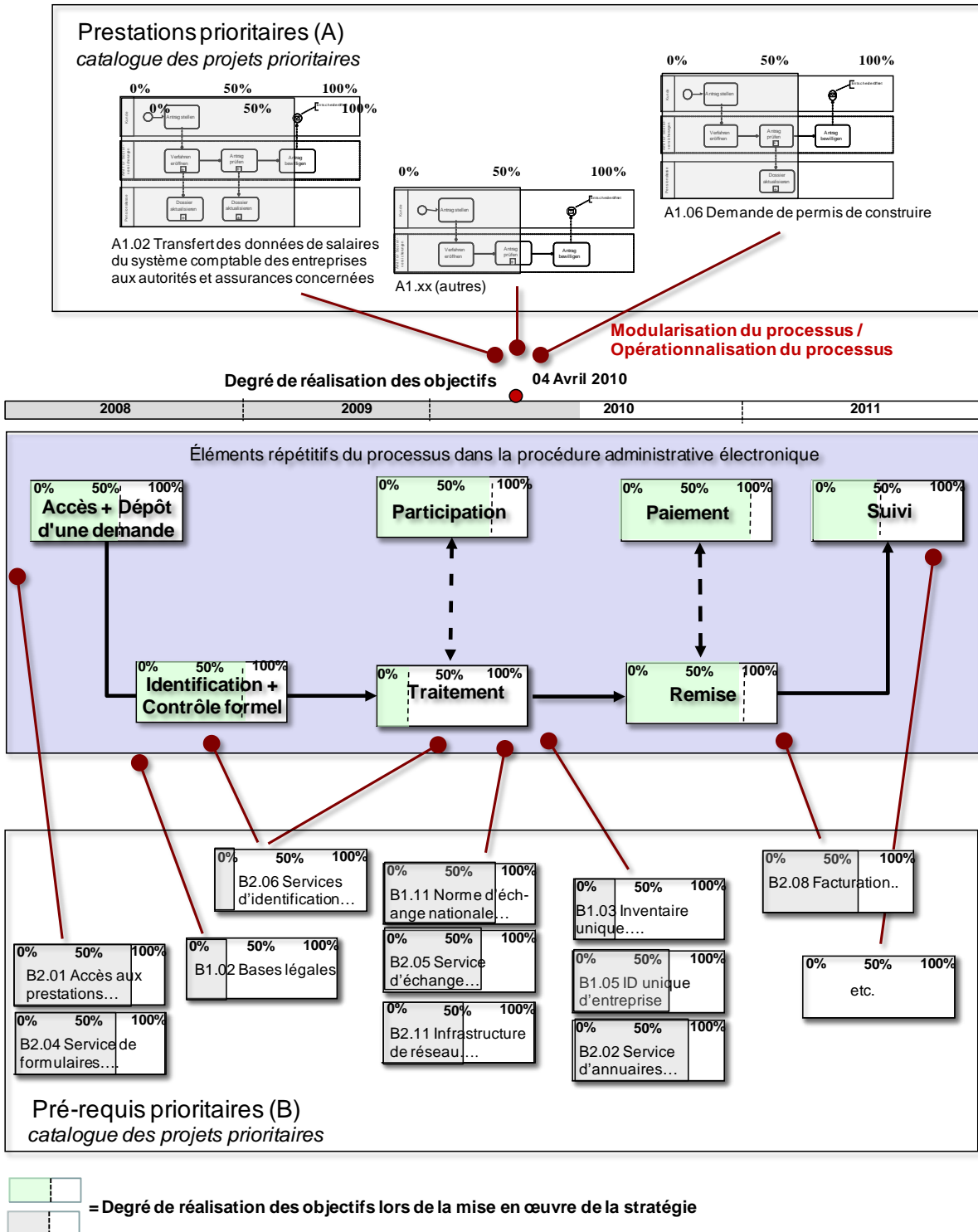
<sup>109</sup> Voir à ce sujet *Object Management Group*, [www.omg.org](http://www.omg.org). Lien vers la norme *Business Process Modeling Notation (BPMN)*: [www.omg.org/spec/BPMN/](http://www.omg.org/spec/BPMN/). La norme BPMN est intégrée au document *eCH-0073 Documentation des processus et prestations de service public*. Avec BPMN, les descriptions documentées de processus peuvent aussi être transférées à des modèles de processus exécutables, voir à ce sujet A. Samarin: *Improving Enterprise Business Process Management Systems*, Victoria 2009.

## Annexe IV: Développer le portefeuille des projets prioritaires en un instrument de pilotage stratégique

(Complément au chapitre 6 Connaissances et recommandations)

Le graphique suivant décrit la structure brute exemplaire de l'**instrument de pilotage stratégique** proposé dans le *chapitre 6.2 Recommandations* dont les détails restent encore à élaborer. Pour cela, les projets de la stratégie de la cyberadministration (projets de prestations et projets de pré-requis) seront **mis en relation sur le fond**, amenés sur un **axe temporel commun** et ainsi **orientés en vue d'atteindre les objectifs stratégiques**. Le degré de réalisation des objectifs peut être mesuré au moyen du **degré d'interconnexion** des prestations et des processus ou en **utilisant** les structures de production et de distribution de l'ensemble de l'administration, via les projets de prestation ou la disponibilité effective des résultats des projets de pré-requis. En même temps, la **prise en considération de la qualité et de la rentabilité** peut s'effectuer **dans le système global** plutôt qu'au sein de chaque projet.

(voir graphique sur la page suivante)



(Fig. 19) Structure du portefeuille des projets prioritaires: elle permet le pilotage stratégique de la mise en œuvre de la cyberadministration (proposition)

## Annexe V: Le modèle de phases de la procédure administrative

(Complément au *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de la configuration*)

L'administration produit ses prestations, qui sont constituées en grande partie de décisions, dans un cadre formel légal: la **procédure administrative**. Celle-ci fournit au *concept organisationnel* l'arrière-plan pratique et matériel pour le développement conceptionnel et la justification de nouvelles formes de coopération au sein de l'ensemble de l'organisation.

Pour plusieurs raisons, la procédure administrative est adaptée en tant que **cadre de configuration** pour l'interconnexion des structures de production et de distribution de l'administration publique:

- L'activité administrative est liée aux conditions-cadres légales, c'est-à-dire aux directives générales de traitement et de procédures.<sup>110</sup> Celles-ci doivent impérativement être respectées lors du réarrangement de la conception de la production et de la distribution.
- La procédure administrative rend encore plus visibles les **caractéristiques spécifiques de l'apport des prestations par l'État**: les prestations publiques sont apportées «**souverainement**», c'est-à-dire sur la base des compétences et des missions attribuées par la loi. Dans les procédures de répartition du travail, les autorités compétentes ne sont donc pas interchangeables et les missions attribuées souverainement ne peuvent pas «**simplement**» être accomplies par le secteur privé (voir *chapitre 4.3.1 Coopérer au sein de l'ensemble de l'administration*).
- Dans la procédure administrative, les actions des autorités et des clients sont associées les unes aux autres. Dans une étroite analogie au *modèle de distribution du commerce électronique*<sup>111</sup>, les interactions entre les clients et les centres administratifs peuvent être appréhendées, outre la procédure administrative, par un **modèle de phases** constitué des quatre phases suivantes:<sup>112</sup>
  - Phase de préparation;
  - Phase de lancement;
  - Phase de traitement;

---

<sup>110</sup> Voir à ce sujet par exemple la *loi fédérale sur la procédure administrative* SR 172.021 ainsi que les directives correspondantes relative à la direction de l'administration dans la *loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration* (LOGA) SR 172.010

<sup>111</sup> Le modèle a été développé par B. Schmid, Université de Saint-Gall. Nous suivons la représentation de M. Gisler, *Vertragsrechtliche Aspekte Elektronischer Märkte nach Schweizerischem Obligationenrecht*, thèse de l'Université de Saint-Gall N° 2281, 1999, p. 28 et suivantes.

<sup>112</sup> Voir à ce sujet K. Lenk, *Der Staat am Draht*, Berlin 2004, p. 76.

- Phase de suivi.
- *Voir Fig. 1: Modèle à quatre phases de la procédure administrative (chapitre 4.1)*
- «L'**uniformité procédurale**» de la procédure administrative fournit des points de repère concernant:
  - la manière dont des processus définis différemment sur le plan technique peuvent être mis en œuvre opérationnellement avec un nombre minimal d'éléments de réalisation similaires et
  - la manière dont les ressources, les fonctions et les infrastructures nécessaires à cela peuvent être utilisées et exploitées au sein de l'ensemble de l'administration.
- *Voir Fig. 2: Éléments de la démarche de la procédure administrative formelle légale (chapitre 4.1)*

Le modèle de phases de la procédure administrative se propose comme cadre d'orientation pour la configuration simplifiée des offres de prestation et des interactions clients-autorités publiques sur la nouvelle *interface de distribution* de l'administration publique (voir *chapitre 4.4 Distribution des prestations publiques*).

Les **éléments d'exécution formels** suivants peuvent être distingués **selon chaque phase** (et ne doivent toutefois pas être nécessairement exécutés dans un ordre précis):

- Préparation proactive et mise à disposition des informations (administration)/Procuration des informations et formation d'un but (client);
- Mise à disposition des voies d'accès appropriées (administration)/Utilisation d'un canal d'accès préféré (client);
- Aide à la préparation de la prise de contact par la mise à disposition de formulaires électroniques par exemple (administration)/Déclenchement de la procédure par l'émission d'une demande (le client lance la «démarche administrative» qui s'étend sur les phases 2 à 4 de la procédure.);
- Détermination du cadre des prestations avec une vérification formelle de la demande, de l'identité du demandeur et de la compétence par exemple (administration)/Pièce d'identité et apport de diverses attestations (client),
  - discussion ou conseil le cas échéant;
- Traitement ou vérification matériels de la demande par des groupes de travail (parfois par plusieurs autorités publiques)/Participation du client dans le cadre de l'obligation légale de participation,
  - avec interrogation du statut et suivi le cas échéant;

- Transmission de la prestation au client (avec la sécurité juridique)/Enlèvement, réception de la prestation (une décision par exemple) par le client,
  - éventuellement contre le paiement d'un droit;
- Suivi de l'administration (assistance juridique, remarques du destinataire...)/Clôture de la procédure ou recours par le client.

**Du point de vue du client**, le déroulement d'une procédure administrative s'effectue d'après ce modèle:

Le client demande et reçoit une prestation publique en raison d'une situation de vie ou d'une situation commerciale concrète (mariage, naissance, création d'entreprise par exemple).

- Au cours d'une première phase de la formation de l'intention, les informations fondamentales relatives aux offres de prestation utiles, aux centres administratifs compétents, aux démarches administratives conformes au droit et autres sont collectées et vérifiées.
- Si nécessaire, des centres de renseignement administratifs sont contactés en cas de confusion et de questions.
- Bien souvent, la procuration d'informations débouche directement sur les mesures préventives de référence d'une certaine prestation (demande d'informations à propos de la prévention sanitaire lors de voyages à l'étranger, demande d'un permis de construire par exemple). Les formes de référence et le déroulement opérationnel s'orientent d'après ces deux types de prestation:
  - Les prestations d'information que l'administration met à disposition dans le cadre des obligations légales d'information peuvent être généralement perçues en libre-service et anonymement par les clients (sur un portail de l'administration par exemple).
  - Les autorisations et revendications des moyens doivent au contraire être effectuées valablement selon la «démarche administrative» correspondante (permis de construire, brevet de restauration, référence aux cotisations AVS/AI par exemple). Il en va de même pour les obligations d'inscription individuelle incombant aux clients de l'administration (déclaration d'impôts, déménagement/emménagement par exemple).
- La démarche administrative comprend toutes les activités devant être exécutées pour que le client obtienne une certaine prestation individuelle. Pour cela, les éléments de traitement suivants peuvent être distingués:
  - Déclenchement de la procédure, lors d'une demande, par exemple
  - Dans le cadre de la phase de traitement:
    - Le client est probablement contacté plusieurs fois par l'administration, pour fournir des renseignements ou des documents, par exemple. Dans de nombreuses

procédures, une obligation légale de participation incombe aux clients et une obligation d'audience incombe aux autorités publiques dans des ordonnances.

- La réception de la prestation par le client en rapport avec la notification (la transmission) d'une décision administrative (délivrance d'un permis de construire par exemple).
- Clôture de la procédure. Avec la transmission de la prestation, la procédure est clôturée pour le client ou alors il peut intenter un recours contre la décision administrative qu'il juge fausse (avec le dépôt du recours, une nouvelle démarche est entamée à partir de la phase «déclenchement»).



## Annexe VI: Groupe de personnes ayant participé

Les auteurs remercient les personnes suivantes pour leur lecture critique et leur soutien professionnel lors de la rédaction du concept organisationnel:

Groupe de personnes ayant participé	
Allweyer, Thomas	Prof. Dr, Université de sciences appliquées de Kaiserslautern
Bagnoud, Laurent	Prof., Haute école spécialisée de Suisse occidentale, HES-SO Valais
Braun, Tilman	Chancellerie d'État du canton de Berne
Brüllmann, Matthias	Directeur de la section de la Chancellerie fédérale des relations électroniques avec l'administration
Desobry, Christelle	Chancellerie fédérale, groupe spécialisé d'eCH Processus administratifs
Dolf, Christian	Chef de la Dir. opérationnelle E-Government du canton de St-Gall
Gimmel, Rahel	Chancellerie fédérale, programme fédéral GEVER
Griessen, Roger	Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC)
Häfliger, Benno	Netcetera AG, groupe spécialisé d'eCH Processus administratifs
Heck, Uwe	Prof. Dr., Université de St-Gall, Institut de gestion des processus et de l'information
Kämpfer, Alexander	Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC)
Müller, Willy	Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC), Directeur de SEAC
Opitz, Peter	Opitz New Media, groupe spécialisée d'eCH Processus administratifs
Patig, Susanne	Prof. Dr. Ing. habil., Institut d'informatique de gestion, Université de Berne
Riedl, Reinhard	Prof. Dr., Haute école spécialisée bernoise, Directeur du centre de compétence de l'administration publique et de la cyberadministration
Röthlisberger, Stephan	Chef de la Direction opérationnelle E-Government Suisse
Schärli, Thomas	Service spécialisé pour l'informatique et l'organisation, canton de Bâle-Ville
Schaffroth, Marc	Office fédéral de l'informatique (chef de projet et co-auteur du «Concept organisationnel»), Directeur du groupe spécialisé d'eCH Processus administratifs
Schneider, Stefan	Chancellerie fédérale, groupe spécialisé d'eCH Processus administratifs
Thönssen, Barbara	Université de sciences appliquées de Suisse du Nord-Ouest, Institut d'informatique de gestion
Trachsler, Karl	Exon, groupe spécialisé d'eCH Processus administratifs
Walser, Konrad	Haute école spécialisée bernoise, groupe spécialisé d'eCH Processus administratifs
Wenger, Dieter	e-Serve, groupe spécialisé d'eCH Processus administratifs

Les membres du groupe spécialisé d'e-CH Processus administratifs
Les membres de la Swiss e-Government Architecture Community – SEAC (groupe spécialisé d'eCH Architecture)