

Annexe 2 du concept cadre eCH-0126 «Administration Suisse interconnectée»

Version longue / Document spécialisé (2010)

Titre	Version longue / Document spécialisé (2010)
Catégorie	Annexe de l'outil eCH-0126
Langues	Allemand (original), français (traduction)
Auteurs / Contact	<p>Prof. Dr. Klaus Lenk, Université d'Oldenburg lenk@uni-oldenburg.de</p> <p>Prof. Dr. Tino Schuppan, Institut de cyberadministration de Potsdam schuppan@ifg.cc</p> <p>Marc Schaffroth, diplômé en philosophie, ISB marc.schaffroth@isb.admin.ch</p>
Éditeur / Distribution	<p>Association eCH, Mainaustrasse 30, Case postale, 8034 Zurich T 044 388 74 64, F 044 388 71 80 www.ech.ch / info@ech.ch</p>

Annexe 2 à [eCH-0126, version 2.0]

Version longue du «concept cadre Administration Suisse interconnectée».

Le document eCH intitulé «Pour une administration interconnectée - Concept organisationnel pour une cyberadministration fédérée en Suisse» (2010), écrit en 2009/2010 par le Prof. Dr. Klaus Lenk (Université d'Oldenburg), le Prof. Dr. Tino Schuppan (Institut de cyberadministration de Potsdam) et March Schaffroth (ISB) est un document de base destiné à moderniser l'administration en Suisse fédérale. Il décrit comment il est possible d'atteindre les objectifs de modernisation de la «stratégie du gouvernement Suisse en ligne» - un soulagement administratif des entreprises et des personnes privées, de la productivité et de la rentabilité générale - via l'interconnexion générale des prestations et des performances.

Le présent document spécialisé contient une nouvelle introduction de 2013, ainsi qu'un avant-propos de M^e Peter Fischer, délégué de l'Unité de Pilotage Informatique de la Confédération UPIC, président du comité directeur de l'association eCH.

Ce cadre de concept s'adresse aux comités de contrôle de la cyberadministration, à la gestion de l'administration, aux responsables de projets et de processus, ainsi qu'aux architectes d'entreprise.

Table des matières

1	Avant-propos	4
2	Introductions	6
2.1	Introduction (2013)	6
2.1.1	L'interconnexion, un principe d'organisation fédéral	6
2.1.2	Aperçu des domaines fonctionnels de l'action étatique	7
2.1.3	Lignes directrices de l'agencement de l'organisation	10
2.1.4	Mettre en œuvre le changement.....	12
2.1.5	Ancrage du présent concept cadre dans le contexte d'une modernisation pérenne de l'administration	14
2.2	Introduction (2010)	16
3	Classification	22
3.1	Stratégie de cyberadministration suisse	22
3.2	La modernisation, un axe stratégique	28
4	Fondements du concept organisationnel	31
4.1	Dimensions et cadre de l'organisation	31
4.2	Les charges administratives, un point de départ.....	34
4.2.1	Nommer les origines structurelles	34
4.2.2	Réduire les charges administratives	36
4.3	Produire les prestations publiques	37
4.3.1	Coopérer dans toute l'administration (modèle de coopération).....	38
4.3.1.1	Respecter les conditions cadres constitutionnelles	39
4.3.1.2	Différencier les visions du processus	39
4.3.1.3	Mettre les processus «locaux» en réseau via des prestations.....	42
4.3.1.4	Piloter les processus dans toute l'administration	44
4.3.1.5	Documenter les prestations et processus	46
4.3.2	Mettre les structures de distribution et de production en réseau.....	48
4.4	Distribuer les prestations publiques	54
4.4.1	Faciliter l'accès aux prestations	54
4.4.1.1	Trouver les offres du premier coup	54
4.4.1.2	Rendre les offres de prestations bien accessibles via des points de contact	56

4.4.2	Faciliter l'acquisition des prestations	58
4.4.2.1	Exécuter les prestations de façon simple et sécurisée	58
4.4.2.2	Diminuer les interactions.....	63
5	Mettre en œuvre le changement.....	65
5.1	Respecter les facteurs contextuels de la modernisation	66
5.2	Développer la capacité d'interconnexion.....	69
5.2.1	Créer une volonté de changement au niveau des dirigeants	69
5.2.2	Créer une volonté de changement et des conditions préalables au niveau des employés.....	70
5.2.3	Créer des conditions préalables institutionnelles	71
6	Conclusions et recommandations	72
6.1	Conclusions	72
6.2	Recommandations.....	74
Annexe I: Quelle gestion des processus opérationnels pour l'administration publique?		83
Annexe II: Documenter et utiliser les architectures de prestations		87
Annexe III: La coopération suppose une intégration globale des informations.....		91
Annexe IV: Consolider la gamme des projets prioritaires pour en faire un outil de pilotage stratégique		94
Annexe V: Le modèle à phases de la procédure administrative.....		96
Annexe VI: Personnes ayant participé au projet.....		100

1 Avant-propos

M^e Peter Fischer, délégué de l'Unité de Pilotage Informatique de la Confédération

Chères lectrices, chers lecteurs,

Dans les sondages, la grande majorité du peuple et de l'économie suisse se montre régulièrement satisfaite des prestations de «son» administration. Ceci est tout particulièrement dû au fait que l'administration fournisse ses prestations de façon décentralisée et «proche du client». Le fait que la compétence de décision soit implantée au plus près de la situation à juger constitue un point fort du fédéralisme. La motivation de fournir une bonne prestation est énorme.

Il s'agit également de transférer ce point fort dans le monde de la cyberadministration, même si sa structure fragmentée est de plus en plus citée lorsqu'il s'agit d'expliquer le mauvais classement de la Suisse dans les classements des cyberadministrations. Une connexion de ces contradictions apparentes est nécessaire et également possible. L'utilisation des technologies de l'information et de la communication permet précisément de produire des prestations administratives plus efficacement et de les fournir de façon plus «favorable au client», tout en conservant la majeure partie de la structure de décision décentralisée. La notion essentielle est «l'administration interconnectée».

La présente étude a représenté et analysé ce phénomène, cette tendance à l'interconnexion de l'administration en guise de contribution à la vision de la cyberadministration en Suisse. C'est une base conceptionnelle de la stratégie de cyberadministration suisse. L'étude décrit la toile de fond du développement d'une culture administrative et doit inciter à la discussion. Beaucoup de notions décrites dans l'étude existent implicitement à la base et sont en partie vécues. Mais ce n'est encore que peu explicite et débattu.

L'étude donne une base concernant l'architecture de la cyberadministration suisse. Elle montre également l'ancrage de plusieurs instruments destinés à mettre en œuvre la stratégie cyberadministrative et le renouveau administratif qui lui est lié. En font partie: la description des processus, des interfaces de processus, des cahiers des charges, etc. dans la cyberadministration. Tous les thèmes qui sont en particulier traités par les groupes spécialisés d'eCH et produisent des résultats sous formes de normes, de meilleures pratiques et d'outils.

Ce concept d'organisation d'une cyberadministration fédérale suisse, publié sous forme d'un «livre blanc» doit donner un cadre organisationnel commun. Pour cela, une base de discussion doit exister. Élaboré par deux experts en cyberadministration reconnus à l'international, en collaboration avec un spécialiste de l'administration suisse, ce concept a été soumis à la discussion avec de nombreux autres experts administratifs à tous les niveaux fédéraux, ainsi qu'à d'autres organisations. Désormais, il s'adresse à toutes les personnes prenant part à la cyberadministration et à toutes les personnes intéressées, ne serait-ce que pour susciter l'opposition ou pour en reprendre des éléments dans leurs travaux. D'autres documents et réunions qui feront évoluer et fructifier les principes et les théories peuvent découler des discussions.

Je vous souhaite une bonne lecture et attends les discussions¹ avec impatience.

Peter Fischer, délégué de l'Unité de Pilotage Informatique de la Confédération et président du comité directeur de l'eCH

(juin 2010)

¹ Cette discussion a été entre autres menée sur le «forum de l'eCH relatif à la modernisation administrative» sur <http://verwaltungsmoedernisierung.ning.com/>.

2 Introductions

2.1 Introduction (2013)

2.1.1 L'interconnexion, un principe d'organisation fédéral

Le présent concept cadre «Administration interconnectée en Suisse» a pour objet de guider la modernisation de l'administration à tous les niveaux et dans toutes les collectivités territoriales en Suisse. Il se fonde sur le **modèle** d'une administration ouverte, qui ne s'isole plus dans des structures individuelles en îlots, mais qui travaille de façon **collaborative et interconnectée**. Aujourd'hui, la cyberadministration permet et suggère ce modèle. Contrairement aux nombreuses craintes exprimées par rapport à une centralisation excessive de la cyberadministration, ce modèle permet non seulement de conserver **les structures fédérales suisses**, mais aussi de leur donner un second souffle.

Leur exécution rapprochée dans le concept cadre montre clairement qu'**autonomie et coopération ne sont pas incompatibles**. Au contraire, la coopération intensive entre toutes les unités et leur mise en réseau sur un support technique, et **notamment les petites communes**, qui éprouveraient des difficultés à maintenir et à étendre leur offre de prestations sans cette mise en réseau.

Ce concept cadre d'une administration publique répartie en de nombreuses unités - petites et grandes - mais en même temps étroitement interconnectée ouvre la voie vers une administration pérenne, qui conserve les **valeurs traditionnelles de la cohabitation en Suisse et est adaptée aux nouvelles exigences** d'une administration, qui doit être à la fois à l'épreuve des crises et disponible, et qui doit ménager les ressources naturelles, humaines et financières tout en étant efficace.

Il faut ici se justifier brièvement. Pour cela, il faut **laisser derrière nous des habitudes de pensée** établies, selon lesquelles il convient de réfléchir à l'administration publique d'abord en termes de structures et de formes juridiques. Les possibilités offertes par une «e-transformation» ne seront plausibles que lorsque l'on se fonde non pas sur les infrastructures existantes, c'est-à-dire la variété associée - et à conserver - des grandes et petites communes et cantons, mais sur les fonctions que remplissent ces unités, avec des moyens aujourd'hui encore souvent limités en raison de leur taille relative.

2.1.2 Aperçu des domaines fonctionnels de l'action étatique

Pour bien comprendre les rapports entre ces fonctions, il faut voir la conduite politique, la mise en œuvre par l'administration et le soutien à la mise en œuvre par le biais des ressources comme trois domaines fonctionnels imbriqués mais distincts. Remarquons également que cette répartition fonctionnelle ne coïncide pas avec les structures d'un Etat fédéral. Elle se retrouve dans toutes les unités politiques petites ou grandes – Confédération, cantons, communes – mais sa portée dépasse chacune de ces unités. L'Exécutif, en particulier, doit assumer aussi bien des fonctions de direction et de pilotage politico-stratégiques que la gestion stratégique et opérationnelle de la mise en œuvre des tâches de l'administration. Ces trois domaines fonctionnels fondamentaux sont les suivants:

- **Le domaine général de la politique**, qui recouvre les tâches législatives, ainsi que la définition et la programmation de ce que l'Etat et son administration doivent faire pour la société, et des effets – petits ou grands – qu'il s'agit d'obtenir sur celle-ci; cela recouvre également la direction politico-stratégique.
- **Le domaine de la mise en œuvre des prestations administratives**, visant à concrétiser les exigences légales et politiques, c'est-à-dire l'activité de mise en œuvre proprement dite touchant à la production et à la distribution des prestations publiques, y compris leur gestion.
- **Le domaine du soutien et de la qualification de la mise en œuvre** sous la forme des ressources, des éléments et des infrastructures à mettre à disposition. Cela concerne les employés (qui apportent leurs connaissances, expériences, compétences, capacités, etc. concrètes), ainsi que les services et infrastructures utilisés dans les processus, y compris leur gestion.

La manière dont ces trois domaines **interagissent** devient apparente lorsqu'on pose les **trois questions fondamentales** ci-dessous:

1. Quels sont les outils adéquats au plan juridique et politique pour produire certains effets voulus au sein de la société?
2. Comment produire les prestations nécessaires?
3. Comment créer les conditions de départ favorables pour réaliser ces deux objectifs?

Garder à l'esprit la distinction entre ces trois domaines permet de voir quelles fonctions entrent en jeu dans chaque situation. **Le concept cadre est porté sur la production des prestations par les organes administratifs, ainsi que sur le domaine du soutien à la mise en œuvre.** Il faut toutefois toujours considérer celle-ci comme ancrée dans le contexte

de l'effet recherché par le biais des prestations. Et son organisation détaillée dépend toujours des conditions des infrastructures respectives.

Dans le premier domaine fonctionnel, des politiques et des projets législatifs - d'après le «cycle politique» défini en politologie - sont initiés, conçus, décidés et mis en place (c.à.d. mis en œuvre dans leurs grandes lignes), puis évalués **sur la base de leurs effets produits** («outcomes»).

Dans le contexte général évoqué ci-dessus, le **domaine de la mise en œuvre** représente la mise en œuvre concrète. On y applique, en planifiant la production et la distribution des prestations de l'administration nécessaires à la mise en œuvre des lois, des logiques différentes de celles qui régissent le domaine fonctionnel général de la politique. Ces logiques influent sur la direction, qui comprend aussi bien la gestion administrative que les échelons supérieurs de la direction. En termes généraux, les organes de mise en œuvre précisent la mission politique et légale. Il en résulte **un modèle de mise en œuvre concret qui se traduit dans les processus administratifs et les flux d'informations**, et qu'il s'agit de mettre en place sur un plan organisationnel. Outre la définition des processus et le recours aux TIC, cette mise en œuvre comporte plusieurs étapes essentielles, qu'il ne faut pas négliger. Ainsi, les nouvelles procédures requièrent une phase de rodage, pendant laquelle les collaborateurs s'approprient ces nouvelles procédures, avant qu'on puisse s'attendre à un fonctionnement sans accrocs.

Les formes de mise en œuvre concrètes dépendent ainsi des ressources disponibles - personnel, techniques, connaissances, éléments constitutifs de processus, procédés standard, etc. Si chaque unité administrative avait jusqu'ici l'usage exclusif des ressources qui lui étaient allouées, cela change avec l'avènement de la cyberadministration, qui privilégie des structures plus efficaces et diminue la bureaucratie. Ceci requiert donc également **de nouvelles formes de gestion** des ressources et infrastructures utilisées de façon de plus en plus collective.

Pour opérer les changements rendus possibles par la cyberadministration, il est désormais important que l'on procède autrement que nombre de stratégies de réforme administratives voulant imposer ces changements par le haut, c.à.d. par la programmation juridique et politique de l'action étatique, ainsi que par la planification stratégique et le financement de la mise en œuvre par les prestations administratives. **La cyberadministration travaille du bas vers le haut**: en créant de nouvelles infrastructures techniques qui appellent de nouvelles formes d'organisation, et qui peuvent considérablement simplifier la gestion d'autres ressources, dont celle des collections publiques de données et de connaissances. Cela ne se fera pas tout seul mais devra être planifié et organisé, sur la base des infrastructures ac-

tuellement en place. Ceci signifie que la Confédération ne pourra pas mener cette «e-transformation» seule, mais qu'elle aura besoin du concours de **tous les niveaux: la Confédération, les cantons et les communes**. Cela signifie également qu'au niveau politique, notamment au moment de définir les modalités de mise en œuvre d'un nouvel acte législatif, on pourra et l'on devra tenir compte des caractéristiques propres – opportunités et limitations – aux processus de production et de distribution basés sur les TIC. Un changement de perspective est nécessaire au niveau de la politique administrative, ce que nous aborderons plus loin dans ce chapitre introductif.

Le concept cadre devant régir les changements à opérer au niveau des infrastructures, tel qu'il est concrétisé ci-après, porte surtout sur la mise en œuvre. Au-delà du remaniement de certaines procédures, les **architectures de prestations** qui voient le jour ici développent une stratégie cohérente de modernisation. **La coopération et la mise en réseau inter-niveaux** constituent les principaux axes de cette stratégie au niveau de la création des prestations administratives. Mais ceci entraîne aussi des changements dans la manière d'envisager **le soutien à la mise en œuvre**. Si jusqu'ici chaque autorité acquérait et gérait elle-même les ressources et les infrastructures nécessaires à l'exécution de ses tâches (personnel, connaissances, moyens techniques, etc.), pour ainsi dire en annexe à son activité principale, la mise en réseau intervenue entre-temps au plan de la communication, de l'organisation et des supports techniques révèle tout l'intérêt qu'ont ces autorités à gérer, utiliser et entretenir ces ressources en commun.

Le travail coopératif en réseau implique également que les unités administratives autonomes **mettent en commun** leurs infrastructures de gestion de réseau, ainsi que leurs bases d'informations, pour produire et distribuer plus efficacement leurs prestations.

Cette influence que la cyberadministration exerce sur les deux domaines de la mise en œuvre, ainsi que des ressources et des infrastructures, elle l'exerce aussi au niveau supérieur de la production juridiquement fondée et voulue au plan politique d'effets au sein la société, qu'il s'agisse de services, de prestations de sécurité ou de régulation de l'économie. Car il est avéré que l'on peut réduire sensiblement la part de bureaucratie dans la fourniture de ces prestations, **ce qui rend l'administration moins perceptible** et accroît sa légitimité politique. L'administration peut ainsi **influer plus efficacement sur la société**, mais elle peut aussi, lorsque c'est souhaitable, assumer de nouvelles tâches là où ses ressources et capacités limitées ou la lourdeur de ses procédures le lui interdisaient jusqu'ici.

2.1.3 Lignes directrices de l'agencement de l'organisation

Compte tenu du fait que les tâches de l'administration s'articulent sur trois domaines (conduite politique, mise en œuvre, soutien à la mise en œuvre) et étant donné par ailleurs que la cyberadministration touche avant tout les plans de la production des prestations et des infrastructures nécessaires à cette production, il convient de se poser **quatre questions fondamentales concernant l'agencement des organes de l'administration**:

- Comment l'administration peut-elle cibler ses prestations sur les besoins de la clientèle?
- Comment constituer les réseaux globaux les mieux à même de fournir les prestations, et comment optimiser les prestations de l'administration?
- Comment mettre en commun l'utilisation des ressources, fonctions et infrastructures nécessaires à la production et à la distribution des prestations de l'administration?
- Quelle culture de la coopération instaurer, et quelles capacités organisationnelles et techniques sont à même de soutenir l'administration dans la mise en pratique d'une mentalité de services et de processus en réseau?

Le concept cadre répond à chacune de ces questions. Sans entrer dans le détail, qu'il soit dit ici que certains éléments de ce concept sont déjà en pratique en Suisse.

Ainsi, alors même qu'il génère parfois des coûts importants en termes de recherche du consensus, **le modèle de coopération fédéral** (cf. chap. 4) sert de base à diverses formes de coopération et de mise en réseau qui ne sont pas imposées de l'extérieur mais vécues par les personnes qui se trouvent à l'intérieur de l'organisation. C'est dans un tel climat de coopération que l'on peut parvenir, partout où c'est faisable, à une **modularisation des processus administratifs** (cf. 4.3.2). Des parties de ces processus peuvent être déléguées à d'autres organes de l'administration ou, dans la mesure où il ne s'agit pas de tâches régaliennes, à des mandataires privés. La production commune des prestations et les formes communes de distribution deviennent dès lors possibles sans suivre un schéma défini une fois pour toutes.

La **systématisation des architectures de prestations** décrite dans le concept organisationnel (cf. chap. 4 et annexe II) conduit, en lien avec une coopération intensive, à une administration clairement structurée et facilement accessible, soit – justement – à une administration interconnectée. La Suisse se caractérise d'ores et déjà par une administration soucieuse d'épargner autant que possible les tracasseries inutiles à ses citoyens et à ses entreprises. En regroupant ses prestations et en mettant en commun les services et les infrastructures existants, elle peut encore aller considérablement plus loin sur cette voie. Des ca-

naux d'accès clairs et bien structurés, mais aussi des collections de données unifiées et accessibles (services d'annuaires électroniques) pourront l'aider à cette fin.

Une mise en réseau des organes de l'administration qui permette d'intégrer les structures fédérales et d'éviter les tracasseries administratives est **plus facile à réaliser dans la structure fédérale de la Suisse** que dans les pays suivant des traditions centralisatrices. Cela peut sembler paradoxal, mais la cyberadministration autorise des formes de coopération et de mise en réseau qui renforcent l'autonomie des unités ainsi mises en réseau. Dans le même temps, on crée des conditions cadres propices pour que l'action de l'administration produise au sein de la société exactement les effets visés sur les plans politique et juridique.

Un autre point important concerne **la réflexion systématique sur ce que les procédures administratives ont en commun** (cf. section 4.1 et annexe V). Leur tendance à exploiter toujours plus des fonctions, des capacités, des services et des éléments communs correspond à ce que le présent concept cadre décrit comme **l'opérationnalisation des processus** (cf. 4.3.2). La planification et la mise en œuvre globales donnent naissance à un nouvel **ensemble homogène** d'infrastructures partagées, à disposition de tous les organes de l'administration. Ceci est vrai pour tous les éléments ayant trait au savoir, à l'organisation et à la technique, et cet ensemble d'éléments partagés est en pleine expansion. Il s'avère par ailleurs payant que l'on ait mis autant l'accent sur les prérequis prioritaires dans le cadre de la «Stratégie suisse de cyberadministration». Sans renoncer à leur autonomie, toutes les autorités doivent pouvoir utiliser ces éléments, censés en particulier faciliter la tâche et la gestion des petites unités administratives.

Pris tous ensemble, le modèle de coopération fédéral, des architectures de prestations clairement structurées et documentées, des processus modulaires et l'utilisation d'éléments communs favorisent l'avènement d'une administration que l'on pourrait décrire comme systématisée tout en étant humaine et axée sur les services. Un renforcement de l'efficacité et de la productivité de l'action administrative passe par l'interconnexion généralisée et systématique des détenteurs de savoir et d'expérience, ainsi que des informations et des infrastructures utiles à l'ensemble des acteurs impliqués (cf. annexe III).

On ne peut toutefois faire de pronostics détaillés quant à l'évolution future de l'administration. On devrait se rendre compte dans les années qui viennent que l'image détaillée et transparente de l'exécution des travaux rendue possible grâce aux **inventaires de prestations à l'échelle du pays** et aux **infrastructures partagées** permettra de mettre en place des structures à même de répondre aux nombreuses attentes de la société à l'égard de l'administration publique. Cela devrait permettre de compenser l'augmentation du coût des prestations.

2.1.4 Mettre en œuvre le changement

Si les structures en réseau présentent de nombreux avantages, elles ne sont pas faciles à mettre en place. Pour parvenir à une interconnexion satisfaisante, il faudra développer non seulement les capacités techniques, **mais également les capacités organisationnelles et individuelles** (cf. chap. 5). En général, les études comparatives internationales montrent que les structures fédérales n'empêchent nullement d'établir une cyberadministration interconnectée. Les collectivités régionales disposent certes d'un haut degré d'autonomie, mais les Etats fédéraux disposent de mécanismes établis permettant aux différents niveaux de l'Etat de coopérer, qui peuvent également fonctionner pour la cyberadministration. La Suisse ne souffre donc pas forcément d'un désavantage structurel par rapport aux Etats centralisés pour ce qui est de la mise en œuvre de la cyberadministration.

Une difficulté particulière provient toutefois de la petite taille des administrations communales, qui multiplie le nombre de partenaires décentralisés à impliquer. Il est possible de pallier ces difficultés en établissant une gouvernance en réseau équilibrée qui inclut la Confédération, les cantons et les communes en tant que partenaires à part entière. Il s'agit en effet de s'éloigner des «structures en îlots» favorisés par l'ancienne organisation de l'administration.

Pour mener à bien les changements nécessaires, la volonté des différents acteurs ne suffit pas, mais il faut disposer des **compétences adéquates au niveau des collectivités comme à celui des individus**. Or ces compétences ne sont qu'en partie disponibles au sein de l'administration. Par compétences, on entend moins les qualifications formelles dont une personne peut disposer (ou ne pas disposer), que les diverses capacités, aptitudes et connaissances concrètes nécessaires au développement et à la mise en œuvre de la cyberadministration. Pour réussir la transition vers la cyberadministration, il faudra développer les compétences adéquates pour la mise au point de stratégies, la mise en œuvre de celles-ci et la gestion opérationnelle des nouvelles structures de prestations. **Si l'on ne connaît pas encore avec certitude les compétences nécessaires pour mettre en place les réseaux de cyberadministration et pour travailler en leur sein**, il est clair qu'il ne suffira pas de renforcer les connaissances techniques et autres compétences professionnelles. Le plus important sont les compétences interdisciplinaires et la capacité à penser en termes de stratégie, sans lesquelles on ne pourrait guère mettre en œuvre que des projets TIC isolés, sans cohérence réelle et susceptibles d'induire des changements indésirables. L'aptitude à anticiper, elle aussi, est plus que jamais nécessaire dans le contexte de la mise en réseau de l'administration. Pour parvenir aux nouvelles formes d'organisation basées sur la cyberadministration, il faut pouvoir évaluer les nouvelles applications TIC et leurs potentiels en

lien avec les problématiques occupant l'administration et dans la perspective de leur acceptation culturelle par les structures en place.

Cela exige un savoir interdisciplinaire et un mode de réflexion en réseau qui n'est encore pas suffisamment développé pour ce qui touche à la cyberadministration. Vu la difficulté à transmettre ce type de compétences dans des cours et des séminaires formels, il faudra les développer dans le cadre du travail sur les projets. Ceci est particulièrement vrai pour **les compétences sociales**. On en parle depuis un certain temps, mais la mise en place des réseaux de cyberadministration exigera des compétences sociales bien plus développées pour la négociation, la résolution des conflits, la création de sens, la motivation et la médiation, sans lesquelles on ne peut imaginer de réseaux fonctionnels. Cela signifie que donner des incitations à coopérer de l'extérieur ne suffira pas: il faudra que l'on développe la volonté et la capacité de coopérer au niveau des organisations comme à celui des individus. La transition vers la cyberadministration devra donc s'accompagner de mesures d'organisation et de développement du personnel, ce qui, quelques rares séances d'information mises à part, n'a pour ainsi dire jamais lieu aujourd'hui. Reflet de notre actuelle culture administrative, les projets de cyberadministration ne sont généralement envisagés aujourd'hui que sous l'angle de la technique, parfois sous l'angle juridique, et l'on oublie l'éventail de compétences nécessaires à leur mise en œuvre. Même idéalement bien menée, la gestion de projet telle qu'on l'entend aujourd'hui ne suffira pas à relever les défis de la cyberadministration, car la dynamique complexe qui régit la gestion simultanée d'un grand nombre de projets interconnectés ne peut être maîtrisée à l'aide des seules connaissances tirées des manuels de gestion.

La capacité à travailler en réseau et les nouvelles compétences individuelles évoquées ci-dessus seront également nécessaires aux employés appelés à travailler dans les futures structures de la cyberadministration. Il faudra aménager les processus de travail de façon à permettre aux collaborateurs de remplir les exigences et à exploiter pleinement leurs compétences. **Là non plus, les applications TIC ne pourront remplacer l'aptitude à coopérer des collaborateurs**, qui seront appelés à coopérer de façon intensive dans une variété de contextes. Cela peut sembler paradoxal, mais plus l'emploi des TIC se généralisera et plus il faudra que les collaborateurs développent leurs compétences sociales. Il s'agit là un aspect aussi peu abordé jusqu'ici dans les publications consacrées à la cyberadministration que dans la pratique. D'autres compétences s'ajoutent à cela, comme

- la capacité à réfléchir aux résultats de son propre travail;
- l'aptitude à adapter de façon dynamique les structures de travail à des exigences en constante évolution;

- l'aptitude à aménager soi-même ses procédures de travail et surtout à intégrer des processus d'apprentissage dans celles-ci.

Pour que les projets d'interconnexion aboutissent, il faudra donc initier un certain nombre d'activités qui ne présentent aucun rapport avec les TIC. Il s'agit pour certaines, comme pour le développement du personnel, de «vieux chantiers» de l'administration, qui acquièrent un tout nouveau sens avec la transition vers la cyberadministration. Les différents types de compétences ainsi que les modes d'acquisition de ces diverses compétences devront ici être entièrement repensés dans le contexte des nouvelles structures de prestations, faute de quoi ces nouvelles structures ne pourront pas fonctionner.

2.1.5 Ancrage du présent concept cadre dans le contexte d'une modernisation pérenne de l'administration

Maîtriser en les restructurant l'énorme quantité de tâches et de prestations qui leur incombent et qui augmentent chaque année tels les anneaux de croissance d'un arbre, fait partie depuis longtemps des objectifs principaux de la direction des administrations publiques. C'est là une tâche urgente, non seulement pour des raisons de coûts, mais aussi du fait de l'inefficacité de nombre de structures surannées. De nouveaux concepts comme le modèle de gestion axé sur les résultats, qui doit être introduit au niveau de la Confédération le 1^{er} janvier 2016, font preuve de clairvoyance quant à la voie à suivre, tout en tirant les conclusions qui s'imposent des tentatives entreprises jusqu'ici pour parvenir à une planification intégrée des tâches et des financements et pour rapporter celle-ci aux modèles de pensée de la *nouvelle gestion publique*. Les accords de prestations et les budgets globaux sont une composante essentielle de ce concept, qu'il faudra compléter **par une approche résolument axée sur les résultats de l'action administrative**, pour permettre à l'administration de remplir les mandats légaux et politiques qui lui sont confiés, autrement dit de produire les résultats attendus.

Il ne servira toutefois pas à grand chose d'associer la «planification intégrée des tâches et des financements» à une *gestion publique* éclairée si l'on ne procède pas en même temps à un réagencement des prestations publiques au niveau de la production et de la distribution, sous des formes aussi novatrices qu'économiques. Les limites de la *nouvelle gestion publique* sous la forme qui a prévalu jusqu'ici venaient du fait que dans de nombreuses branches de l'administration, on ait continué de gérer des structures de production et de distribution désuètes, qui n'avaient quasiment plus évolué depuis plusieurs siècles. Il ne servira donc pas à grand-chose de moderniser la direction des structures de production si l'on continue à produire selon les vieilles méthodes. Pour l'exprimer de manière imagée, ce n'est pas en tirant sur les brins d'herbe que l'on fait pousser le gazon. C'est là qu'entre en jeu le potentiel de mise en réseau libéré par la cyberadministration, qui permet d'instaurer des

formes de production et de distribution plus efficaces et d'améliorer les prestations. Les méthodes de pilotage aussi doivent changer. **Une méthode éprouvée à cet égard est la gestion des processus**, tant au sein des organisations qu'au niveau inter-organisations, à condition d'être appliquée avec clairvoyance, dans une optique globale (cf. section 4.3 et annexe I). Cela concerne en particulier le pilotage des processus fondés sur les connaissances, l'expérience et la communication, dont la productivité est fortement augmentée par la mise en réseau des participants. Loin de pouvoir confier intégralement la gestion opérationnelle aux systèmes informatiques, comme c'est le cas pour la production industrielle, **les processus fondés sur les connaissances requièrent un modèle de pilotage dans lequel les participants jouent un rôle déterminant (coresponsabilité)**. Il faut avant tout ancrer plus fermement dans la conscience des organes de direction de l'administration le potentiel mobilisé grâce à la nouvelle philosophie de gestion.

La politique administrative peut désormais partir du principe que la tâche politico-stratégique que constitue l'organisation de la production et de la distribution ainsi que de leurs infrastructures (en partie communes) ne peut être déléguée dans son ensemble à des acteurs isolés du domaine fonctionnel de la « mise en œuvre ». Les avantages de l'interconnexion tels qu'ils sont décrits dans le concept cadre ne deviendront pleinement sensibles que lorsqu'on aura mis en place des architectures de mise en œuvre dépassant le cadre des organisations individuelles et s'appuyant sur des éléments d'infrastructures communs. C'est pourquoi les responsables politiques doivent s'adapter à la nouvelle donne et s'intéresser eux aussi à la définition des structures et des processus.

Les configurations qui auront été rendues possibles dépasseront souvent le cadre des organisations individuelles. **La conception de nouveaux processus administratifs encourage les coopérations entre divers intervenants au sein des administrations: communes, cantons, Confédération et agences associées, mais également organismes privés et organismes d'intérêt général**. En découleront la mise en place de services partagés, ainsi que l'utilisation systématique des modules de processus mis à disposition en tant qu'infrastructures. Mais il serait par trop restrictif de ne considérer que les variantes formulées jusqu'ici pour les centres de services partagés et les centres de contact (front offices).

Rapporté aux principales branches de l'administration publique, ce travail de configuration détaillée est sensiblement facilité par le concept cadre. **La systématisation des prestations par le biais d'inventaires à l'échelle de la Suisse**, l'analyse détaillée des processus de travail rendue possible par la gestion des processus, le recours aux modules de prestations ainsi que l'achat de prestations de tiers, possible grâce aux nouveaux moyens techniques, peuvent entraîner d'importants gains d'efficacité et une réduction de la bureaucratie

perçue par les destinataires des prestations allant bien au-delà de ce qu'on pourrait attendre de structures de gestion centralisées et systématisées.

Pour **configurer de nouvelles structures de production**, il est important de cibler les procédures en fonction des tâches à accomplir et des destinataires des prestations. Un travail minutieux de bas en haut («bottom-up») doit accompagner l'amélioration des méthodes de gestion. En jouant habilement de ces deux approches complémentaires, on fera bientôt de l'administration suisse un modèle pour les autres pays.

Il importe de planifier et de coordonner l'action conjuguée nécessaire du pilotage stratégique par la Confédération, les cantons et les communes et du travail détaillé accompli sur les chantiers de la transformation des prestations de l'administration. Une solution consisterait à mettre sur pied des organismes opérant à l'échelle de la Suisse, qui assureraient non seulement la coordination entre les aspects techniques de la coordination et les projets individuels, mais qui seraient aussi responsables de l'harmonisation et de la coordination, ainsi que du transfert de l'innovation au sein des structures fédérales. Nous nous acheminons vers toujours plus de partage au niveau des infrastructures, mais aussi à celui du pilotage stratégique et de la gestion axée sur les résultats, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal. **Il convient de créer un lieu d'échange dans lequel discuter et comparer les divers jalons stratégiques posés à l'échelle de la Suisse. Et il faut créer les instances appropriées pour planifier et réglementer sur les plans technique et opérationnel les intérêts communs de l'interconnexion des administrations.**

2.2 Introduction (2010)

Dans le cadre de la mise en œuvre de la *stratégie de cyberadministration suisse*, de plus en plus de questions ayant trait à l'organisation de la coopération interadministrative, ainsi qu'à la mise en réseau des structures de production et de distribution se posent dans une multitude de projets de mise en œuvre: comment faut-il interpréter les postulats de modernisation de la stratégie et comment faut-il les mettre concrètement en œuvre dans la pratique administrative? La *cyberadministration suisse* nécessite une base de compréhension commune et conceptuelle en guise de fondement. Les concepts et la mise en œuvre de solutions existant déjà un peu partout peuvent ainsi être facilement échangés, communiqués, examinés de façon critique et tout particulièrement mieux transférés. Le *livre blanc d'eCH - «Pour une administration interconnectée - Concept organisationnel pour une cyberadministration fédérée en Suisse»* souhaite créer un tel cadre.

Les principes d'organisation sous-entendus (implicites) et efficaces dans la pratique, qui altèrent ou favorisent la convivialité et l'efficacité doivent être rendus visibles. Seules la conscience et la connaissance explicite à ce sujet (ce que l'on fait et comment le faire), offrent la possibilité de passer au crible les structures existantes et, le cas échéant, de les réorganiser. La question de savoir comment briser les structures administratives fixées par l'organisation et les compétences penchant vers la formation de systèmes «fermés», a été étudiée dans le *Concept organisationnel*. Ici, une conclusion importante serait déjà anticipée: la qualité des processus, des résultats et des structures de l'administration publique peut être considérablement améliorée dans une «administration interconnectée», sans altérer la répartition des tâches au niveau territorial et en conservant les marges de manœuvre fédérales.

Où en est l'administration publique Suisse? En dépit de «l'indice de référence de la cyberadministration»² de l'Union Européenne, dans lequel la Suisse figure notoirement dans les derniers rangs: lorsqu'il s'agit de critères qualitatifs, comme l'évaluation des obstacles bureaucratiques ou la perméabilité à la corruption de l'administration publique, la Suisse réussit très bien à l'international.³ En réalité, il s'avère que beaucoup d'entreprises actives à l'international préfèrent établir leur site en Suisse, car la qualité du service public est au-dessus de la moyenne dans beaucoup de secteurs. Les études nationales actuellement publiées par ordre de la cyberadministration suisse relatives à l'acceptation et à l'utilisation des offres de la cyberadministration par les entreprises et la population confirment la satisfaction avec l'offre en ligne existante.⁴

C'est pour cela qu'une requête importante du *Concept organisationnel* consiste à demander et à démontrer d'un point de vue pratique quelles structures de distribution et de production de l'administration contribuent à fournir des prestations de façon conviviale, efficace et efficiente.

Dans l'ensemble, la lutte complexe consistant à répertorier les contextes professionnels complexes dans leur ensemble, à les représenter et à les mettre en place dans une argu-

² Cf. Capgemini, Indice de référence de la cyberadministration 2009, www.ch.capgemini.com

³ Cf. International Institute for Management Development (Genève): World Competitiveness Yearbook 2009, www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm

⁴ Cf. à ce sujet les trois études nationales *Les entreprises et la cyberadministration*, *Cyberadministration et population*, *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 la station de recherche privée *gfs.bern* sur ordre de la Confédération et se base sur des sondages représentatifs auprès des parties prenantes. Les études sont disponibles au format électronique sur <http://www.egovernment.ch/de/dokumentation/studien.php>.

mentation convaincante se reflète dans le *Concept organisationnel*. Les auteurs sont conscients du fait qu'il faut élargir le *Concept organisationnel* au-delà du public professionnel via diverses aides au développement, pour que les connaissances et conclusions acquises puissent être assimilées, débattues et utilisées par un large public en tant que cadre de référence pour leur propre pratique administrative. Ce sont en particulier les rapports pratiques et les projets concrets qui contribueront à un élargissement rapide.

Le *Concept organisationnel* répond aux quatre questions directrices de l'agencement de l'organisation liées entre elles:

- *Comment l'administration peut-elle cibler ses prestations sur les besoins de la clientèle?*
- *Comment constituer les réseaux globaux les mieux à même de fournir les prestations, et comment optimiser les prestations de l'administration?*
- *Comment mettre en commun l'utilisation des ressources, fonctions et infrastructures nécessaires à la production et à la distribution des prestations de l'administration?*
- *Quelle culture de la coopération instaurer, et quelles capacités organisationnelles et techniques sont-elles à même de soutenir l'administration dans la mise en pratique d'une mentalité de services et de processus en réseau?*

Le *Concept organisationnel* se pose ces questions comme suit:

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

Le *chapitre 2 - Introduction* donne une vue d'ensemble du contenu du concept organisationnel.

Dans le *chapitre 3 - Classification*, le *Concept organisationnel* est placé dans le contexte de la **stratégie de cyberadministration suisse**, qui fixe le cadre du contenu: concentrée sur les prestations et les processus, la stratégie a pour objectif une **modernisation de l'administration publique**, dans laquelle les structures fédérales doivent être utilisées comme une

⁵ La *Stratégie de cyberadministration suisse* a été élaborée sous la responsabilité de l'*Unité de Stratégie Informatique de la Confédération (UPIC)* appartenant au *Département Fédéral des Finances (DFF)*. La *Direction opérationnelle de la cyberadministration suisse* est menée par l'*USIC* et financée par la Confédération. La *Direction opérationnelle* est l'état-major du *comité de pilotage* et du *conseil des experts* de la cyberadministration suisse. Elle coordonne la mise en œuvre de la stratégie.

chance.⁶ Les lectrices et les lecteurs s'étant familiarisés avec la *stratégie* et la mise en œuvre en cours, peuvent parcourir rapidement ce chapitre.

Dans le *chapitre 4 - Fondements du concept organisationnel*, les fondements conceptuels d'une administration coopérant et interconnectée via les prestations et les processus sont développés. **La distribution, la production** et la **culture** désignent les trois dimensions de l'agencement ayant trait à l'organisation, auxquelles se consacre le *Concept organisationnel*. L'administration fournit beaucoup de ses prestations dans un cadre légalement formalisé - la **procédure administrative**. Celui-ci fournit de précieux repères concrets pour le développement et l'instauration mentales de structures de distribution et de production interconnectées (*chapitre 4.1 - Dimensions et cadre de l'organisation*). La cyberadministration doit nettement faciliter et simplifier l'accès et l'acquisition des prestations publiques aux clients: auparavant, il fallait révéler les origines structurelles des **charges administratives** dans les structures de distribution et de production afin d'en extraire des indications concrètes quant à l'agencement de l'organisation (*chapitre 4.2 - Les charges administratives, un point de départ*).

La **coopération** et la **mise en réseau** représentent les deux **axes de la modernisation** de l'administration publique dans le contexte de la *Stratégie de cyberadministration suisse* (*chapitre 4.3 - Produire les prestations publiques*). Pour ce faire, les défis résident dans la multitude et la diversité des prestations et processus, ainsi que dans le respect strict des conditions cadres constitutionnelles et fédérales (*chapitre 4.3.1.1 - Respecter les conditions cadres constitutionnelles*).

La *coopération et la mise en réseau* supposent une compréhension claire de la cohabitation des processus axés sur l'organisation («locaux») dans l'association interadministrative (*chapitre 4.3.1.2 Différencier les visions du processus*). La coopération concerne la création des prestations sous la pleine responsabilité des agences administratives légalement compétentes. Dans les procédures, il s'agit alors d'un échange régulé de ces prestations entre les administrations (*chapitre 4.3.1.3 Mettre les processus «locaux» en réseau via des prestations*). Un exemple: diverses prestations (extraits de registre, permis secondaires, expertises, etc.) doivent être fournies par différentes autorités compétences (par ex. l'office du registre foncier, la conservation des monuments, l'office de l'environnement) concernant la procédure d'un permis de construire, afin que l'autorité du bâtiment puisse finalement émettre la prestation «Décision concernant le permis de construire» dans l'exercice de leur

⁶ *Stratégie de cyberadministration suisse*, adoptée par le Conseil Fédéral le 24 janvier 2007. Cf. www.egovernment.ch, p. 6.

propre compétence. Par la suite, le **pilotage interadministratif** ne concerne pas la production des prestations dans les processus «locaux», mais cela va dans l'association, uniquement pour **l'échange régulé des prestations définies** entre les agences compétentes (*chapitre 4.3.1.4 Contrôler les processus dans toute l'administration*).

La coopération interadministrative suppose une **compréhension professionnelle commune** (*shared understanding*) des prestations à fournir entre les partenaires compétents, ainsi que du déroulement concret d'une prestation dans le temps. Dans le cadre de la **gestion des processus opérationnels**, il faut documenter les prestations et processus publics de façon systématique et homogène (*chapitre 4.3.1.5 Documenter les processus et prestations*). Il faut également demander quelle importance et quelle orientation générale doit avoir la gestion des processus opérationnels lors de la mise en place d'une administration interconnectée, et comment la vision axée sur l'organisation et la vision axée sur l'administration y interagissent (*Annexe I: Quelle gestion des processus opérationnels pour l'administration publique?*).

La **mise en réseau des structures de production et de distribution** représente le deuxième axe de la modernisation de l'administration (*chapitre 4.3.2 Mettre les structures de distribution et de production en réseau*). C'est via la *modularisation* et l'*opérationnalisation* des processus opérationnels que les agences administratives sont capables de briser les îlots de processus et d'application locaux de leur propre initiative. C'est en se basant sur une offre grandissante d'**éléments de processus et d'infrastructures réutilisables** dans toute l'administration que la mise en réseau des structures de production et de distribution sera facilitée. La procédure administrative représente un modèle d'agencement parfait pour identifier des ressources, des fonctions et des infrastructures de processus, mais aussi pour les prévoir et les mettre à disposition de façon coordonnée.

Il est possible de supprimer les charges administratives si le **réseau de distribution** de l'administration publique est agencé de façon conséquente du **point de vue du client** (*chapitre 4.4 Distribuer les prestations publiques*). L'accès facile à l'offre des prestations, la bonne accessibilité des autorités locales, ainsi qu'une acquisition plus rapide et plus directe sera possible grâce à la mise en réseau des offres de prestations, des structures d'accès, des centres d'accueil dans toute l'administration. Sans porter atteinte au principe de compétence, il est en effet possible de définir, d'utiliser et de proposer une multitude d'éléments d'agencement du réseau de distribution. Par ce biais, leur fourniture et leur exploitation devient bien plus économique. L'**harmonisation, la standardisation et la mise à disposition des ensembles d'informations concernant les prestations et les processus publics dans toute la Suisse**, ainsi que de divers services d'archivage (registre fédéral, identification des entreprises et des personnes, etc.).

La mise en place d'une cyberadministration étayée au niveau fédéral, comportant des prestations, des processus, des structures de distribution et de production interconnectés suppose un **changement de culture** (*chapitre 5 Mettre en œuvre le changement*). La culture fédérale, dotée de sa capacité prononcée à s'organiser et se coordonner d'elle-même n'y sera pas remise en question. L'**autodétermination fédérale et la mise en réseau ne sont pas exclusives** - au contraire: elles constituent plutôt les «ingrédients» d'une administration conviviale, performante et qui opère de façon économique. La modernisation de l'administration suisse constituera un projet exigeant à plusieurs couches, qui s'étalera sur plusieurs années - ainsi, **on demande du «leadership» à tous les niveaux**. Lors de la mise en œuvre des objectifs de modernisation, il faudra veiller à une intégration et à une **participation** convenable des acteurs de tous les niveaux étatiques et hiérarchiques. De plus, la coopération et l'interconnexion exige des règles communes et l'utilisation de normes dans des structures fédérales. Enfin, dans le cadre du développement de l'organisation et du personnel, on demandera le **développement d'une «capacité de mise en réseau», non seulement d'une compétence collective (institutionnelle), mais aussi individuelle**.

Le *chapitre 6* résume les **conclusions** tirées du concept organisationnel et en déduit des **recommandations** pour la mise en place actuelle de la *stratégie de cyberadministration suisse*.

Divers sujets du texte principal sont plus amplement approfondis dans les **Annexes I à V** (la gestion des processus opérationnels dans l'administration publique, le cadre de la documentation BPM, l'architecture des prestations, la structure de la gamme des projets prioritaires).

3 Classification

3.1 Stratégie de cyberadministration suisse

La stratégie. Dans la *stratégie de cyberadministration suisse* adoptée en 2007 par le Conseil Fédéral sont décrits des potentiels et objectifs fondamentaux, ainsi que d'autres principes. Cependant, la stratégie ne fournit aucune représentation d'une organisation administrative future concrète et accordée sur la cyberadministration sans formuler de concept organisationnel.

La considération axée sur l'organisation montre que l'on peut accomplir bien plus qu'une simple optimisation de l'état actuel des choses grâce à la cyberadministration. En principe, les prestations, processus et structures seront aussi réorganisés. Ainsi, les avantages potentiels des technologies d'information et de communication (TIC) peuvent être exploités de façon plus ciblée.

Le *concept organisationnel* concrétise les objectifs organisationnels de la *stratégie de cyberadministration suisse*. Il décrit et définit des éléments et principes d'agencement faisant explicitement référence aux fondements énumérés dans la *stratégie*. L'objectif est d'avoir un réseau de production et de distribution convivial, axé vers les prestations et les processus opérationnels à tous les niveaux administratifs. En accord avec la structure de l'état, ce système de réseau associe la multitude des organisations administratives fiables et axées sur le résultat, sans pour autant menacer leur autonomie. Il apparaît rapidement que les questions et les approches de solutions concernant le renouvellement de l'administration transcendaient la cyberadministration.

Le *concept organisationnel* doit en particulier remplir les fonctions suivantes concernant la *mise en œuvre* actuelle de la cyberadministration en Suisse:

- **Une vision commune:** déduit des objectifs de la *stratégie de cyberadministration suisse*, il développe une *vision commune* sur les options d'agencement de l'organisation d'une cyberadministration ancrée au niveau fédéral («approche systémique»).
- **Un cadre d'orientation:** il offre aux responsables de la mise en œuvre dans les cantons, les communes et au niveau fédéral un cadre d'orientation général permettant une procédure coordonnée.
- **Des options d'agencement:** le concept doit aider à rendre les notions-clés implicites, ainsi que les principes d'agencement des projets de cyberadministration visibles, comparables, que l'on puisse communiquer et débattre à ce sujet. Il est alors possible de con-

trôler et d'évaluer la stratégie de cyberadministration à l'aide des objectifs, mais aussi de les lier à l'aspect économique.

- **Classification des projets prioritaires:** cela permet une classification *professionnelle* des *projets prioritaires* de la *stratégie de cyberadministration* dans une vision maîtresse axée sur l'organisation. Il est ainsi plus simple de communiquer les objectifs et résultats d'objectifs individuels aux décideurs.
- **Rendre les potentiels de réalisation informatiques visibles:** le concept organisationnel doit rendre visibles d'autres possibilités d'agencement *axées sur l'organisation*, ce qu'offrent aujourd'hui les TIC. Ces éléments d'agencement peuvent alors être liés de façon cohérente aux infrastructures techniques dans l'*architecture de cyberadministration suisse*⁷.

Le *concept organisationnel* ne s'occupe pas des questions concernant le pilotage lors de la mise en œuvre de la *stratégie de cyberadministration suisse*, qui a pu être établie dès 2007 avec une organisation générale correspondante (cf. www.egovernment.ch).⁸

Secteurs de prestations concernés. Selon les trois objectifs formulés dans la *stratégie de cyberadministration suisse*:

1. L'économie exécute le trafic avec les autorités par voie électronique
2. Les autorités ont modernisé leurs processus opérationnels et les font circuler entre elles par voie électronique
3. La population peut exécuter les opérations importantes - fréquemment assorties d'un grand effort - par voie électronique avec les autorités⁹

le *concept organisationnel* couvre les *secteurs de prestations publiques* pouvant également être proposés par voie électronique aux groupes cibles «particuliers» et «entreprises» jusqu'en 2012.

⁷ Cf. à ce sujet le projet prioritaire *B1.06 Architecture de la cyberadministration suisse* dans le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. Cf. www.egovernment.ch

⁸ Cf. à ce sujet *Convention-cadre de droit public concernant la collaboration en matière de cyberadministration en Suisse (2007-2011)*. Cf. www.egovernment.ch

⁹ *Stratégie de cyberadministration suisse*, adoptée par le Conseil Fédéral le 24 janvier 2007. Cf. www.egovernment.ch, p. 6.

Sont majoritairement concernés les **services d'information, les décisions administratives, la tenue de registres officiels**, ainsi que **les processus administratifs internes**.¹⁰

Selon la direction de la stratégie de cyberadministration, le *concept organisationnel* ne recouvre ainsi ni l'intégralité de la gamme des prestations de l'activité administrative étatique¹¹, ni ne prétend exploiter toutes les possibilités de modernisation à la fois.

Conditions cadres et exigences constitutionnelles. Le *concept organisationnel* doit tenir compte des conditions cadres et des exigences particulières pour accomplir sa tâche publique:

- Les tâches et prestations publiques ont une **base légale** (principe de légalité). Dans le cadre de la structure fédérale de l'Etat, un poste désigné possède la compétence exclusive pour *fournir chaque prestation individuelle (principe de compétence)*. Par ce biais, les autorités deviennent des «fournisseurs en situation de monopole» - dans le contexte de l'application de la loi, il ne peut y avoir qu'un «marché» pour les prestations publiques.
- Une multitude de prestations étatiques et directement liée à l'**exécution des obligations** du destinataire des prestations ou doit être subie par ce dernier en tant que **prestations obligatoires** (sanctionnées par la Constitution).¹² Dans ce contexte, une transmission générale de la **métaphore du client** apparaît peu adaptée au rapport entre le citoyen et

¹⁰ De manière plus détaillée:

- Prestations concernant l'*obligation d'informer* des autorités (par ex. en mettant à disposition des statistiques, des informations quant aux soins de santé, etc.);
- Prestations ayant trait aux *obligations d'informer à exercer individuellement* par les personnes individuelles et les entreprises. Par exemple, il est nécessaire de modifier les registres officiels correspondants lors d'un changement d'état civil ou de la fondation d'une entreprise (la tenue du registre et les certificats font office de prestations publiques);
- Prestations ayant trait aux déclarations de patrimoine à exercer individuellement par les particuliers et les entreprises (par ex. vérification et décision concernant les déclarations d'impôts parvenues);
- Prestations visant à vérifier et autoriser les droits d'exercice et de moyens individuels (procédures de permis, de demandes et d'extraction, comme par ex. un permis de construire, une licence de restaurateur, perception AVS/AI, etc.).

¹¹ Les prestations mettant à disposition et entretenant les équipements publics (rues, écoles, hôpitaux, etc.) en font aussi partie (dans le contexte de la mise en œuvre des tâches). Le concept organisationnel n'aborde pas d'autres secteurs de prestations centraux du «Policy Cycle», comme la préparation de la politique et des lois, la législation ou la juridiction.

¹² L'action étatique est axée sur les conséquences sociales. L'importance et le contenu des tâches et prestations publiques sont *négociés* et votés *de façon politique* et ne prennent pas forcément en compte les revendications isolées des destinataires individuels des prestations.

l'état - dans ce contexte, il vaut mieux parler de *destinataire des prestations*. Au vu de la réorganisation du réseau de distribution, la métaphore du client conserve toutefois son bien-fondé: les destinataires des prestations doivent ici être traités comme des clients et ils doivent recevoir un accès simple et sécurisé («non bureaucratique») à l'offre de prestations.

L'intérêt du client, un principe organisationnel?

Le concept organisationnel veut en finir avec l'opposition potentielle entre le primat de l'accomplissement des tâches publiques et des besoins de base («requêtes des clients») des destinataires des prestations. C'est le cas lorsque l'on peut montrer de façon concluante comment l'intérêt du client peut être ancré comme un principe de l'organisation de la distribution, sans remettre en question les fondements constitutionnels (par ex. le principe de compétence ou de légalité).

Faisabilité et bénéfices pratiques. La *faisabilité pratique du concept organisationnel* est exigée. Ceci doit pouvoir être transmis de la même façon aux rapports au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. De plus, il faut tenir compte des différents niveaux de développement organisationnels et techniques, mais aussi des possibilités financières et organisationnelles, dans le cadre d'**une approche évolutive du développement**. La motivation, qui contribue aux programmes généraux de cyberadministration, est liée à l'apparition d'un bénéfice visible dans son propre secteur de compétence (par ex. via de larges possibilités d'économies, des «quick wins», etc.).

Projets prioritaires. Nous travaillons activement aux conditions préalables conceptuelles, organisationnelles et techniques d'un *réseau de prestations de la cyberadministration suisse*. Quelques exemples de *projets prioritaires*¹³, qui prennent directement en charge des questions de l'agencement de l'organisation:

- Dix-sept **prestations** publiques prioritaires **dotées d'une coordination entre les organisations** sont énumérées (*projets A1.1 - A1.17*) dans le *catalogue des projets prioritaires*.¹⁴ Les questions de la mise en réseau et de la coopération dans des procédures administratives générales y occupent une place de choix.

¹³ Cf. le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. Cf. www.egov.ch

¹⁴ Cf. le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. Cf. www.egov.ch

- La description de l'**architecture globale** de la cyberadministration suisse se trouve dans le projet prioritaire *B1.06 Architecture de la cyberadministration suisse*¹⁵ (Responsabilité de l'unité de stratégie informatique de la Confédération USIC dans l'Office Fédéral des Finances OFF). Les déclarations et principes d'organisation essentiels y refont surface, par ex. dans l'architecture opérationnelle, ainsi que dans les principes d'architecture correspondants. Le développement de l'architecture suppose une vision commune de la cyberadministration suisse, pour laquelle le concept organisationnel souhaite fournir des axes de réflexion.
- Des **ensembles d'information**, qui doivent soutenir de la même façon non seulement la **coopération interconnectée**, mais aussi la **préparation personnalisée de l'offre des prestations**¹⁶, sont mis à disposition dans le projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*. Les normes correspondantes existent déjà et sont valables dans toute la Suisse.¹⁷ Ces ressources d'information nécessaires à la mise en réseau interadministrative des prestations, des processus, des structures de production et de distribution (par ex. l'inventaire des prestations, la documentation des prestations et des processus, etc.) doivent donc être offerts en tant que «**services**» **utilisables dans toute la Suisse** dans une structure de documentation correspondante (responsable: la Chancellerie Fédérale suisse, en coopération avec le Secrétariat d'État à l'Économie SECO, dans le Département Fédéral de l'Économie, de la Formation et de la Recherche DEFR). De plus, dans le cadre de l'élaboration de l'inventaire des prestations publiques suisses, des compétences territoriales peuvent être attribuées (cf. le projet prioritaire *B2.02 Service d'annuaires et d'attributions des autorités suisses*¹⁸). Le projet prioritaire B1.03 vise ainsi à harmoniser, standardiser et à mettre à disposition des ensembles d'information, comme s'ils étaient nécessaires pour intégrer les processus dans les structures administratives fédérales.
- Lors de la mise en œuvre des projets de cyberadministration, il convient d'évaluer au plus tôt le **besoin législatif**. Des simplifications des processus administratifs peuvent causer une augmentation du besoin d'adaptation, en particulier pour les prescriptions de

¹⁵ Cf. le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. Cf. www.egovernment.ch

¹⁶ Cf. à ce sujet le projet prioritaire *B2.01 Accès aux prestations publiques électroniques (portails)*.

¹⁷ Dans le cadre de l'*organisation de standardisation de la cyberadministration suisse eCH* (www.ech.ch), le standard suivant a, entre autres, été mis à disposition pour la documentation spécialisée unique des prestations et des processus publics: *eCH-0073 Documentation des processus et prestations de service public (Norme de documentation de la cyberadministration suisse)*, www.ech.ch

¹⁸ Cf. le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. Cf. www.egovernment.ch

procédures. Le concept organisationnel fournit des points de repère méthodiques pour évaluer le besoin législatif (cf. le projet prioritaire *B1.02 Bases juridiques*, sous la responsabilité de l'Unité de Stratégie Informatique de la ConfédérationUSIC).¹⁹

- Diverses **normes et plateformes d'échange**²⁰ du trafic opérationnel entre les autorités sont également en préparation (cf. à cet effet le projet prioritaire *B1.11 Norme d'échange nationale pour les dossiers et documents électroniques*, sous la responsabilité de l'eCH, voir aussi le projet *B2.05 Service d'échange de données à travers tous les échelons du fédéralisme*, sous la direction de l'Office Fédéral de la Statistique OFS).²¹
- La consolidation et l'expansion suivante du *réseau de portails* de la cyberadministration existant déjà aujourd'hui est accélérée dans le projet prioritaire *B2.01 Accès aux prestations publiques électroniques (portails)*²² (responsable: Chancellerie Fédérale).

Selon la direction du *concept organisationnel*, il sera fait abstraction d'une explication approfondie avec ces projets de mise en œuvre prioritaires et d'autres. Cependant, ce document restera muni de nombreuses références croisées. De plus, le *chapitre 6* contient des recommandations quant à la mise en œuvre actuelle de la *stratégie de cyberadministration suisse*.

¹⁹ Cf. le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. Cf. www.egov.ch

²⁰ Cf. à ce sujet *W. Müller, Unité de Pilotage Informatique de la Confédération: Event Bus Suisse – Concept et architecture(2006)*, www.isb.admin.ch

²¹ Cf. www.ech.ch

²² Cf. le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. Cf. www.egov.ch. Pour la division unique et personnalisée des offres de prestations sur les portails administratifs, cf. *eCH-0049 Catalogues thématiques pour les portails de cyberadministration*, www.ech.ch.

3.2 La modernisation, un axe stratégique

Plusieurs axes stratégiques de la modernisation de l'administration publique s'affrontent dans la stratégie de cyberadministration:²³

- Réduction des charges administratives (*charges bureaucratiques*) pour les entreprises et les particuliers;
- Efficience, flexibilité et rentabilité de l'administration;
- Réorganisation des structures administratives;
- Prise en compte des valeurs d'une bonne direction administrative.

Réduction des charges administratives pour les entreprises et les particuliers. Dans le cadre de l'agencement de l'organisation, les charges administratives (bureaucratiques) doivent être réduites dans la cyberadministration, sans que l'efficacité et l'efficience de l'administration n'en souffrent. Le **principe de compétence**, dont l'application à l'organisation de la distribution constitue parfois une origine structurelle de la fragmentation extrême des offres et des méthodes d'acquisition, peut – tant qu'il s'agit de la distribution – peut être remplacé par un nouveau principe d'organisation personnalisé. La devise «**Les requêtes des clients avant les prestations avant la compétence**» permet de réduire considérablement les obstacles bureaucratiques. Comme le montrent divers exemples de communes et de cantons suisses, des avantages d'implantation importants ont déjà été atteints grâce à la réduction ciblée des charges administratives pour les entreprises.

²³ Cf. à ce sujet la *stratégie de cyberadministration suisse*, www.egovernment.ch

Très bonne évaluation de l'efficacité de l'administration suisse comparée aux autres pays

L'indice de référence annuel des cyberadministrations de l'UE²⁴, dans lequel la Suisse est classée en bas de tableau, fournit peu d'explications quand à l'efficacité réelle des administrations évaluées. Il en résulte une image différente si l'on observe les critères qualitatifs (obstacles bureaucratiques, perméabilité à la corruption, etc.): selon le *World Competitiveness Yearbook 2009*²⁵, l'administration suisse dispose nettement moins d'obstacle sur le chemin de l'activité opérationnelle, alors que c'est le cas dans beaucoup d'autres pays (l'administration suisse occupe la sixième place sur 57). Ceci semble avoir également influé positivement sur le choix du site de quelques entreprises actives à l'international, comme le soulignent les messages de réussite provenant de diverses communes et de divers cantons.

La réorganisation axée sur le client du réseau de distribution suppose l'application de nouvelles formes de contrôle et d'organisation des processus **au niveau de la production** (voir le *chapitre 4.3 Produire les prestations publiques*). Ainsi, les charges administratives peuvent être efficacement réduites par des modifications correspondantes des structures et rapports de production.

Productivité, flexibilité et rentabilité en réseau. À l'avenir, l'efficacité des cantons et communes individuels dépendra moins de la taille des unités, mais de l'**efficacité des réseaux organisationnels** intégrés dans ces unités. Le fédéralisme et l'autonomie des communes ne seront pas pris en compte dans le réseau général de distribution et de production, mais plutôt renforcés. L'**activité administrative des structures interconnectées** peut être organisée de manière plus efficace, plus efficiente et plus transparente. Il est possible d'écarter les doutes concernant le manque d'efficacité et de qualité des prestations de services des structures historiques et de conserver l'ancien découpage géographique des plus petites communes et des plus petits cantons. Le travail en réseau peut se développer sans que rien ne doive changer au niveau de la diversité institutionnelle de l'administration publique. Ainsi, le postulat de la *stratégie de cyberadministration suisse*, selon lequel il faut utiliser le «**fédéralisme comme une chance**»²⁶, prend concrètement forme.

²⁴ Cf. Capgemini, *Indice de référence des cyberadministrations 2009*, <http://www.ch.capgemini.com>

²⁵ Cf. *International Institute for Management Development (Genf): World Competitiveness Yearbook 2009*, <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>

²⁶ *Stratégie de cyberadministration suisse*, p. 5, www.egovernment.ch

Réorganisation des structures administratives. La nouvelle pensée organisationnelle²⁷ soutient les décisions politico-administratives par le meilleur, et en même temps le plus rentable, agencement des structures organisationnelles et de la mise en œuvre du travail, permettant ainsi de formuler des alternatives et de les rendre visibles en général. Il n'est ainsi pas impératif de conserver les structures mises en place, quelles que soient les circonstances. Cela n'empêche pas d'utiliser les chances de la cyberadministration pour **simplifier les structures administratives**. Même lors des **regroupements de communes** qui peuvent s'avérer nécessaires en raison de problèmes structurels profonds, les options d'agencement évoquées dans le concept organisationnel ouvrent un large champ d'application.

S'orienter vers les valeurs de base d'une bonne direction administrative. Le concept organisationnel soutient les objectifs de modernisation de la stratégie de cyberadministration tout en préservant les conditions et les restrictions qui incombent aux administrations publiques selon la constitution et les notions-clés. Font partie des valeurs de base d'une bonne gouvernance (*Good Governance*), lesquelles peuvent être soutenues par une cyberadministration intégrée au niveau organisationnel:

- la participation démocratique lors de l'administration et de la création du droit;
- la licéité, la fiabilité, ainsi que l'efficacité et l'efficience de l'administration (y compris la qualité et la liberté politique de contredire les mesures);
- la transparence et la traçabilité (sert de base non seulement à la qualité de service, mais aussi au contrôle démocratique de l'administration).

La mise en œuvre des objectifs de modernisation délicats de la *stratégie de cyberadministration suisse* suppose un changement de culture dans l'administration publique. La «capacité d'interconnexion» fait ici office de mot-clé. Les compétences et capacités organisationnelles (collectives), mais aussi professionnelles (individuelles) nécessaires à l'élaboration des structures de prestations interconnectées doivent donc être développées de manière ciblée (cf. le *chapitre 5 - Mettre en œuvre le changement*).

²⁷ «L'orientation vers les prestations et les processus opérationnels» constitue l'un des sept principes de la stratégie, cf. *Stratégie de cyberadministration suisse*, p. 6, www.egovernment.ch

4 Fondements du concept organisationnel

4.1 Dimensions et cadre de l'organisation

Le *concept organisationnel* développe une **approche systémique** de la **distribution et de la production des prestations publiques** en prenant en compte les postulats de modernisation de la *stratégie de cyberadministration*. Pour cela, il faut en particulier analyser les interactions et les dépendances de ces deux *dimensions d'organisation*.

La **distribution** ou l'interface de distribution de la cyberadministration concerne **le domaine de l'administration publique visible et accessible aux clients**, c.à.d. «l'interface utilisateur». Ainsi, l'**accès simple** et sans complications à l'offre de prestations, la bonne accessibilité des autorités locales, ainsi qu'une **acquisition** rapide et **sans obstacle** des prestations publiques passent au premier plan (réduction des charges administratives en guise de postulat stratégique). Étant donné que les obstacles bureaucratiques de l'interface de distribution s'expliquent en particulier par les structures de production fragmentées en îlots, la réorganisation des rapports de production revêt une importance capitale.

La **partie «invisible» de la création des prestations** pour le client dans l'interface de distribution sera par la suite désignée par le terme **production**. Du **point de vue de la production**, il faut décrire comment l'administration doit s'organiser afin de pouvoir créer des prestations publiques non seulement personnalisées, mais aussi efficaces, rentables et de haute qualité. Pour ce faire, il faut organiser la fourniture de prestations de telle sorte que le client échappe aux charges administratives, en particulier sous forme de contacts administratifs évitables. Le *concept organisationnel* évoque ainsi des contextes et des mesures nécessaires pour une **mise en réseau interadministrative des prestations, des processus, des structures de distribution et de production**.

L'administration produit ses prestations, qui se composent en grande partie de décision, dans un cadre légalement formalisé- la **procédure administrative**. Celle-ci fournit au *concept organisationnel* la toile de fond concrète et pratique pour le développement conceptuel et l'instauration de nouvelles formes de coopération entre les organisations.

Pour diverses raisons, la **procédure administrative** peut servir de **cadre d'organisation** pour la mise en réseau des structures de distribution et de production de l'administration publique:

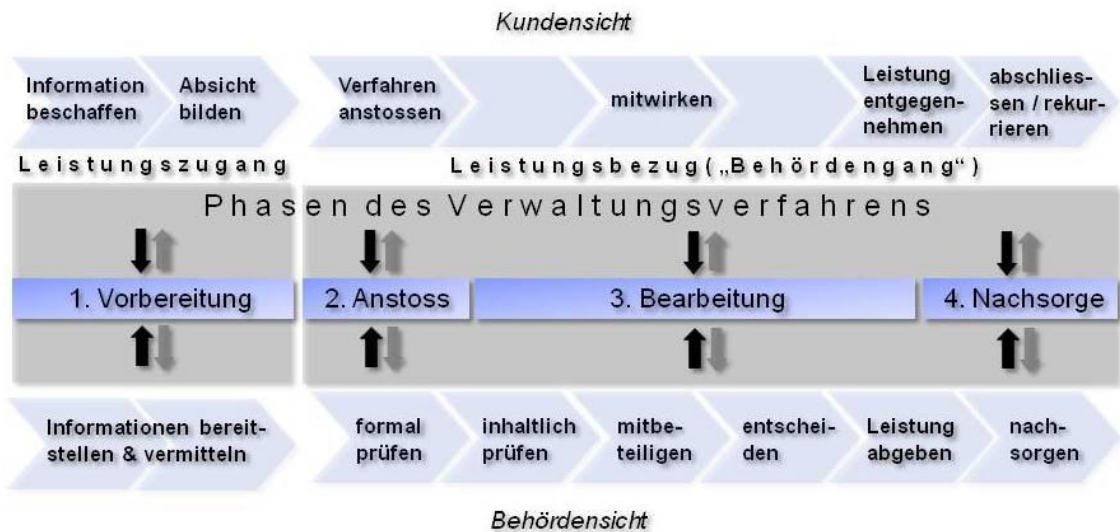
- L'activité administrative est liée à des **conditions cadres légales**, c.à.d. à des objectifs généraux de procédure et de traitement²⁸. Ceux-ci doivent impérativement être respectés lors de la réorganisation de l'agencement de la distribution et de la production.
- La procédure administrative ramène les **propriétés spécifiques de la fourniture de prestations étatique** dans le champ de vision: les prestations seront fournies à un niveau **territorial**, c.à.d. sur la base de tâches et de compétences légalement attribuées. Les autorités compétentes ne peuvent ainsi ni être remplacées ni accomplir «simple-ment» des tâches attribuées au niveau territorial de leur côté (cf. le chapitre 4.3.1 - *Coopérer dans toute l'administration*) dans les procédures basées sur la division du travail.
- Les actions parallèles des autorités et des clients sont liées les unes aux autres dans la procédure administrative. C'est en lien très étroit avec le *modèle de distribution du commerce électronique*²⁹ que l'on peut répertorier les interactions entre les clients et les agences administratives selon un **modèle de phases**, se composant des quatre phases suivantes:³⁰
 - phase de préparation;
 - phase de démarrage;
 - phase de traitement;
 - phase d'approfondissement.

Le modèle de phases de la procédure administrative est particulièrement adapté en tant que **cadre d'organisation** pour une *interface de distribution* de l'administration publique conviviale et interconnectée (cf. 4.4 - *Distribuer les prestations publiques* et l'*annexe V: Le modèle à phases de la procédure administrative*).

²⁸ Cf. par exemple à ce sujet la *Loi fédérale sur la procédure administrative* RS 172.021, ainsi que les spécifications correspondantes relatives à la direction administrative de la *Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)*, RS 172.010

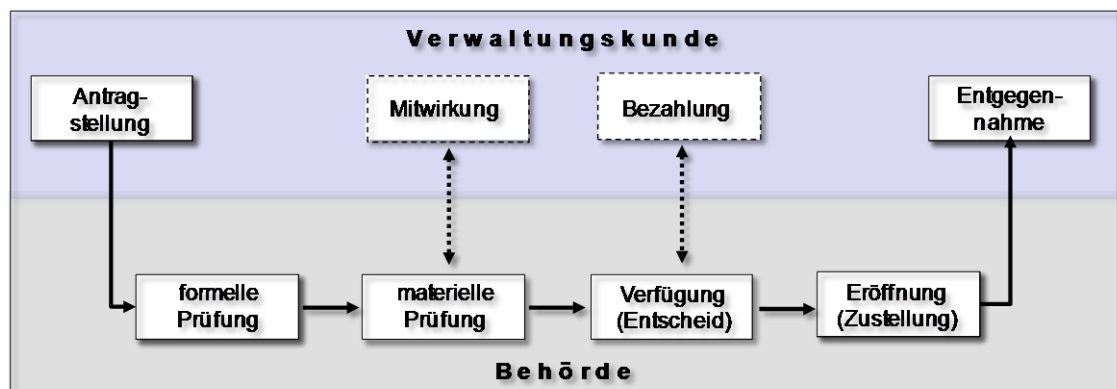
²⁹ Le modèle a été développé par B. Schmid, de l'Université de Saint-Gall. Nous avons suivi la représentation de M. Gisler, *Vertragsrechtliche Aspekte Elektronischer Märkte nach Schweizerischem Obligationenrecht*. Diss. Université de Saint-Gall n°.2281, 1999, p.28ff.

³⁰ Cf. à ce sujet K. Lenk, *Der Staat am Draht*, Berlin 2004, p.76.



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

- De plus, l'**uniformité procédurale** de la procédure administrative fournit des points de repère pour déterminer
 - comment les divers procédés définis techniquement au niveau opérationnel intermédiaire peuvent être réalisés avec un faible nombre d'**éléments de mise en œuvre similaires** et
 - comment les ressources, fonctions et infrastructures nécessaires peuvent être **exploitées et utilisées dans toute l'administration**.



(Fig. 2) Eléments de processus légalement formalisés de la procédure administrative

4.2 Les charges administratives, un point de départ

Du point de vue du client, la **réduction des charges administratives**, c.à.d. une simplification et une amélioration nettes des voies d'accès à l'offre de prestations, ainsi que la méthode d'acquisition des prestations nécessaires, constitue une valeur ajoutée directe de la *cyberadministration*. Les *programmes de cyberadministration* sont fortement axés sur le fait d'éliminer, ou du moins de décriper les obstacles bureaucratiques - qui sont toujours liés à des frais - via une réorganisation de l'interface de distribution.³¹ L'analyse ci-dessous démontre que les **origines** des charges administratives se trouvent souvent dans les **structures de production** elles-mêmes - réaliser une interface de distribution conviviale doit donc inclure la réorganisation des structures de production.

4.2.1 Nommer les origines structurelles

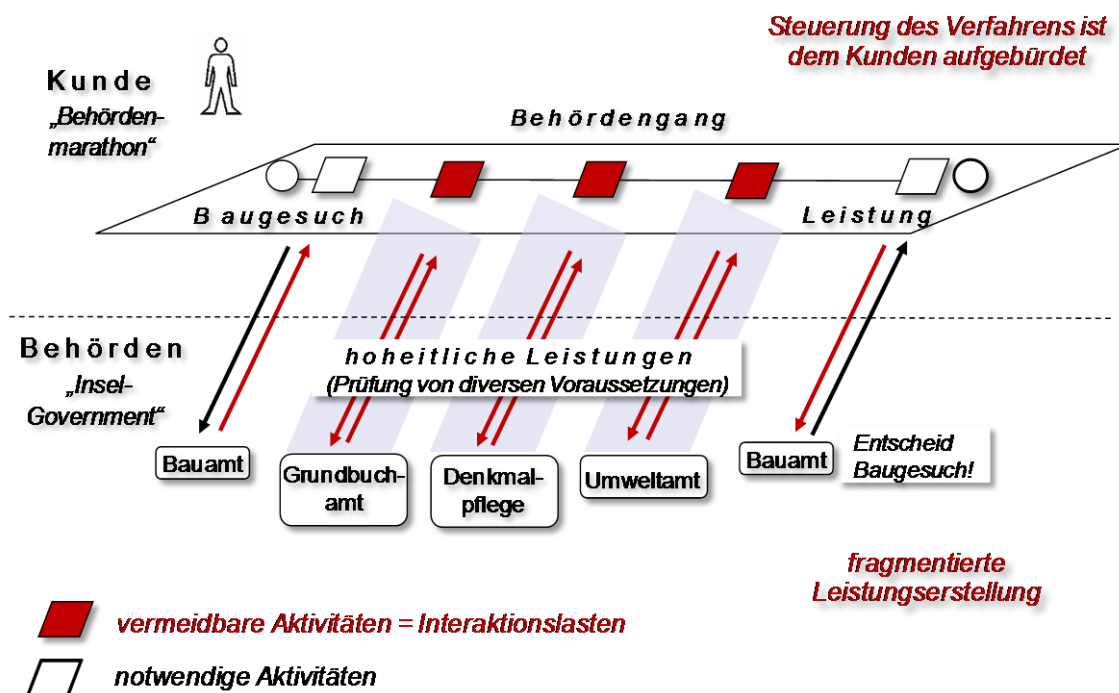
Les clients de l'administration réclament et acquièrent des prestations sur la base de requêtes, qui reflètent les diverses **situations privées** (par ex. un mariage ou un déménagement) ou **professionnelles** (par ex. création d'une entreprise). Cependant, ils perçoivent les contacts administratifs comme étant des obligations souvent fatigantes et incompréhensibles, confrontés à des charges et des obstacles, par lesquels l'image de l'administration est connotée négativement.

Charges d'interaction. Des **tâches de contrôle et de coordination** sont souvent transmises aux clients dans les échanges avec les autorités³². Beaucoup d'interactions prenant du temps et pouvant être réduites en mettant en réseau les structures de distribution et de production sont ainsi liées. Lors d'une demande de prestations, le client doit devenir actif lui-même et doit veiller à être «bien informé» concernant le bon déroulement des transferts du traitement et de la compétence entre les autorités concernées. Lors des procédures visant à obtenir un permis, le demandeur doit subir un «marathon administratif». En mobilisant son temps et des ressources supplémentaires, il doit - bien souvent de lui-même - s'y retrouver dans la «jungle des compétences» pour enfin recevoir la prestation demandée. À certaines *situations privées* (par ex. un mariage) ou *professionnelles* (par ex. création d'une entreprise) vient s'ajouter le fait que plusieurs prestations publiques peuvent souvent correspondre à une unique requête, prestations qui doivent être fournies séparément lors de procédures individuelles et à effectuer séparément. Enfin, les clients se trouvent fréquemment

³¹ Cf. 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).

³² Les phases 2 à 4 de la procédure administrative sont particulièrement concernées ici.

confrontés à diverses **charges d'attestations**: généralement, pour qu'une demande soit concrètement examinée par l'organisme compétent, les clients doivent fournir une multitude d'attestations (preuves) pour les inscriptions officielles aux registres (par ex. confirmation d'une inscription dans le livre foncier, extrait du casier judiciaire, etc.).



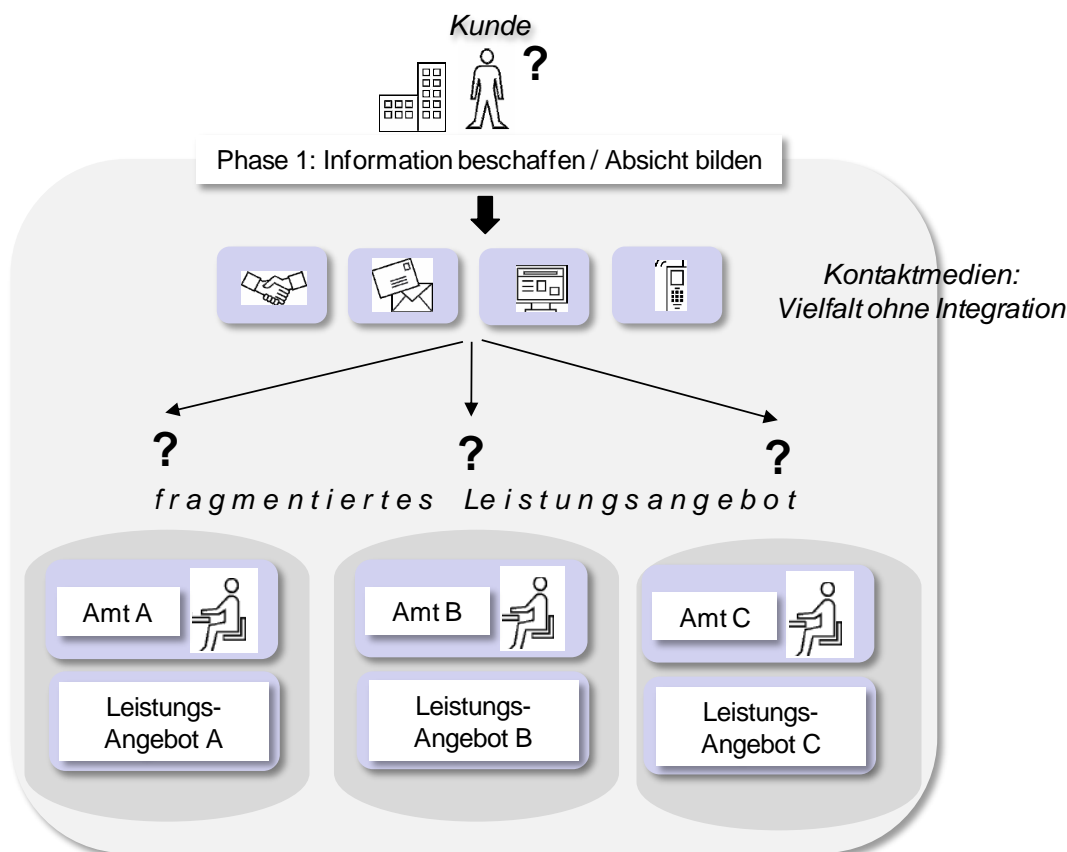
(Fig. 3) Des charges d'interaction naissent des structures de production et de distribution en îlots. Le contrôle et la coordination de la procédure sont souvent imposés au client

Charges d'information et de communication. Malgré Internet, obtenir des informations de façon ciblée et rapide³³ via des prestations et des sources nécessaires suppose souvent que le client soit bien ou très bien orienté par rapport aux compétences et à l'organisation des autorités. L'abondance croissante d'information, tout comme la pluralité judicieuse des voies d'accès et des moyens de contact (guichet des autorités, courrier, téléphone, Internet, etc.) tendent à augmenter la complexité.³⁴ Rechercher la bonne prestation, un poste compétent ou le formulaire de requête nécessaire, mais aussi les efforts visant à comprendre correctement le déroulement de la procédure («Que dois-je faire, et dans quel ordre?») sont des activités qui prennent du temps et qui sont souvent frustrantes. Beaucoup de contacts admi-

³³ La «phase 1» de la procédure administrative («Fournir des informations/Former une intention») est particulièrement concernée.

³⁴ L'organisation et l'intégration des voies d'accès nécessitent un concept global. Cf. à ce sujet le projet prioritaire *B2.01 Accès aux prestations publiques électroniques (portails)* dans le *catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. Cf. www.egov.ch

nistratifs sont également établis en raison d'indications et d'informations manquantes, introuvables ou insuffisantes concernant les prestations nécessaires (*Effet Wrong door*: «Non, notre autorité n'est pas compétente pour cela!») - ils pourraient être évités.



(Fig. 4) Des structures de distribution à compétences fixes: «La compétence avant les prestations avant les requêtes»

L'analyse des charges bureaucratiques ne révèle pas la lourdeur souvent présumée de l'administration comme leur origine. Elle nomme plutôt des **raisons structurelles et organisationnelles**, qui entravent particulièrement l'efficacité de l'administration également dans un système global. Les charges bureaucratiques constituent la suite «logique» d'une **organisation administrative fortement fragmentée**, pour laquelle le principe de compétence constitutionnel fonctionne sans examen comme étant le principe d'organisation de la production et de la distribution (création de structure en îlots).

4.2.2 Réduire les charges administratives

En prenant en compte les interactions et les contextes entre les structures de production et de distribution, on peut en tirer les premières conclusions pour agencer une administration

libre et efficace, ce pour quoi il existe déjà beaucoup de bons exemples de mise en œuvre en Suisse:

- **Réduire les charges d'interaction.** Le nombre d'interactions du côté du client peut être systématiquement réduit, en particulier en **retransférant l'activité de contrôle et de coordination de la procédure aux autorités**, c.à.d. en déplaçant l'interface de distribution dans la production. Le modèle offre ici une coopération et un contrôle général se basant sur des prestations interconnectées (cf. le *chapitre 4.3.1 - Coopérer dans toute l'administration*).
- **Supprimer les obstacles d'information et de communication.** Selon le principe de la **requête avant la prestation avant la compétence**, des structures d'offres et d'acquisition conviviales supposent deux choses: premièrement, que les autorités adoptent le **point de vue du client** pour agencer l'interface de distribution (cf. le *chapitre 4.4.1 - Faciliter l'accès aux prestations*). Deuxièmement, qu'elles «modularisent» leurs processus opérationnels sur la base d'une considération de l'activité administrative axée sur la procédure, dans le but d'identifier des éléments de distribution réutilisables («génériques») pour ensuite les mettre à disposition dans un réseau de distribution convivial. Malgré la forte fragmentation de l'organisation administrative, les charges d'information et de communication dans l'interface de distribution peuvent ainsi être réduites, par exemple en regroupant les offres de prestations dans toute l'administration selon les requêtes et les groupes cibles, ainsi qu'en facilitant l'accessibilité des centres d'accueil mis en réseau.

Du point de vue de l'entreprise, il s'agit également de pouvoir sensiblement réduire les **frais bureaucratiques** (frais de processus) grâce à la simplification administrative.

4.3 Produire les prestations publiques

Dans ce chapitre, nous évoquerons comment l'administration doit s'organiser pour fournir ses prestations non seulement de façon personnalisée, mais aussi de façon efficiente, rentable et de haute qualité. Y seront décrits les éléments organisationnels pertinents, qui rendent les centres administratifs à tous les niveaux capables

- de **coopérer dans des réseaux efficaces** (*chapitre 4.3.1 - Coopérer dans toute l'administration*) et, en même temps,
- de **mettre en réseau leurs structures de distribution et de production dans toute l'organisation** (*chapitre 4.3.2 Mettre les structures de production et de distribution de toute l'administration en réseau*).

Lors de la modernisation de la production des prestations publiques, les **défis** consistent, entre autres,

- à mettre à disposition des bases et des outils communs, qui permettent une mise en réseau opérationnelle efficace d'une **multitude d'unités de prestations indépendantes** (c.à.d. l'administration fédérale, celle des 26 cantons et des quelque 2 800 administrations communales). La difficulté réside ici dans le fait de déterminer des modèles de coopération compatibles avec le fédéralisme et, en même temps, réalisables d'un point de vue opérationnel.
- en la **multitude et la diversité des secteurs de prestations publics**³⁵: comment peut-on mettre en réseau les mondes de processus «locaux» isolés (îlots) d'un point de vue organisationnel et les intégrer d'un point de vue technique?
- en les **conditions cadres constitutionnelles et structurelles fixées**. Il faut conserver le fédéralisme et le principe de compétence. Mais il faut aussi tenir compte du **décalage** des niveaux de développement, qui dépendent des possibilités financières, opérationnelles, organisationnelles et techniques des cantons et des communes. Les objectifs généraux d'organisation de la *stratégie de cyberadministration* doivent en fait être **transférables** et atteindre des **seuils de motivation** correspondants. Au vu des structures fédérales de décision et d'organisation en Suisse, la mise en réseau interadministrative visée doit pouvoir croître «par la base». Former des structures de production et de distribution en réseau dans la cyberadministration nécessite ainsi une participation élevée à tous les niveaux administratifs.

4.3.1 Coopérer dans toute l'administration (modèle de coopération)

Établir un nouveau modèle de coopération de l'administration nécessite de s'éloigner d'une **interprétation restreinte du principe de compétence**, qui a causé une **formation d'îlots** très marquée dans le passé - et tous les phénomènes négatifs associés à la convivialité et à l'efficacité. Même dans une administration interconnectée, nous serons fidèles au principe de compétence constitutionnel et au principe de la **répartition territoriale des tâches**. À cet effet, il est cependant nécessaire de repenser et de réorganiser la cohabitation des compétences, prestations, processus et acteurs dans le système.

³⁵ Plus de 3 000 prestations publiques des trois niveaux territoriaux (Confédération, cantons et communes) sont déjà répertoriées dans l'inventaire des prestations *eCH-0070 Inventaire des prestations de la cyberadministration suisse* www.ech.ch

4.3.1.1 Respecter les conditions cadres constitutionnelles

La coopération des différentes autorités dans une procédure tendant souvent vers un travail divisé se fait avant les tâches légalement ancrées en toile de fond et attribuées au niveau territorial. Dans un système fédéral, ces compétences sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes. La **procédure administrative** prévoit le cadre de l'organisation de la coopération inter-organisations, dans lequel les autorités seront légalement obligées de s'échanger mutuellement des prestations (cf. le *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de l'organisation*). Ces prestations sont créées **dans le cadre** des centres respectifs légalement compétents. Par conséquent, la **différence structurelle entre les processus opérationnels inter-organisations et internes à l'organisation («locaux»)** est déjà contenue dans la procédure administrative. Les prestations, toujours créées dans des processus «locaux», sont échangées et/ou transmises au niveau de procédure général. Vu sous cet angle, la question du pilotage de la coopération interadministrative est traitée à un niveau bien plus bas.

Un exemple: pour examiner une demande de permis de construire, l'autorité de construction «responsable» a besoin de diverses prestations d'autres autorités, par ex. un extrait du registre de l'office du livre foncier, un permis secondaire de l'office pour l'environnement et une expertise de la conservation des monuments, etc. Toutes les autres prestations nécessaires pour créer la prestation «Décision concernant le permis de construire» doivent être ramenées dans le cadre de la procédure du permis de construire. Créer la prestation (c.à.d. tenir le registre de l'office du livre foncier, créer le permis secondaire et l'expertise à l'office pour l'environnement et à la conservation des monuments) restera ainsi dans le domaine de compétence et de responsabilité territoriale des autorités prenant part à la procédure.

4.3.1.2 Différencier les visions du processus

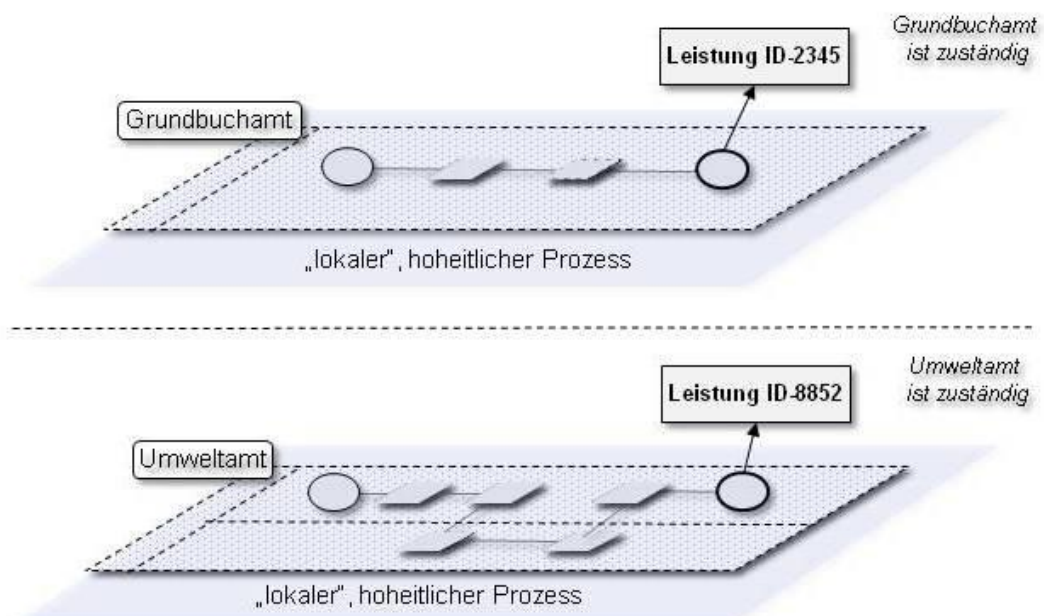
Développer des formes interconnectées de coopération nécessite une **différenciation des différentes perspectives de processus**, des niveaux de pilotage et de compétence, comme ces derniers sont abordés dans la procédure administrative. Selon les intérêts des acteurs, diverses visions ont du sens dans les processus administratifs:

- la **vision organisationnelle** d'une unité organisationnelle vers les processus dans son propre secteur de compétence (**processus «locaux»**);
- la **vision inter-organisation**, axée sur le pilotage et la coopération des différents acteurs de la procédure administrative (**processus «public»**);
- la vision du client sur les **démarches administratives**, c.à.d. dans le cadre des interactions attendues avec les agences administratives dans le cadre de la procédure.

- la vision du client sur son propre processus (**processus client**), à partir duquel il devra agir de façon ponctuelle avec les autorités (par ex. pour un projet de construction).

Ces visions peuvent être liées sous forme d'une «architecture de processus». Il est ainsi possible de façonner une **compréhension commune** de la cohabitation des différents processus «locaux» de la procédure ayant trait au pilotage et à la coopération générale.

Vision organisationnelle (processus «locaux»). Pour des raisons évidentes, les agences administratives se chargent en priorité d'établir une compréhension adéquate de leurs propres processus «locaux» (vision interne du processus) dans le cadre de la gestion des processus opérationnels. La vision organisationnelle «interne» reflète les besoins définis à l'échelle locale selon une maîtrise professionnelle et opérationnelle des processus dans leur propre domaine de compétence.

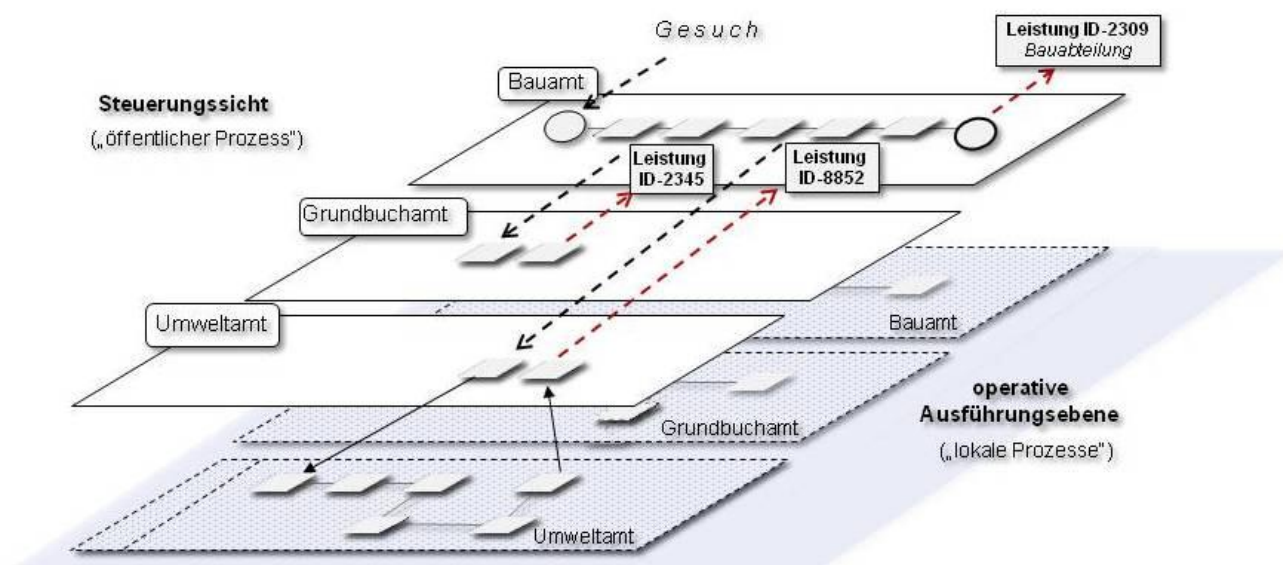


(Fig. 5) Vision organisationnelle des prestations et processus

Vision inter-organisation du pilotage (processus «publics»). L'interopérabilité organisationnelle de la cyberadministration suppose une «vision externe» conclue et supportée conjointement, c.à.d. une **compréhension commune** (*shared understanding*) de la cohabitation interadministrative des prestations et des processus. **L'intégration des processus** exige une **standardisation, une harmonisation et une intégration des informations** (données) **concernant les prestations et les processus** dans toute l'administration. Cependant, dans la vision externe, il faut répertorier les éléments de prestations, les déroulements, les traitements croisés, participants, etc. uniquement de façon transparente et professionnelle selon leur nécessité pour la coopération régulée et coordonnée. Les processus «locaux» ne sont pas concernés.

- Conformément à la version 2.0 du standard *Business Process Modeling Notation (BPMN)*³⁶, l'expression «processus public» est utilisée dans le *concept organisationnel* pour représenter les processus inter-organisation dans une procédure.

Du point de vue de la création coopérative des prestations, les processus de production «locaux» représentent les «boîtes noires». Il n'y a ni nécessité ni besoin d'agir «de l'extérieur» sur le processus «local» - ceci aurait aussi été effectivement refusé sur la base des compétences ancrées au niveau territorial.



(Fig. 6) Le processus «public» décrit la cohabitation des acteurs «locaux» lors de la création générale des prestations d'un point de vue du pilotage³⁷

La vision du client sur la procédure administrative. De plus, le déroulement des procédures peut être représenté du point de vue du client et être par ex. documenté comme un élément du processus client. La description cohérente des *démarches administratives*³⁸ doit aider le client à réaliser sa partie de la mise en œuvre de la procédure simplement et correctement du premier coup.

³⁶ Cf. à ce sujet l'*Object Management Group*, www.omg.org. Lien vers le standard *Business Process Modeling Notation (BPMN)*: www.omg.org/spec/BPMN/. Le standard BPMN est repris dans l'*eCH-0073 Documentation des processus et des prestations de service public*.

³⁷ Selon le *BPMN (V 2.0)*, les deux niveaux peuvent être représentés avec la même notation standard (la notation BPMN a été simplifiée sur l'image).

³⁸ À ce sujet, le standard *eCH-0088 Règles relatives à la description des démarches administratives en Suisse* est en préparation. Selon ce standard, les *démarches administratives*, c.à.d. le déroulement des procédures du point de vue des clients, doivent être décrites de façon cohérente sur les portails administratifs, ainsi que d'autres moyens d'accès.

4.3.1.3 Mettre les processus «locaux» en réseau via des prestations

Il a été démontré au préalable que les actions parallèles individuelles des autorités concernées sont concrètement liées et coordonnées via l'**échange et la transmission de prestations fixées légalement et attribuées au niveau territorial**. Les processus («locaux») des postes concernés «interagissent» via l'échange mutuel et la mise en réseau des prestations. Au cours de la procédure, les autorités fournissent des éléments de prestations créés au niveau territorial à d'autres autorités. La coopération interadministrative fonctionne ainsi selon un **modèle de coopération**, selon lequel les **processus «locaux» sont mis en réseau par l'échange coordonné de prestations explicitement convenues dans un processus «public»**.³⁹

Suivant le modèle de la **version 2.0 du standard BPMN**⁴⁰, qui prévoit la modélisation des contextes coopératifs inter-organisations⁴¹, les **distinctions conceptuelles** suivantes s'avèrent adéquates:

- Les prestations, les processus et les autorités sont intégrés soit comme étant «principaux» soit comme des «participants» dans les procédures interadministratives – le type d'intégration est fixé légalement.

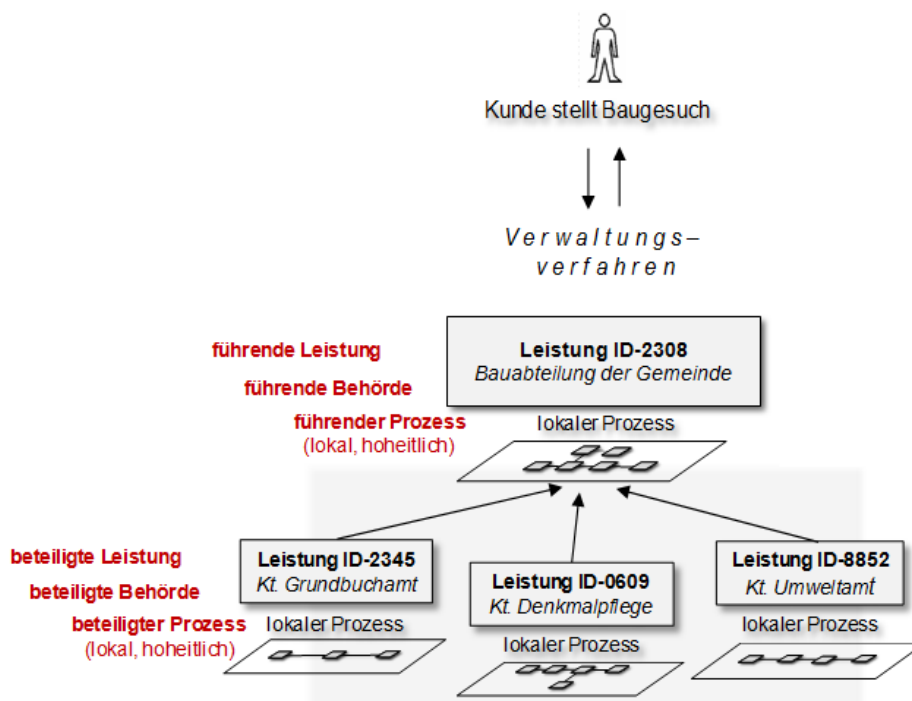
³⁹ Lors de la modernisation des structures de production de l'économie privée, fortement soutenue par les TIC, qui doit être observée dans le cadre de la mondialisation avancée des marchés au cours des dernières années, un nouveau modèle de coopération et de production fonctionnant sur la base de la mise en réseau des prestations (ou «services») semble s'imposer avec succès. Selon ce modèle «orienté vers les services», les partenaires peuvent agir en grande partie de façon indépendante – s'ils s'engagent à fournir les prestations demandées par les processus impliqués dans les temps et avec la qualité souhaitée. L'avantage de la réorganisation de la coopération sur la base de la mise en réseau des prestations réside dans le fait que les processus et les applications du partenaire qui coopère peuvent être «découplées» et, par exemple, les frais de processus peuvent être réduits par ce biais. En même temps, la flexibilité des relations professionnelles est nettement augmentée. Cf. à ce sujet *L. Cherbakov u.a.: Impact of service orientation at business level. IBM Systems Journal, Vol. 44, No 4, 2005*. Cf. également à ce sujet *W. Müller: Entkoppelte Prozesse – Massnahmen zur Stützung der lokalen Autonomie im Zeitalter der elektronischen Zusammenarbeit*, dans: *eGov Präsenz, 2010/2*.

⁴⁰ Cf. à ce sujet *Object Management Group, www.omg.org*. Lien vers le standard *Business Process Modeling Notation (BPMN): www.omg.org/spec/BPMN*. Avec la version 2.0, le cadre de standardisation BPMN possède l'avantage de pouvoir illustrer non seulement les visions de processus organisationnelles, mais aussi générales dans les modes de représentation respectifs selon les besoins.

⁴¹ Cf. à ce sujet la représentation générale de *Th. Allweyer: Kollaborationen, Choreographien und Konversationen in BPMN 2.0. Erweiterte Konzepte zur Modellierung übergreifender Geschäftsprozesse. Kaiserslautern 2009*.

- Une prestation demandée par un client représente la «**prestation principale**» de la procédure.
- Au cours de son processus, l'autorité compétente (et ainsi également «principale») pour la «prestation principale» «consomme» les **prestations «de soutien»** provenant des autorités «participantes», cependant indépendamment des processus que les autorités participantes doivent réaliser.
- En complément des documentations «locales» des prestations et des processus, le **processus «public»** décrit la **vision professionnelle commune des autorités** sur le déroulement de la création coopérative des prestations, certes du point de vue du pilotage général de la procédure, lors duquel l'échange régulé de prestations convenues mutuellement occupe une place primordiale.

Si l'on observe du point de vue de la production, les prestations publiques naissent via la liaison processuelle de semi-prestations attribuées au niveau territorial, puis devant être créées selon des compétences locales à un «produit global». Ce dernier point désigne la prestation fournie au client. Les prestations participantes jouent un rôle de support par rapport à la prestation «principale» de la procédure.



(Fig. 7) Interdépendance des prestations, processus et des autorités pour l'exemple d'un permis de construire

4.3.1.4 Piloter les processus dans toute l'administration

Avec la distinction structurelle créée entre un processus «public» et «local» dans la procédure administrative, **le principe de compétence est également conservé lors de la coopération interadministrative**. Puisque le pilotage général **n'intervient pas dans la compétence locale**, il peut, selon le cas, être traité comme l'une des affaires que les autorités *doivent réguler*.

- Ce fait explique aussi pourquoi les autorités rejettent tant les charges de pilotage et de coordination de la procédure administrative sur les clients: simplement car la compétence territoriale n'est ainsi pas affectée. Pour enlever des charges administratives aux clients, les procédés de pilotage peuvent ensuite être entièrement transférés à l'administration et y être régulés de façon flexible – dans la mesure où ils ne s'opposent pas aux dispositions correspondantes de la procédure.⁴²

Les différents aspects généraux de la fourniture de prestations doivent être régulés: les éléments de prestations à échanger au cours de la procédure doivent être décrits et convenus concrètement. Il faut en outre définir la **responsabilité opérationnelle du pilotage**, ainsi que le déroulement concret dans le temps des transferts de compétences lors de l'apport des éléments de prestations (cf. le *chapitre 4.3.1.5 Documenter les prestations et les processus*).

Il est possible de transférer la responsabilité *opérationnelle* de la procédure de l'autorité «principale»⁴³. Tant que le **pilotage de la procédure en tant qu'activité à réaliser n'affecte aucune caractéristique «territoriale»**, celle-ci peut également être attribuée selon d'autres critères et ainsi, par ex. confiée à un «centre d'accueil» (cf. à cet effet le *chapitre 4.4.2.1 Exécuter les prestations de façon simple et sécurisée*). On suppose ce qui suit: 1. Les autorités sont intégrées dans la procédure selon le principe de compétence. 2. La responsabilité opérationnelle de la procédure (dans le sens de «piloter et coordonner») est explicitement régulée entre les postes participants. 3. Le pilotage se fait en utilisant une base d'informations commune et harmonisée (*information sharing*).

⁴² Une explication de la multitude des dispositions de procédure résulte dans le fait que les prestations et les compétences ont toujours une base légale, tandis que «l'orchestration» interadministrative des prestations au sein d'une procédure doit être explicitement réglée entre les acteurs.

⁴³ L'autorité «principale» est juridiquement responsable de la prestation fournie vis-à-vis du client.

- Sur le modèle de la façon de procéder de l'initiative britannique *eGovDirect*⁴⁴, les autorités suisses ont pu faire activement avancer la définition des structures de prestations et de production communes dans des **comités mixtes**.⁴⁵

Le modèle de coopération et de pilotage évoqué ici constitue la base de l'**optimisation et de la modernisation des processus opérationnels** de l'administration publique visée par la *stratégie de cyberadministration*. Il est particulièrement mis en pratique

- Lorsque plusieurs prestations sont demandées pour une seule requête client et que celles-ci sont mises à disposition sous forme d'un «**paquet de prestations**»: le pilotage opérationnel doit alors déborder sur la mise à disposition interadministrative de l'intégralité du «paquet de prestations». Le processus général par lequel les prestations individuelles sont rassemblées («orchestrées») dans le paquet de prestations demandé doit en plus être défini (cf. le *chapitre 4.4.2 Faciliter l'accès aux prestations*).
- Lorsque des **attestations** d'entrées officielles dans les registres ne doivent plus être apportées par le client, mais peuvent être demandées via la nouvelle **voie officielle interne** (cf. le *chapitre 4.4.2 Faciliter l'accès aux prestations*).
- Généralement pour les **processus administratifs internes**, auxquels participent plusieurs acteurs dotés de compétences différentes (par ex. pour des processus inter-départements ou inter-services, comme des co-rapports, etc.).

La complexité et l'effort du pilotage des processus interadministratifs restent limités, car ceux-ci peuvent être réduits en échangeant les prestations lors du déroulement concret dans le temps. L'attention est portée sur l'échange régulier (et le transfert régulier) des prestations au processus principal de la procédure: les processus «locaux» encapsulés dans le processus «public» ne doivent alors pas être pilotés «de l'extérieur» avec un effort de coordination et de contrôle trop important.

⁴⁴ Des *Production and Delivery Councils* ont été utilisés dans le cadre de cette initiative. Cf. à ce sujet T. Schuppan: *La directive européenne des prestations de service du point de vue de la cyberadministration: une mode ou une modernisation. Administration et gestion, 15^{ème} année (2009), livre 6.*

⁴⁵ Des comités de coordination ont pu être convenues en Suisse, par ex. via un complément correspondant des accords cadres juridiques et publics, via la coopération cyberadministrative entre la Confédération et les cantons. Cf. www.egovernment.ch

4.3.1.5 Documenter les prestations et processus

Dans le cadre d'une **gestion commune des processus opérationnels** à organiser, la condition requise d'une coopération interadministrative réside dans le fait de décrire les prestations ainsi que les processus généraux («publics») de façon systématique et cohérente, ainsi que de les documenter. L'objectif de la documentation consiste à créer **une base de compréhension professionnelle commune (*shared understanding*)**. **Intégrer les processus et les informations** vont ici de pair. Il est désormais possible d'arranger la coopération sur la base de l'échange des prestations professionnelles convenues de façon flexible, tandis que la production des éléments individuels des prestations demeure conforme à la répartition territoriale des tâches, sans restriction de responsabilité des centres compétents.

Le besoin professionnel de documentation et de réglementation lors de la coopération interadministrative s'étend essentiellement sur la **documentation unique** et la définition commune de quelques éléments professionnels.

- **L'inventaire des prestations.** Les prestations publiques, c.à.d. les résultats (les produits)⁴⁶ de l'action administrative, doivent pouvoir être identifiées de façon univoque dans le cadre de la coopération interadministrative, et ainsi pouvoir être répertoriées et entretenues dans un *inventaire de prestations* (cf. à ce sujet *eCH-0070 Inventaire des prestations publiques dans la cyberadministration suisse*).⁴⁷ L'échange régulé des prestations définies constitue un élément important de la coopération.
- **L'architecture des prestations.** La forme d'interconnexion des prestations définie par la loi peut être documentée sous forme d'architectures de prestations (cf. à cet effet l'*annexe II: Documenter et utiliser les architectures de prestations*).
- **La description des prestations.** Il faut répertorier les critères concrets des prestations individuelles, comme par ex. le résultat des prestations, les compétences territoriales,

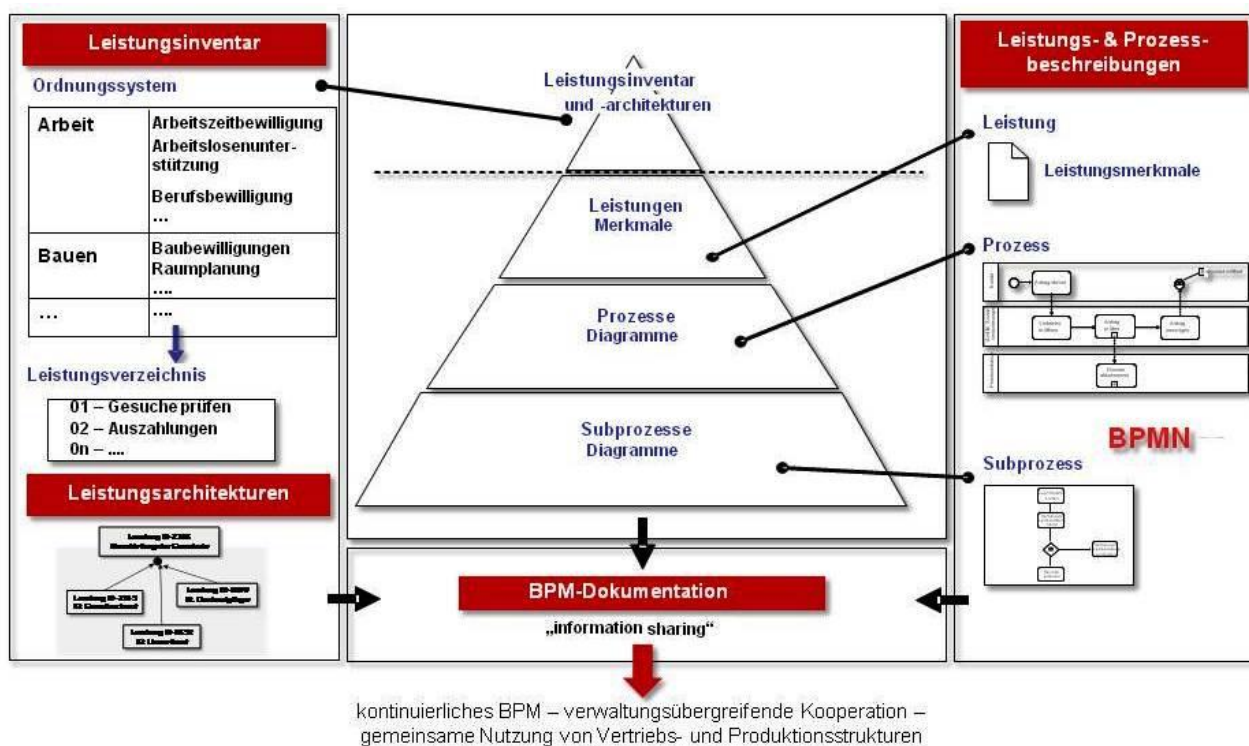
⁴⁶ Beaucoup de descriptions de modèles concernant les architectures administratives oublient totalement le niveau des prestations. Il est question de «processus» et de «chaînes de processus», où il s'agit – comme dans la procédure administrative – de prestations et de la mise en réseau des processus sur la base d'un échange coordonné des prestations. Une compréhension adéquate des rapports de coopération et des structures de processus dans les structures administratives interconnectées n'est que très difficile à obtenir.

⁴⁷ Cf. les normes et résultats du projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*, comme par ex. *eCH-0070 Inventaire des prestations publiques dans la cyberadministration suisse*, ainsi que la norme de documentation *eCH-0073 Documentation des processus et prestations de service public*. Plus d'informations sur www.ech.ch et www.egovernment.ch

etc. La coopération entre les centres administratifs est rendue possible sur la base de cette description obligatoire des prestations.

- **La description des processus.** La description des processus «publics» est nécessaire à la coordination professionnelle des différents créateurs de prestations de la procédure. Décrire les processus «locaux» est une partie intégrante de la gestion organisationnelle des processus opérationnels.

L'harmonisation des ensembles d'informations concernant les prestations et processus publics, nécessaire pour établir la coopération interadministrative, ainsi que pour mettre en réseau les structures de distribution et de production, suppose des **normes de documentation BPM** adaptées⁴⁸. Il s'agit également de répertorier conjointement les ressources commune des processus nécessaires de façon systématique et en répartissant la responsabilité selon les normes BPM, de les entretenir dans un **entrepôt à l'échelle de la Suisse** et de les rendre accessibles.



(Fig. 8) Éléments de documentation BPM (selon eCH-0073) visant à décrire les processus «publics» et «locaux»

Une infrastructure de documentation BPM correspondante doit être élaborée. Les travaux correspondants sont en cours dans le cadre du projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et*

⁴⁸ Cf. à ce sujet eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service public (norme de documentation de la cyberadministration suisse)*, ainsi que l'aide à la mise en œuvre d'eCH eCH-0096 *BPM Starter Kit* sur www.ech.ch

banque de références des prestations publiques (cf. l'image de l'annexe III: La coopération suppose une intégration globale des informations).⁴⁹

- Un point d'intérêt important de la gestion des processus opérationnels de l'administration publique est la compréhension professionnelle (shared understanding), en tant que base du déroulement opérationnel des processus interadministratifs. Cf. à cet effet l'**annexe I: Quelle gestion des processus opérationnels pour l'administration publique?**

La gestion des processus opérationnels mise en œuvre dans tout un département

Dans le Dépt. Fédéral des Affaires Étrangères (DFAE), les employés disposent, depuis février 2010, d'un accès en ligne à la documentation des processus opérationnels de tout le département (Scout DFAE). La documentation BPM est entretenue dans tout le département et soutenue comme des informations professionnelles de référence et l'activité opérationnelle professionnelle entre autres. Les processus sont représentés dans BPMN, de courtes explications des activités individuelles, ainsi que des documents et des modèles peuvent y être consultés. Les objectifs, les principes, les résultats et l'organisation de la gestion des processus opérationnels du DFAE sont régulés par une directive correspondante.

4.3.2 Mettre les structures de distribution et de production en réseau

Au niveau du **développement des entreprises**, les centres administratifs des structures en îlots inefficaces et coûteux peuvent être ouverts à l'aide de ces deux **stratégies de mise en réseau** complémentaires, dans lesquelles la vitesse de modernisation à définir reste à leur appréciation.

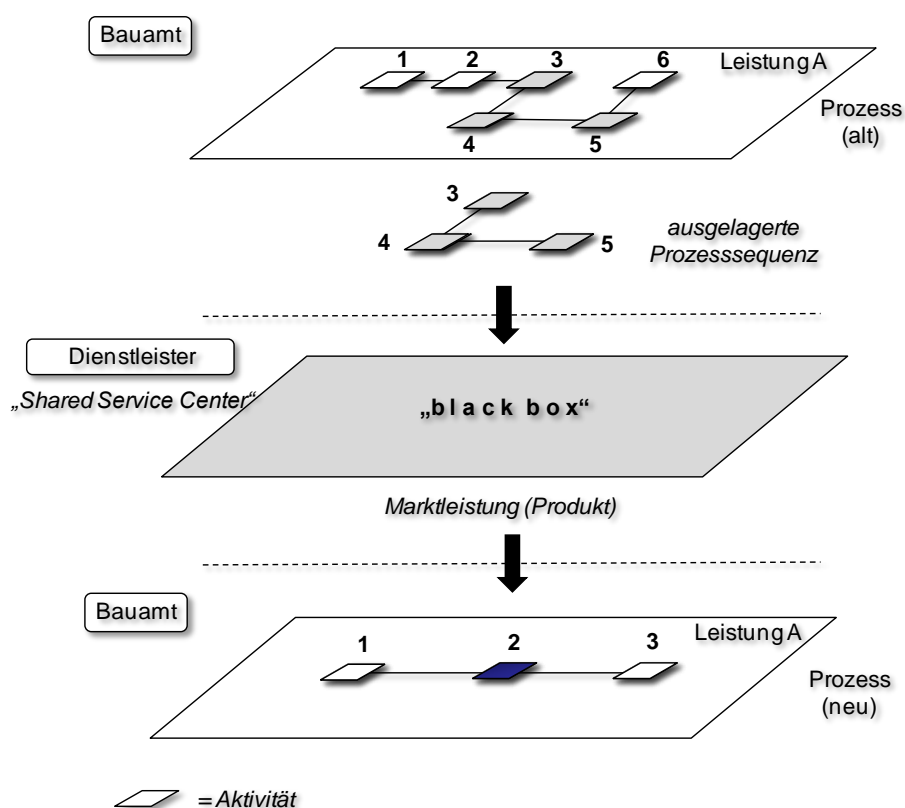
- Certaines séquences de traitement opérationnel des processus individuels sont remplacées par des «services» déjà mis à disposition **au niveau inter-processus et inter-organisations** en guise de résultat de la **modularisation des processus**.
- Certaines fonctions, ressources et infrastructures de processus nécessaires à l'exécution opérationnelle des processus sont remplacées par des éléments d'exécution déjà mis à disposition **au niveau inter-processus et inter-organisations** en guise de résultat de l'**opérationnalisation des processus**.

Modulariser les processus. Par *modularisation des processus*, nous entendons la **séparation des déroulements professionnels connexes** d'une organisation dans des sé-

⁴⁹ Cf. à ce sujet les résultats prévus du projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques* (cf. le chapitre 3.1 – *Stratégie de cyberadministration suisse*).

quences ou unités de processus autonomes; celles-ci peuvent alors être combinées de manière flexible et aussi délocalisées, par exemple. La modularisation influe aussi comme suit sur la réorganisation des processus opérationnels: une séquence de traitement, auparavant exécutée au sein du processus originel (local), est délocalisée. Un produit (ou un service) fini est alors acheté à la place de la séquence de traitement et ensuite traité («consommé») dans le processus. Le service appelé en externe par le processus originel remplace alors la séquence de traitement anciennement délocalisée. Du point de vue du processus originel, le procédé de production de l'élément traité représente une *boîte noire*.⁵⁰

La modularisation ne modifie et n'optimise pas seulement la production de manière fondamentale, mais concerne aussi l'interface de distribution de l'administration publique dans la réorganisation: organiser des voies d'accès simples, regrouper les offres de prestations, aménager des centres d'accueil, etc. – ceci représente des résultats visibles d'une modularisation des processus coordonnée et axée sur la procédure des autorités.



⁵⁰ Ce n'est pas un hasard si le système de modularisation présenté ici présente certaines similitudes avec les concepts d'architecture «axés sur le service» de l'informatique. Ici, le découplage des «services» de la véritable «Service Implementation» utilisables en externe, c.à.d. la mise à disposition technique d'un service, joue un rôle primordial.

(Fig. 9) Réorganisation et simplification d'un processus opérationnel en modularisant le déroulement du traitement

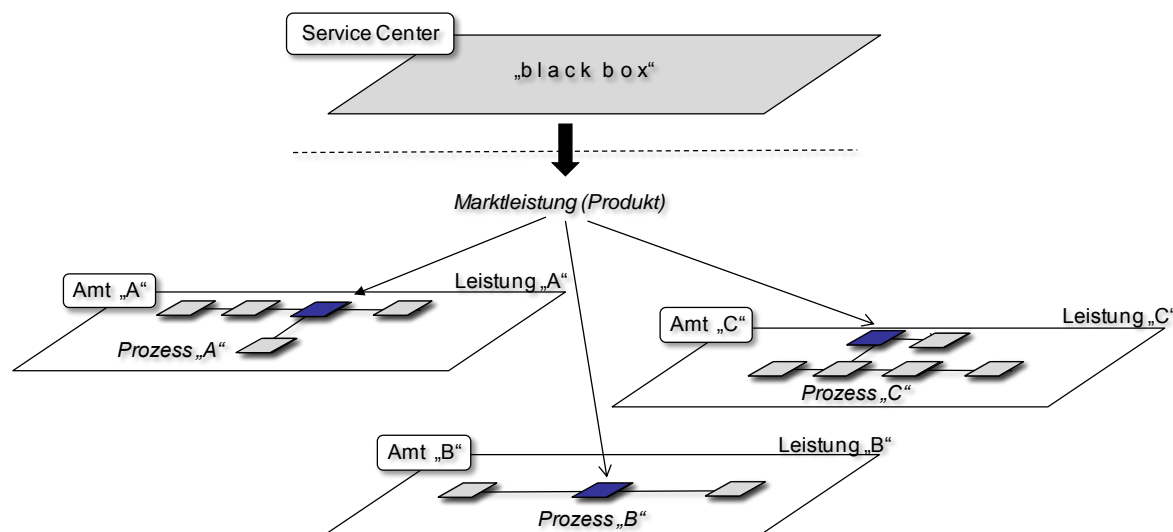
Dans un contexte organisationnel local, la modularisation encourage d'abord **des simplifications ciblées des déroulements du traitement**. Au vu de l'uniformité de la procédure administrative (cf. le *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de l'organisation*), les **processus administratifs** – quel que soit leur type – disposent d'un **grand potentiel de modularisation**, qui doit être exploité dans le cadre des programmes de cyberadministration. Ainsi, beaucoup d'éléments de processus, qui devaient être mis à disposition, exploités et payés dans des processus «locaux» (par ex. déposer une requête, l'authentifier, la payer, la distribuer, etc.), sont à nouveau offerts **dans tous les processus et toute l'organisation**, c.à.d. pour être utilisés dans une multitude de processus différents de diverses organisations (principe de **l'utilisation multiple**). Cela conduit à des économies d'échelle, et aussi à la **rentabilité globale** de l'administration publique.

Une particularité de la modularisation des processus doit être observée dans le contexte administratif: seules des tâches ne présentant *aucune décision territoriale importante*. Toutes les parties du processus importantes pour la décision doivent rester auprès de l'autorité compétente. La distinction entre les éléments de traitement **importants pour la décision ou non** est cruciale pour la réorganisation des réseaux de production de l'administration publique. Lors de la création des prestations publiques, un certain nombre de prestations de marché non attribuées au niveau territorial, c.à.d. fournies au secteur privé, peut être traité – les séquences de traitement importantes pour la décision ne peuvent cependant pas être remplacées.

La répartition des tâches au niveau territorial⁵¹, au même titre que l'uniformité processuelle de la procédure administrative, ouvre ainsi une large marge de manœuvre pour la mise à disposition et l'utilisation générale non seulement des services professionnels, des ensembles d'information et des éléments de procédure externalisés, mais aussi des infrastructures nécessaires pour ce faire. Ce sont en particulier les exécutions partielles répétitives et non territoriales qui se détachent des processus opérationnels locaux. Ici, une modularisation et une délocalisation coordonnées, ainsi qu'une réintégration consécutive et une utilisation sous forme de **fonctions professionnelles ou d'exploitation de soutien**, qui peuvent

⁵¹ La remise d'un permis de circulation représente une prestation publique, qui doit être demandée selon le lieu de résidence du demandeur auprès de l'un des 26 bureaux d'immatriculation cantonaux. Dans le cas présent, la même prestation publique et la même procédure publique sera créée par 26 créateurs de prestations compétents au niveau cantonal et, en règle générale, également dans 26 processus de traitement.

alors être utilisées dans une multitude de processus de production différents, c.à.d. appelées en tant que service (réutilisation) qui s'offrent ici aux autorités.



(Fig. 10) Utilisation inter-organisations des services («Shared services»)

Les **centres de prestations de services** (*Shared Service Center*) pouvant être **organisés différemment** en tant qu'exploitant et fournisseur. Ainsi, plusieurs communes peuvent, selon des critères purement économiques, fonder un centre de prestations de services pour certains services délimités – ceci peut alors être utilisé par d'autres communes. Dans le contexte de la modularisation des processus, il est possible de répondre de façon flexible à la question **make or buy** (créer ou acheter) du point de vue du producteur. Il est ainsi possible d'intégrer non seulement des sous-traitants privés, mais aussi des **partenariats public-public**, sans mettre en jeu la responsabilité des autorités compétentes ce faisant. Une large marge de manœuvre est disponible, particulièrement pour les tâches visant à mettre à disposition et à entretenir les équipements publics (rues, écoles et hôpitaux), pour lesquels l'obligation de garantie des autorités est fixée par la loi – mais dont on peut tout à fait remettre la charge à des partenaires privés.

L'utilisation commune des ressources professionnelles est particulièrement judicieuse pour des **tâches demandant beaucoup de connaissances**. Pour certains sujets (par ex. des domaines juridiques sélectionnés, la gestion des projets), il est possible de créer des centres de compétences intercommunaux, auxquels les communes peuvent accéder dans le cadre d'**accords standardisés** (*Service Level Agreements*). En fin de compte, une commune peut

décider elle-même auprès de quel centre de prestations de services elle achètera ses services à l'avenir, de sorte qu'une situation de concurrence naisse de la diversité des offres.⁵²

La granularité (hétérogénéité) des parties cessibles du processus est modelée selon l'objectif d'utilisation. La combinaison des éléments de «service» avec les parties restant à traiter dans le processus **ne doit pas être décidée au niveau le plus élevé**, mais peut être pilotée selon le besoin et exécutée de façon flexible dans les processus «locaux».

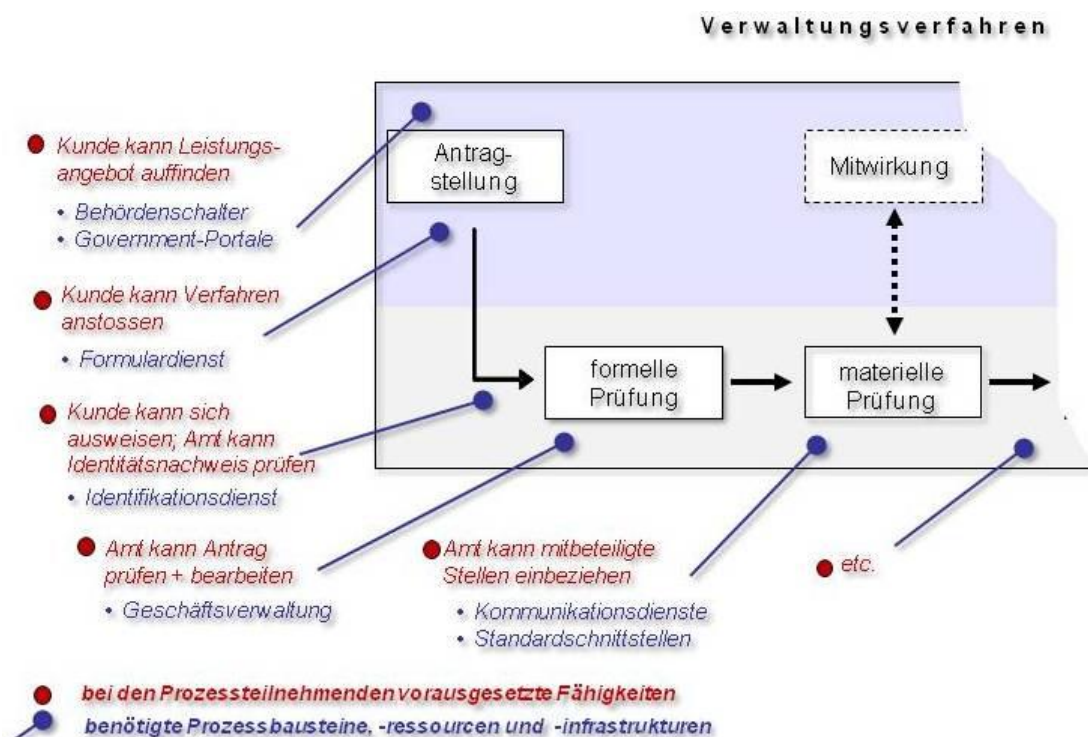
Opérationnaliser les processus. En complément de la *modularisation des processus*, l'*opérationnalisation des processus* constitue un autre système de mise en réseau efficace. Dans la perspective de la documentation professionnelle des processus (cf. le *chapitre 4.3.1.5 – Documenter les prestations et processus*), les éléments constitutifs, les fonctions et infrastructures nécessaires à l'**exécution opérationnelle des processus** sont identifiées. En dépit de la diversité professionnelle des processus administratifs, il s'avère en effet que le déroulement des opérations nécessite bien souvent les **mêmes éléments** et fonctions de **processus**. Différents processus peuvent alors être utilisés au niveau exécutif avec un **petit nombre d'éléments constitutifs de l'activité** et de fonctions de processus **utilisables de façon générique**. Ces éléments opérationnels peuvent être mis à disposition non seulement dans tous les processus⁵³, mais aussi dans toute l'organisation, par ex. en tant que «service».

Identifier et prioriser les éléments constitutifs des processus utilisables dans toute l'administration. Avec une approche stratégique basée sur la procédure lors de la modularisation et de l'opérationnalisation des processus opérationnels, les autorités peuvent identifier conjointement les ressources, éléments constitutifs et infrastructures des processus de façon plus fiable (cf. Fig. 11). La **procédure administrative** fait bien office de **cadre d'organisation** lors du développement de structures de production et de distribution interadmi-

⁵² C'est pour cela qu'il faut intégrer de plus en plus des instruments de pilotage «souples» et indirects lors de la création de nouvelles formes de coopération. En font par ex. partie des modèles communs de financement, des groupes de travail communs, des indices de référence ou des plateformes d'échange d'expérience, afin d'intensifier la coopération entre tous les niveaux en Suisse. Par exemple, les primes de mise en réseau des communes disposées à coopérer font office de stimulants concrets. On peut par ex. envisager que, lors de la création d'un *Shared Service Center* (communal), le rendement des regroupements réalisés reste dans les communes. De cette façon, de nouvelles structures de prestations pourraient devenir visibles de l'extérieur, ce qui incite d'autres communes à se connecter aux nouvelles structures de prestations.

⁵³ La gestion électronique des affaires (GEVER) fournit un exemple expliquant comment les fonctions génériques du déroulement des processus interne à l'organisation (contrôle opérationnel, direction des processus et Records Management) peuvent être mises à disposition dans toute l'entreprise. Cf. à ce sujet: eCH-0038 *Modèle de référence pour la gestion des informations dans la cyberadministration* www.ech.ch

nistratives. Lors du développement de l'*architecture de la cyberadministration suisse*, tous les éléments constitutifs des processus administratifs (électroniques) supposés généraux, organisationnels, fonctionnels et techniques (comme l'accès aux portails, les voies et moyens de contact, les services de formulaires et d'identification, etc.) peuvent être répertoriés dans une **gamme commune**, associés entre eux et enfin priorisés conformément à la stratégie (cf. à cet effet l'*annexe IV: Consolider la gamme des projets prioritaires pour en faire un outil de pilotage stratégique*). Cette orientation est déjà incluse dans les *prérequis*⁵⁴ de la *stratégie de cyberadministration suisse*.



(Fig. 11) La procédure administrative comme modèle d'organisation pour des structures de production et de distribution interconnectées: des ressources, fonctions, éléments constitutifs et infrastructures de processus réutilisables peuvent être identifiées et classées facilement

⁵⁴ Cf. à ce sujet les *prérequis* du *catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. www.egovernment.ch

4.4 Distribuer les prestations publiques

L'étendue globale des relations à organiser **du point de vue du client** entre les clients et les autorités, c.à.d. tous les aspects, non seulement lors de l'**accès**, mais aussi lors de l'**acquisition des prestations publiques** y sont inclus.

La mise en œuvre et l'organisation de nouvelles structures de distribution conviviales est possible au vu de systèmes précédemment décrits pour moderniser les processus administratifs de façon diversifiée (cf. le *chapitre 4.3.2*). Une multitude d'éléments d'organisation de l'interface de distribution peut en effet être définie, utilisée et offerte dans toute l'administration. La fourniture et l'exploitation deviennent ainsi bien plus rentables.

4.4.1 Faciliter l'accès aux prestations

4.4.1.1 Trouver les offres du premier coup

L'accès aux prestations concernent les canaux de distribution, les structures d'offres, les moyens et centres de contact, par lesquels un client trouve la bonne question et la source d'acquisition de sa demande rapidement et de façon sécurisée **du premier coup** (*at the first go*, cf. le modèle à quatre phases, *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de l'organisation*).

Des structures d'offres conviviales. Les clients administratifs doivent trouver les prestations individuelles dont ils ont besoin de façon déterminée et rapide, sans présupposer de connaissances préalables des structures des autorités et consort. Ainsi, les structures de distribution auparavant organisées selon le principe de compétence dérivent d'un **accès aux prestations** préparé selon la **situation privée** et **professionnelle** du client. Cette vision inclut également le fait qu'un client puisse acquérir toutes les prestations nécessaires par rapport à une certaine demande via une seule et unique démarche administrative (cf. le *chapitre 4.4.2 Faciliter l'acquisition des prestations*).

Lors de la mise en œuvre des divers besoins des clients dans les **structures de distribution les plus ouvertes possible**, des **formes flexibles** de structuration et de regroupement des offres de prestations doivent ainsi être prises en compte.⁵⁵ Pour cela, il faut en particulier attirer certains **groupes cibles**, comme par ex. les créateurs d'entreprises, les agriculteurs, les apprentis, les ouvriers étrangers, etc. Ainsi, lors du regroupement des offres, partir des particuliers et des entreprises ne suffit pas. Même pour les entreprises, il faut distinguer divers groupes, entre autres selon la taille, le secteur et la situation de l'entreprise (par ex.

⁵⁵ Cf. à ce sujet la norme eCH-0049 *Catalogue thématiques pour les portails de la cyberadministration* sur www.ech.ch, qui fixe une structure thématique unique des portails administratifs suisses.

fondation, vente, exportation, etc.). Les PME ont des requêtes différentes de celles d'un grand groupe chimique.

Des voies d'accès optionnelles et simples d'utilisation («accès multicanal»). L'accès aux prestations peut être organisé de façon similaire à la **diversité de la distribution** des biens de consommation. Il faudrait alors attirer la clientèle tout au long de ses diverses requêtes, situations et contextes d'action vers les canaux de distribution et moyens de contact adaptés à son point de vue – et ce sans tutelle. Les centres d'accès stationnaires («locaux») et mobiles doivent être traités de la façon la plus équitable possible et doivent être connectés entre eux. Un concept de distribution qui vise à rendre ses offres de prestations **facilement accessibles** doit déjà être adapté aux besoins et rapports stationnaires. Pour des raisons d'égalité de traitement, tous les clients de l'administration doivent avoir la **liberté de choisir** de pouvoir continuer à parler aux autorités par les voies conventionnelles (guichets, courrier). Il s'agit aussi de garder à l'esprit l'offre globale des voies et structures d'accès – c.à.d. qu'**un concept global de la cohabitation de toutes les voies d'accès est nécessaire**.

Pour l'interface de distribution de l'administration publique, il existe ainsi une exigence explicite, selon laquelle l'accès aux divers canaux («accès multicanal») est possible sans barrières et multilingue. Les structures d'accès doivent également rester ouvertes aux nouvelles formes de communication, par ex. à l'accès mobile à Internet par des appareils finaux correspondants («moyens de contact»). L'accès en ligne via des portails, favorisé lors de la première vague de *projets de cyberadministration*, n'est ainsi plus seul, bien qu'il offre de nombreux avantages financiers et au moins plus de confort pour les prestations simples et évidentes.

L'idée directrice de l'organisation d'un accès aux prestations comportant peu de bureaucratie consiste aussi en ceci: chaque client, chaque groupe cible (secteur, PME, etc.) trouve les prestations et sources d'acquisition nécessaires **du premier coup** (c.à.d. par la voie la plus simple et la plus directe – *at the first go*) ou peut aussi les appeler directement via une application propre à l'entreprise. Si nécessaire, des «indicateurs» dirigeront le client inexpérimenté (cf. l'exemple du portail indicateur www.ch.ch ou aussi l'idée d'un numéro national des autorités pour toutes les affaires administratives).

La diversité de la distribution est un besoin des clients

Le besoin de canaux de distribution flexibles et adaptés à la situation peut, dans le cas de la diversité de la distribution, être bien représenté pour les biens de consommation:

Des cigarettes sont mises à disposition d'un consommateur. Selon la situation, les voies d'acquisition suivantes s'offrent à lui:

- en buvant une bière avec des amis après le boulot: le distributeur du restaurant;
- sur le chemin du bureau: le prochain kiosque;
- pour un grand paquet à bas prix: l'achat au supermarché;
- lorsque ça ne presse pas: les prochains gros achats sur une boutique en ligne;
- pour le connaisseur: le commerce spécialisé

4.4.1.2 Rendre les offres de prestations bien accessibles via des points de contact

Un élément d'organisation essentiel pour réduire les charges d'informations et de communication consiste à rendre bien accessibles les points de contact des autorités, qui, d'une part, conduisent à l'offre de prestations adaptée et, d'autre part, soutiennent le client lors de la phase de préparation de sa démarche administrative et restent éventuellement à ses côtés lors de toutes les autres phases de la procédure administrative. Les points de contact sont une partie intégrante d'une structure de distribution organisée au niveau interadministratif: où que s'adresse le client, il obtiendra toutes les informations et directives nécessaires à une requête **au point de contact le plus proche de lui**. Ainsi, à l'avenir, de plus en plus de guichets de proximité joueront le rôle de ces guichets d'orientation. Certains clients préféreront continuer à développer leurs contacts avec les autorités via «leur» **guichet communal**. Celui-ci conservera en effet son attractivité grâce à sa bonne accessibilité (proche des citoyens, «service» personnalisé et non anonyme). Cependant, ce ne seront plus «seulement» les prestations propres de la commune du site qui seront proposées dans l'administration communale, mais un accès à toutes les prestations publiques nécessaires selon une situation privée ou professionnelle qui sera transmis.

Le prérequis pour ce faire est, entre autres, la **normalisation et l'harmonisation des informations concernant les prestations et processus publics à l'échelle de la Suisse** (intégration des informations, cf. aussi à cet effet l'*annexe III: La coopération suppose une intégration globale des informations*).

- Les normes correspondantes, ainsi que les premiers résultats de la documentation, comme par ex. l'**inventaire des prestations** des prestations publiques des autorités suisses, existent déjà. La mise à disposition d'infrastructures correspondantes et utilisables dans toute la Suisse est également prévue (cf. le projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*).⁵⁶

Des services d'orientation adaptés à certains groupes et requêtes de clients pourraient s'établir à tous les niveaux administratifs (cf. à cet effet le portail des PME www.kmu.ch en guise d'exemple de mise en œuvre réussie).

Les guichets et portails des autorités, actuellement encore principalement organisés selon les compétences ne doivent pas forcément disparaître: là où cela apparaît obligatoire du point de vue du client, ils peuvent jouer un rôle important en tant que structure d'accès complémentaire: les clients expérimentés préféreront souvent le «contact direct» avec l'autorité compétente.

⁵⁶ Cf. à ce sujet les normes et résultats du projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques* comme par ex. *eCH-0049 Catalogue thématique pour les portails de la cyberadministration*, *eCH-0070 Inventaire des prestations de la cyberadministration suisse*, ainsi que *eCH-0073 Documentation des prestations et processus de service public* sur www.ech.ch. Une base de données des prestations publiques uniformisée à l'échelle de la Suisse pourrait également être utilisée à l'avenir par des acteurs privés ou d'utilité publique selon le contexte: par exemple, les fournisseurs immobiliers pourraient intégrer toutes les informations de procédure officielles à prendre en compte lors d'un achat en tant que service supplémentaire pour la clientèle nationale et étrangère sur les pages des offres correspondantes. Selon ce modèle, les structures de distribution des prestations publiques croissent selon la demande via des canaux de distribution décentralisés.

Principes d'organisation d'une interface de distribution orientée vers le client

- **Facilement accessible:** la diversité et l'arrangement structuré des voies d'accès (canaux et moyens de distribution) permettent aux clients un accès à l'offre de prestations publiques selon la situation et le besoin.
- **Facilement trouvable:** les offres de prestations ne sont plus «en îlots», c.à.d. structurées exclusivement selon l'organisation des autorités, mais elles sont aussi préparées et rassemblées selon les situations privées et professionnelles, mais aussi selon les groupes cibles.
- **Facilement contactable:** où que les particuliers ou les entreprises s'adressent: ils obtiennent un accès aux prestations nécessaires au point de contact le plus proche, indépendamment du fait que ces prestations soient fournies au niveau communal, cantonal ou fédéral.
- **Facilement compréhensible:** la préparation et l'exécution de la procédure (ou de la démarche administrative) est facilement compréhensible du point de vue du client et décrite pas à pas.
- **Facilement réalisable:** l'acquisition des prestations publiques est possible de façon commode via des points de contact facilement accessibles, mais aussi un modèle d'interaction facilement réalisable, des moyens de contact et des fonctions de procédure.

4.4.2 Faciliter l'acquisition des prestations

4.4.2.1 Exécuter les prestations de façon simple et sécurisée

La diminution des autres charges d'interaction peut être soutenue lors des phases 2 à 4 de la procédure administrative (c.à.d. lors de l'acquisition des prestations, cf. le *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de l'organisation*) en prenant les mesures suivantes vis-à-vis de l'interface de distribution:

Des informations quand aux démarches administratives adaptées aux destinataires.

Bien souvent, les particuliers et les entreprises perdent beaucoup de temps lorsqu'il faut **se procurer les informations** concernant le bon déroulement de la procédure. Ainsi, il faut servir le client de l'administration avec des informations préparées de façon adaptée au groupe cible et fiables quant au déroulement d'une démarche administrative: par exemple,

des **instructions étape par étape**⁵⁷ peuvent veiller à ce que le client engage une procédure correctement du premier coup et sans obstacle pour arriver à une conclusion rapide. **Si les utilisateurs des prestations sont bien informés, cela réduit considérablement l'effort administratif global.**

Un soutien lors de la préparation et de l'exécution de la procédure. Lors de la transition de la phase d'information et de création d'une intention vers la véritable préparation et exécution de leurs affaires administratives, les clients doivent être soutenus de façon ciblée par l'administration (le «guichet» devient alors un «point de contact»). Si l'on observe l'ensemble de la procédure administrative, la gamme des prestations de services d'un point de contact peut être largement diversifiée, c.à.d. en partant de la simple instruction et du simple soutien lors du début de la démarche administrative (par ex. en mettant à disposition des formulaires électroniques, des descriptions étape par étape des conditions requises et du déroulement des processus, etc.) jusqu'à une prise en charge complète des cas par un «interlocuteur unique»⁵⁸.

Fournir des informations sur le contexte et le traitement. Lors de la prise de contact avec une procédure en cours, les clients doivent recevoir les informations nécessaires sur le contexte et le traitement («**De quoi s'agit-il, que me veut-on et pourquoi, que dois-je faire?**»). Ainsi, ils peuvent exécuter vite et bien les actions que l'on attend d'eux, et la procédure sera ainsi conclue sans retard inutile. Il doit également être possible pour le client de s'informer sur l'état d'une procédure en cours (traçabilité).⁵⁹

Exécution simple, fiable et sûre des fonctions de procédure. Les clients peuvent - peu importe qu'il s'agisse de la voie conventionnelle ou électronique – réaliser toutes les étapes de la procédure **via des fonctions facilement exécutables** (par ex. déposer une demande via un formulaire, payer, etc.). Il faut mettre à disposition les infrastructures correspondantes pour les ressources informatives individuelles nécessaires à l'interface de distribution (par ex. les services de formulaires, de paiement et de distribution, ainsi que les annuaires de prestations et des autorités).

⁵⁷ Des descriptions standardisées des démarches administratives sont prévues dans le cadre du projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*. Cf. le *catalogue des projets prioritaires* du 18 mai 2009 sur www.egovernment.ch

⁵⁸ Cf. à ce sujet la *Directive Services de l'UE du 12 décembre 2006*.

⁵⁹ Sur ce point, la base fournit la documentation standardisée des prestations et des processus publics. Les métadonnées descriptives peuvent alors également être distribuées à des services de suivi par ex. via la norme d'échange *eCH-0039 Interface de cyberadministration pour les documents et dossiers*.

La convivialité et le service client ont leur prix

Pour un agencement convivial de l'interface de distribution de l'administration publique, il est impossible de ne pas prendre en compte les **considérations économiques**. Il n'est pas possible de réaliser une offre complète des voies d'accès dans tous les cas pour des raisons de coûts. Afin d'éviter une prolifération sauvage et pour concorder de façon judicieuse les différentes voies d'accès entre elles, un concept global est nécessaire.

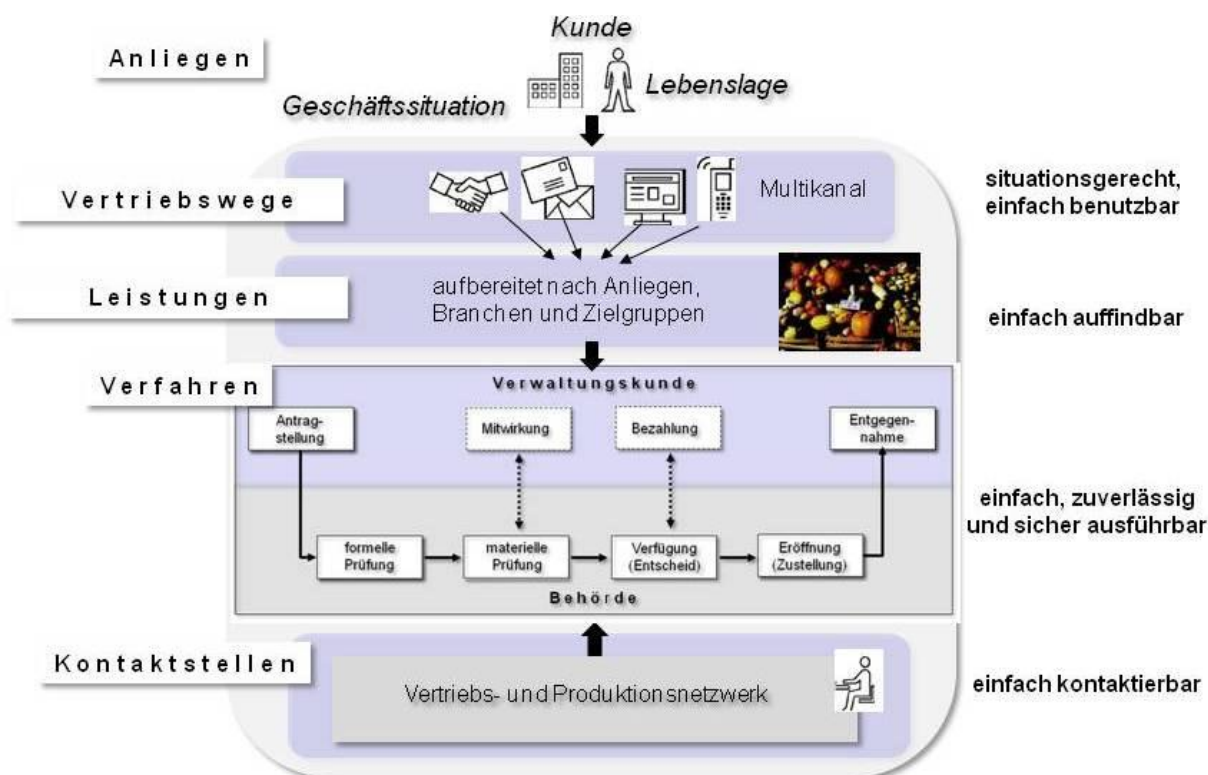
De nombreuses **économies d'échelle** peuvent cependant naître de la création de réseaux de distribution: les ressources, les éléments constitutifs et les infrastructures peuvent être utilisés plusieurs fois, ce qui s'avère positif non seulement du point de vue de la qualité (concentration du savoir-faire en un lieu), mais aussi du point de vue des frais d'acquisition et d'exploitation. Dans le même temps, l'accès en ligne ouvre de nombreuses possibilités de reporter certaines activités (en lien avec la saisie de données) sur le client (similaire à la banque en ligne, où les clients peuvent effectuer leurs transactions bancaires de façon autonome par voie électronique).

D'autre part, il faut pouvoir offrir un **suivi complet au cas par cas** - une idée directrice de divers concepts de distribution de la cyberadministration – en tant que service gratuit généralisé pour des raisons de coûts. Pour certaines prestations, une gestion payante des cas, fournie par le secteur public ou privé (cf. note de bas de page) en tant que prestations de services supplémentaires, pourrait être pratique. Pour les entreprises, une telle offre pourrait apporter un avantage considérable pour les requêtes complexes, coûteuses et urgentes (par ex. les procédures de permis de construire pour les grands projets).⁶⁰

Des interactions facilement réalisables. Les clients et les autorités doivent pouvoir se joindre mutuellement lors de toutes les phases de la procédure administrative (par ex. lors du dépôt de la requête, de la transmission des informations, la notification juridique de la décision, etc.) via **un modèle de contact simple et facilement réalisable** et le plus possible

⁶⁰ Avec ses 330 000 habitants, la commune de Barnet est la dixième commune la plus importante du Royaume-Uni et offre des prestations supplémentaires payées pour les permis de construire: «Au lieu de s'embêter avec différents adjoints administratifs, les maîtres d'ouvrage peuvent engager leurs employés administratifs personnels, qui accomplira toutes les démarches administratives pour eux contre une taxe de 600 livres sterling par an.» *Newsletter 2010/02 de l'IDT, Institut des prestations de service public et du tourisme de l'Université de Saint-Gall*

via des canaux de contacts adaptés et facultatifs (e-mail, courrier, contact téléphonique, guichet des autorités).



(Fig. 12) Organisation de l'interface de distribution selon le principe convivial «la requête avant la prestation avant la compétence»

Créer des possibilités flexibles de contact avec l'administration. Si les clients peuvent circuler sur des canaux de contact et des modèles d'interaction simples avec les agences administratives et recevoir constamment les informations nécessaires adaptées au destinataire quant au traitement et au contexte, si d'autres interactions sont supprimées à cause des nouvelles structures de production - alors il n'est pas nécessaire de limiter les contacts entre le client et les autorités en un unique point de contact pendant la procédure (interlocuteur unique, front office)⁶¹.

⁶¹ La directive Services de l'UE prévoit la création d'«interlocuteurs uniques», auprès desquels les entrepreneurs obtiendront plus que de simples informations exhaustives et des moyens de contacter les autorités. L'acquisition de toutes les prestations administratives nécessaires à l'enregistrement et à l'exploitation d'une affaire dans un état membre de l'UE doit être entièrement préparée du côté des autorités («gestion des cas»). Une difficulté de ce concept réside d'une part dans le lien des différentes fonctions de distribution et des prestations de service, c.à.d. dans les transmissions organisationnelles entre le point d'information, le premier guichet, le pilote de la procédure et le gérant des cas dans les services aux entreprises ou aux particuliers. La deuxième difficulté consiste à établir des relations organisationnelles avec les postes chargés du traitement (back office), en particulier du point de vue du pilotage et de la coordination de l'ensemble de la procédure et - lors de la mise à disposition des paquets de prestations - des procédures interdépendantes.

Selon les circonstances, flexibilité et convivialité des services peuvent aussi vouloir dire qu'en cas de besoin, le client voudrait également entrer en contact direct avec les autorités impliquées dans la procédure. Avec la modularisation des processus (cf. le *chapitre 4.3.2*), une multitude d'options d'agencement, ainsi qu'une flexibilité suffisante s'ouvrent lors de la mise en place de points de contact.⁶² **La meilleure solution, qui est aussi la plus rentable, pour agencer les interactions entre les clients et les autorités doit à chaque fois être déterminée dans le contexte des projets concrets de mise en œuvre.**

Il vaut vérifier et considérer les aspects suivants avant d'effectuer une mise en œuvre hâtive des **structures de front office/back office**:

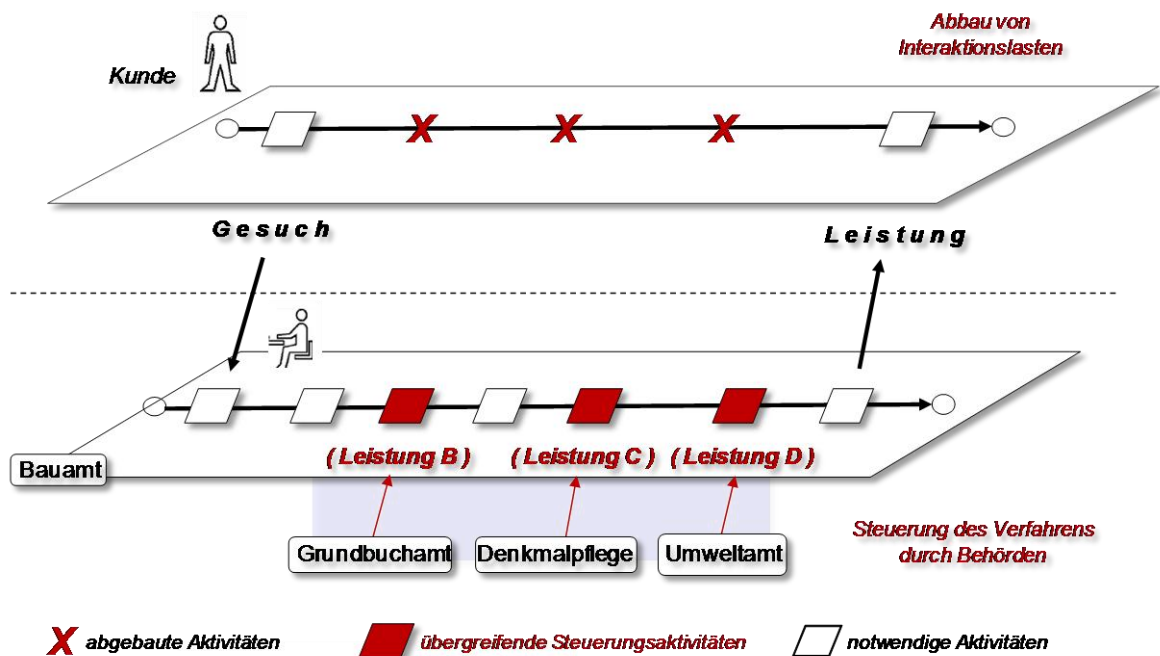
1. Grâce à l'optimisation des processus du côté de l'administration (cf. le *chapitre 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration*), les clients sont libérés d'une multitude de contacts nécessaires sans qu'un front office ne soit nécessaire.
2. Dans le cadre de l'obligation légale de coopérer, le client ne pourra en aucun cas être libéré des interactions avec les autorités. De plus, lors du déroulement des affaires administratives, il existe - souvent de façon très spontanée et non planifiable à l'avance - des occasions de contacts réciproques (par ex. pour les demandes de précisions ou de renseignements, etc.).⁶³ Ces interactions entre les clients et les autorités jouent toujours un rôle **dans les processus «locaux» des postes compétents**. Cependant, lors de la réalisation du système de front office, tous les contacts entre les clients et les autorités doivent se dérouler exclusivement via le front office. Pour cela, le front office doit disposer de connaissances suffisantes et toujours connaître les informations actuelles de l'état de traitement des opérations en cours dans les processus «locaux». Ceci pose des problèmes épineux d'ordre organisationnel, logistique et technique, dont les solutions peuvent rapidement devenir coûteuses.
3. Établir des solutions de front office/back office (on stop-Government) suppose une **standardisation étendue des ensembles d'informations** concernant les prestations et processus publics (intégration des informations). Cependant, ceci permet aussi d'autres formes de soutien du client, potentiellement plus flexibles et plus simples (at the first go).

⁶² Cf. à ce sujet *K. Lenk: Organisationsänderung durch Wegsehen. Der riskante Einstieg in One-Stop-Government mit der Dienstleistungsrichtlinie, Verwaltung und Management, 15^{ème} année. (2009), livre 5*, ainsi que *T. Schuppan: Die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung. Verwaltung und Management, 15^{ème} année. (2009), livre 6*.

⁶³ Il est très difficile d'anticiper toutes les situations de contact possibles lors des processus de décision et de négociation des procédures publiques.

4.4.2.2 Diminuer les interactions

La diminution des charges d'interaction ne dépend pas principalement de l'arrangement de l'interface de distribution, mais est plutôt un **effet de la transformation des structures de production**: ce n'est qu'ainsi que les agences administratives **prennent par ex. en charge les tâches de pilotage et de coordination** dans le cadre de la réorganisation de leurs relations de coopération et que les charges d'interaction sont nettement réduites du côté du client (cf. le *chapitre 4.3.1.4 Piloter les processus dans toute l'administration*). Des mesures visant à simplifier l'interface de distribution (par ex. la création de points de contact) peuvent également être prises de façon plus simple et plus appropriée sur la base d'une restructuration de la production précédemment réussie.



(Fig. 13) Réduction des charges d'interaction via une réorganisation des structures de pilotage

La participation opérationnelle des clients dans la procédure doit être réduite le plus possible dans l'exécution des actions requises d'un point de vue légaliste (ceci concerne, entre autres, le dépôt des demandes, la disponibilité d'information dans le cadre de l'obligation de participation, le paiement des taxes, ainsi que la réception de la décision des autorités).

L'administration ne doit pas demander ce dont elle dispose déjà. Ainsi, d'autres charges d'interaction sont diminuées – dans la mesure où la procédure a pu supprimer les obstacles légaux – sous forme de **charges d'attestations**, qui doivent toutes être déjà fournies dans les entrées existantes des registres officiels, et non fournies à nouveau. Au lieu d'aller les obtenir auprès du client, ces renseignements seront alors obtenus «par l'office» via la voie opérationnelle interne à l'autorité. Pour réaliser une solution ayant trait à la protection des données aussi facile qu'avantageuse financièrement, il faudrait que le client autorise une autorité à obtenir directement toutes les attestations requises pour la procédure via la voie officielle («**l'administration ne doit pas demander ce dont elle dispose déjà**»). Lors d'une évaluation automatique des paquets de données déjà disponibles dans les registres officiels de l'administration, des droits aux prestations peuvent être fixés de manière proactive par des particuliers ou des entreprises (par ex. pensions de retraite, bourses ou subventions) et offertes en tant que prestations. Les clients seraient alors «automatiquement» informés des droits aux prestations, qu'ils pourraient ensuite accepter ou refuser. Un principe de retrait (*No-stop-Government*) découlera ainsi du principe de demande.

Délivrer des paquets de prestations. Une autre variante de distribution peut mener à une nette réduction des charges d'interaction du côté du client. Dans de nombreux cas, un groupe entier de prestations autonomes, devant habituellement être acquises individuellement via des **procédures séparées**, correspondent à une situation professionnelle (par ex. création d'une entreprise) ou privée (par ex. un mariage) d'un client. En orientant l'organisation de la distribution vers le client, toutes les prestations nécessaires à une requête seraient mises à disposition par l'administration en tant que paquet global.

Du côté de la production, des exigences de pilotage et de coordination plus élevées en résultent, étant donné que l'on exige que les prestations soient fournies en «multipack» selon les compétences (cf. à cet effet la *Fig. 17 Interdépendance des architectures de prestations lors de la mise à disposition des paquets de prestations* dans l'annexe II). Il est en principe possible de satisfaire cette exigence grâce au modèle de coopération fédéral basé sur la **mise en réseau des prestations** (cf. à cet effet le *chapitre 4.3.1.4 Piloter les processus dans toute l'administration*). Pour cela, il faut mettre à disposition des ensembles d'informations concernant les prestations et processus publics dans toute l'administration, (intégration des informations dans des réseaux de prestations, cf. à cet effet le *chapitre 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration*).⁶⁴

⁶⁴ Cf. à ce sujet M. Brüggemeier, S. Schulz: *Datenpointernetzwerk: Informationsintegration für eine vernetzt arbeitende, transparentere und weniger spürbare Verwaltung der Zukunft*. Dans: M. A. Wimmer (Hrsg.) u.a.: *Vernetzte IT für einen effektiven Staat*. Bonn 2010.

5 Mettre en œuvre le changement

Alors que la *Nouvelle Gestion Publique (NPM)*⁶⁵ n'a accordé que peu de respect au **niveau opérationnel du comportement administratif**,⁶⁶ la *stratégie de cyberadministration suisse* attire directement l'attention sur l'agencement des processus (interadministratifs) de la création des prestations.⁶⁷ Le renouvellement de l'administration publique dans le contexte de la cyberadministration est marqué par une vision globale de la cohabitation des prestations, des processus et des acteurs dans les structures de distribution et de production.

La modernisation des structures administratives suppose un changement culturel large au niveau des dirigeants, mais aussi des employés. La capacité à coopérer à tous les niveaux des processus opérationnels doit être acquise et développée conjointement.

Comme le démontrent certains exemples suisses, la culture, marquée au niveau fédéral par les **capacités à s'organiser et à se coordonner elle-même** qui y sont ancrées, offre un terrain favorable pour la réorganisation des îlots administratifs dans des réseaux de distribution et de production efficaces.

⁶⁵ L'article Wikipédia (en allemand) offre une vue d'ensemble du thème de la *Nouvelle Gestion Publique* http://de.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management#Schweiz. Un bilan critique de la mise en œuvre de la NPM en Suisse se trouve dans A. Lienhard, A. Ladner, A. Ritz, R. Steiner (Hrsg.): *10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Berne 2006.

⁶⁶ Cf. K. Lenk: *Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung*. Berlin 2004, p. 69f.

⁶⁷ Comme premier principe pour atteindre son objectif, la *stratégie de cyberadministration suisse* cite «l'orientation vers les prestations et les processus: des solutions orientées vers une compréhension des processus et des prestations de services à tous les niveaux sont élaborées à la place de solutions de cyberadministration en îlots peu coordonnés et coûteux.» Cf. la *stratégie de cyberadministration suisse*, adoptée par le Conseil Fédéral le 24 janvier 2007. Cf. www.egov.ch, p. 6.

La cyberadministration, le «catalyseur du changement»: la réforme structurelle des communes dans le canton de Glaris

Le coup d'envoi d'une réforme structurelle des communes, auparavant unique en son genre, a été donné le 7 mai 2006 dans la commune rurale de Glaris: il a été décidé que les 70 collectivités du canton seront réunies dans trois territoires communaux devant être totalement réorganisés - dans le but de pouvoir réaliser un meilleur service aux citoyens, des processus moins nombreux et moins longs, ainsi que des économies de 6 millions de francs suisses par an dans le canton («3 communes fortes - un canton compétitif»). En conséquence, la mise en œuvre s'est concentrée sur l'agencement de l'organisation et des processus: **«les potentiels ont été identifiés au niveau des processus et le reste en a été déduit»**. La cyberadministration est conçue pour être le «catalyseur des objectifs». Par exemple, les normes de la cyberadministration du site www.ech.ch sont ainsi également appliquées de façon conséquente. Le changement culturel qui doit affecter équitablement les citoyens, la politique et l'administration reste un défi de taille⁶⁸.

5.1 Respecter les facteurs contextuels de la modernisation

Lors d'une restructuration administrative, la politique, la gestion de l'administration et les employés se voient transportés dans une zone de tensions avec des intérêts ambitieux. Savoir si la cyberadministration réussira à mettre en place le changement voulu ou s'emmêlera les pinces dépendra du contact attentif avec les divers facteurs contextuels «durs» et «souples» de type institutionnel, structurel et individuel.

Il faut respecter les facteurs suivants:⁶⁹

- **Les facteurs contextuels légaux.** Le changement de l'administration reste lié à des conditions cadres juridiques. Dans tous les cas, il faut vérifier s'il faut adapter les bases juridiques existantes à la modification souhaitée des structures de production et de dis-

⁶⁸ Cf. à ce sujet www.gl2011.ch, ainsi que la conférence de Dirk van Vliet, directeur du projet lors du 3^{ème} symposium de la cyberadministration suisse en 2009 sur www.egovernment-symposium.ch

⁶⁹ Quelques réflexions de ce chapitre font référence à A. Picot, H. Freudenberg, W. Gassner: *Management von Reorganisationen: Maßschneidern als Konzept für den Wandel*, Wiesbaden 1999.

tribution.⁷⁰ Alors, ce dernier point signifierait aussi qu'il faudrait entreprendre les **modifications des lois** correspondantes au **niveau politique**. Selon le modèle de coopération décrit dans le *chapitre 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration*, le contrôle inter-organisation d'une procédure constitue une activité opérationnelle, qui ne concerne pas plus avant la souveraineté et l'autonomie des processus des autorités impliquées. Si la loi ne dit pas le contraire, la responsabilité du pilotage pourrait également être convenue entre les partenaires selon des critères concrets.

- **Les facteurs contextuels structurels et institutionnels.** La **répartition multipolaire des pouvoirs** dans un **système fédéral** nécessite une **participation** convenable, c.à.d. **équivalente** de la Confédération, des cantons et des communes lors de la mise en œuvre des objectifs de modernisation de la stratégie de cyberadministration suisse. Les stimulants et les motivations pour un changement global et une action coordonnée sont souvent difficiles à atteindre en marge des domaines de pouvoir et d'influence dispersés. En tant que facteurs organisationnels importants de la cyberadministration, la modularisation et l'opérationnalisation des processus (cf. le *chapitre 4.3.2*) abritent un large potentiel qui fera de plus en plus en sorte que les différents acteurs ouvriront et mettront leurs îlots «locaux» de production et de distribution coûteux en réseau.
- **Des facteurs contextuels individuels.** Les projets de réforme doivent intégrer les **connaissances des employés** sur le lieu de travail. «De telles connaissances importantes peuvent être de nature professionnelle, méthodique et relationnelle».⁷¹ Dans le contexte administratif, la connaissance des processus opérationnelles est disséminée chez une multitude d'employés et à tous les niveaux fédéraux. **Les «connaissances dispersées» doivent fusionner pour devenir des «connaissances partagées».**

Selon les facteurs contextuels, il est possible ici d'esquisser les contours d'une modernisation administrative sur mesure pour la Suisse: **le renouvellement administratif prévu par la stratégie de cyberadministration suisse va devoir se distinguer par un haut degré de participation institutionnel et personnel.** Pour mettre en œuvre et continuer à développer la *cyberadministration suisse*, il faut un modèle de participation, qui s'applique au niveau des prestations et des processus opérationnels de l'administration publique et qui réunit et lie les différents acteurs territoriaux dans les **«bas-fonds» de la création opérationnelle des prestations.** La concrétisation des objectifs de modernisation de la *stratégie de*

⁷⁰ Cf. à ce sujet le projet prioritaire *B1.02 Bases juridiques*, où doivent être créées les bases méthodiques pour évaluer à temps le besoin de législation de la cyberadministration. *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. www.egovernment.ch

⁷¹ Cf. A. Picot, H. Freudenberg, W. Gassner: *Management von Reorganisationen: Maßschneidern als Konzept für den Wandel*, Wiesbaden 1999, p. 27.

cyberadministration contenue dans le *concept organisationnel* tient compte des exigences de participation au niveau de la création des prestations, ainsi que des processus opérationnels à un haut degré (cf. à cet effet l'*annexe I: quelle gestion des processus opérationnels pour l'administration publique?*).

La participation institutionnelle. Pour les processus inter-organisations, le modèle de pilotage se fonde sur la mise en réseau des prestations et des processus des autorités prenant part à la procédure. L'autonomie des différents partenaires n'est pas perdue si les prestations sont créées au niveau général. Dans le modèle de coopération proposé ici et qui repose sur la mise en réseau des prestations et des processus, la **répartition territoriale des pouvoirs** demeure inchangée. Cependant, une **compréhension professionnelle commune** des processus généraux est nécessaire pour façonner la coopération entre les organisations «l'interopérabilité organisationnelle». Ceci doit être convenu et ancré de façon professionnelle du point de vue du pilotage - et ce sous forme de **descriptions de prestations et de processus uniformément documentés**. Le degré de participation élevé des acteurs institutionnels lors de la mise en œuvre de la cyberadministration constitue une condition préalable pour réussir à établir le modèle de coopération.

La participation des employés. L'administration publique produit en grande partie des décisions, qui sont conclues dans des processus de négociation multilatéraux ayant des marges de manœuvre plus ou moins grandes.⁷² Les **connaissances professionnelles, méthodiques et pratiques pertinentes des processus opérationnels** sont très largement dispersées parmi une multitude de personnes différentes appartenant à diverses organisations. Déléguer la responsabilité, déterminer les marges de décision dans le cadre des objectifs légaux deviennent ainsi d'autres sujets importants pour la direction. Les connaissances des employés doivent être mobilisées et systématiquement intégrées sous formes de véritables **offres de participation** dans le cadre de la gestion des connaissances et des processus.⁷³

⁷² Cf. K. Lenk. *Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung*. In: P. Klischewski, M. Wimmer (Hrsg.): *Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government*. Münster 2005.

⁷³ K. Harrison-Broninski a démontré en détail les conséquences de la distinction des «human driven processes» et des «machine driven processes» sur l'orientation conceptuelle de la gestion des processus opérationnels. La notion de «human driven process» d'Harrison-Broninski s'applique bien aux processus de décision et de négociation de l'administration publique. Cf. K. Harrison-Broninski: *Human interactions. The heart and soul of business process management*. Tampa 2005. D'autres auteurs et, depuis peu, divers fournisseurs de produits utilisent l'expression «BPM social» ou «BPM collaboratif».

5.2 Développer la capacité d'interconnexion

Dans l'ensemble, les premières expériences de la mise en œuvre de nouvelles structures de distribution et de production interconnectées indiquent que les administrations ne sont pas encore suffisamment préparées aux formes de coopération exigeantes. Pour simplifier, la règle est la suivante: plus il y a d'interconnexion, c.à.d. plus d'acteurs sont impliqués et plus de prestations et de processus opérationnels se côtoient via les limites organisationnelles, plus la mise en œuvre est exigeante.

La capacité et la compétence d'interconnexion ne doit absolument pas être appréhendée d'un point de vue technique. À cet égard, cela signifierait plutôt que les partenaires faisant partie d'un réseau sont capables de et disposés à établir les nouvelles structures de prestations et de processus, à travailler dans ces structures, à les gérer et à les développer. La compétence d'interconnexion revêt non seulement une dimension institutionnelle, mais aussi individuelle (à caractère personnel), étant donné que les organisations participantes, ainsi que les acteurs individuels doivent être «capables de se connecter». La capacité d'interconnexion doit être développée comme une condition requise de la compétence de direction, d'organisation et individuelle de l'interopérabilité organisationnelle requise dans la cyberadministration. Il doit y avoir une disposition et une capacité d'établir les nouvelles structures des prestations à tous les niveaux fonctionnels.

5.2.1 Créer une volonté de changement au niveau des dirigeants

La volonté de renouvellement de l'administration suisse doit s'articuler comme une volonté d'organisation commune de la politique, du gouvernement et de la gestion de l'administration. **La direction est exigée.** «Agencer la cyberadministration au lieu de simplement administrer», selon le mot d'ordre à ce sujet. Pour cela, les cadres dirigeants devront apporter l'énergie nécessaire à tous les niveaux et être armés pour poser les bons jalons de «leadership».⁷⁴

⁷⁴ J. Schmid cite les caractéristiques de direction centrales, dont le profil est valable pour mener les processus de changement:

- «Consciousness» [«conscience»] renvoie à la connaissance des principes et objectifs, qui promettent une vision d'avenir et qui sont liés au calcul des charges nécessaires pour atteindre l'objectif.
- «Coherence» [«cohérence»] comprend le rassemblement de toutes les forces politiques sur la voie d'un objectif commun.
- «Constancy» [«fermeté»] renvoie à la continuité [et à l'orientation stratégique] pour atteindre l'objectif et la voie.

Plus le pouvoir et les connaissances sont dispersés, plus le besoin de faire participer les institutions et les employés aux processus de changement augmente. La **capacité d'intégration et de communication** des cadres dirigeants gagne en importance: la multitude d'acteurs doit être atteinte et intégrée avec ses différents intérêts dès le début⁷⁵. La **communication est également ciblée dans le but de s'élargir également dans la 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 succès critique.

5.2.2 Créer une volonté de changement et des conditions préalables au niveau des employés

Comme expliqué ci-dessus (cf. le *chapitre 5.1 Respecter les facteurs contextuels de la modernisation*), le degré de participation des employés lors du projet de modernisation doit être très élevée si - comme c'est souvent le cas dans un environnement administratif - les connaissances professionnelles, méthodiques et opérationnelles des processus opérationnels sont largement dispersées et qu'il faut y recourir au cours des processus de changement. De plus, d'importantes **incitations individuelles au changement** naissent de l'intégration des porteurs du savoir-faire.

La capacité individuelle d'interconnexion, qui vise les **compétences professionnelles, méthodiques et sociales**, nécessaires pour établir les nouvelles structures de distribution et de production, constitue un domaine généralement délaissé dans le débat sur la cyberadministration.

La mise en œuvre des potentiels d'agencement organisationnels dans la cyberadministration offre de nouveaux **profils de qualification** et offre de nouvelles **chances de qualification** du côté de l'administration publique. Les compétences (*skills*) sociales, professionnelles, méthodiques et personnelles requises doivent cependant être d'abord encore répertoriées et

-
- «*Conscientiousness*» [*méticulosité*] renvoie à la responsabilité de la réalisation des facteurs cités.

En plus d'une grande habileté diplomatique et d'un flair tactique, la cohérence exige également des cadres dirigeants qu'ils soient enthousiastes et passionnés. Cf. *J. Schmid: Führung und Parteien – über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System. In: Politische Führung – Zwischen Individuum und Gesellschaft. WiP Working Paper Nr. 45, Tübingen 2010. p. 32f.*

⁷⁵ Cf. *J. Schmid: Führung und Parteien – über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System. In: Politische Führung – Zwischen Individuum und Gesellschaft. WiP Working Paper Nr. 45, Tübingen 2010. p. 32.*

analysées en détail⁷⁶. Ces compétences devraient être offertes et exigées de façon ciblée à tous les groupes d'employés (c.à.d. pour la gestion, les responsables des dossiers, les secteurs transversaux, le personnel des TIC, etc.) dans le cadre du développement du personnel.⁷⁷ Des compétences d'équipe et de direction sont demandées dans le secteur social.⁷⁸

5.2.3 Créer des conditions préalables institutionnelles

D'un point de vue fonctionnel, on dépend de **l'ancrage de la capacité d'interconnexion en tant qu'élément de développement de l'organisation et du personnel**. La gestion des processus opérationnels et le développement des structures de distribution et de production soutenue par l'architecture désignent ici deux domaines d'action clés. Les capacités professionnelles et sociales requises doivent être développées au niveau individuel et collectif. Il faut également veiller à ce que les ressources soient suffisantes. De plus, il faut créer des incitations pour motiver les employés à s'engager dans les réseaux de prestations. Les systèmes d'évaluation et le contrôle doivent être axés sur les activités coopératives. Des exigences structuro-organisationnelles et communicatives viennent s'y ajouter. L'ouverture d'esprit de l'organisation et un climat de confiance sont nécessaires pour pouvoir construire des structures de prestations interconnectées.

⁷⁶ Cf. à ce sujet *T. Schuppan: Nouvelles compétences exigées pour une cyberadministration (interconnectée). Dans: administration et gestion, livre 3 (15^{ème} année).*

⁷⁷ Les compétences suivantes sont entre autres nécessaires pour les groupes respectifs:

- Les directeurs de projet doivent être en mesure de mettre en œuvre les projets interconnectés et disposer des compétences en présentation et des méthodes nécessaires dans les réseaux en plus de leurs compétences en gestion de projet. On en arrive encore plus à des capacités de négociation et de force de conviction, en comparaison avec la gestion de projet classique.
- Les employés du niveau exécutif ont également besoin de nouvelles compétences au vu de l'aspect de la mise en réseau. Les employés doivent également remettre en question leurs propres processus de travail de façon critique et professionnelle, au vu de leur potentiel de mise en réseau informatique. Par contre, d'importantes stimulations destinées à modifier les processus de travail peuvent partir d'une capacité à réfléchir sur soi qui leur est liée. On demande également de plus en plus de compétences d'équipe, étant donné que le niveau exécutif aussi doit coopérer de plus en plus de façon interdisciplinaire dans tous les départements et toutes les autorités.
- Les cadres dirigeants aussi ont besoin de nouvelles compétences. Ils doivent être en mesure de planifier des projets interconnectés de façon stratégique et ont besoin de connaissances approfondies quant à la réorganisation de la fourniture des prestations au vu des TIC. Ici, une émotionnalisation multiple est demandée pour ce sujet, ce qui manque encore aux décideurs.

⁷⁸ Cf. *T. Schuppan: Compétences d'un gouvernement interconnecté*; dans: présence de la cyberadministration, 9^{ème} année, n°1, p. 62-65.

Le développement coopératif et le perfectionnement des réseaux de prestations supposent un **établissement durable des comités de décisions et des comités professionnels collectifs**: les communes, les cantons et les postes fédéraux obtiendront ainsi la possibilité de travailler conjointement sur les nouvelles structures des prestations.

6 Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

Le *concept organisationnel* fournit les conclusions suivantes quant aux quatre questions directrices de l'agencement de l'organisation de la cyberadministration (cf. le *chapitre 2 - Introduction*):

- *Comment l'administration peut-elle cibler ses prestations sur les besoins de la clientèle?*

Les structures de distribution et de production en îlots produisent une multitude de charges administratives pour le client. La transmission du principe constitutionnel de compétence vers l'agencement de la distribution et la production des prestations publiques (cf. le *chapitre 4.2 Les charges administratives, un point de départ*) constitue une cause structurelle de ce phénomène. L'interface de distribution, qui englobe **le secteur administratif visible et accessible de l'extérieur**, doit être réorganisée **du point de vue du client** en utilisant les potentiels d'innovation des TIC - selon le principe «la requête avant la prestation avant la compétence» (cf. le *chapitre 4.4 Distribution des prestations publiques*). Ceci suppose que l'administration suisse ouvre l'accès et l'acquisition de son offre de prestations via des **structures de distribution interconnectées**. Pour ce faire, les prestations publiques et les processus généraux orientés vers la division du travail (les processus «publics», cf. le *chapitre 4.3.1.5 Documenter les prestations et les processus*) doivent, entre autres, être inventoriés à l'échelle de la Suisse et documentés selon des objectifs uniques (inventaire des prestations, structures d'accès, documentation des processus, etc.). De plus, une large palette d'options d'agencement organisationnelles s'ouvre pour mettre en réseau les structures d'offres, les voies d'accès, les moyens de contact, les fonctions de procédure et les points de contact dans toute l'administration. En les combinant de manière adéquate, ces éléments doivent rendre la cyberadministration flexible et facilement utilisable pour le client, joignable le plus directement possible, sûre et fiable (cf. le *chapitre 4.4 Distribuer les prestations publiques*).

- *Comment mettre en commun l'utilisation des ressources, fonctions et infrastructures nécessaires à la production et à la distribution des prestations de l'administration?*

Le développement de structures de prestations interconnectées devient possible en réorganisant le niveau de la production: les **structures locales en îlots** peuvent être fragmentées en fournissant, en mettant à disposition, en utilisant et en exploitant les infrastructures, les fonctions et les **ressources réapparaissant dans la procédure administrative**, au lieu de les compromettre dans des systèmes fermés (cf. le *chapitre 4.3 Produire les prestations publiques*). Il faut pour cela **documenter uniformément les processus opérationnels**. De la même manière, il faut élaborer une architecture de référence, qui fera office de cadre d'orientation commun: un grand potentiel de création de structures de distribution et de production interconnectées, qui satisfont non seulement des aspirations qualitatives, mais aussi économiques s'ouvre lors d'une **modularisation** et d'une **opérationnalisation** des processus opérationnels «locaux» systématiques, orientées vers des éléments de processus non territoriaux et génériques (cf. le *chapitre 4.3.2 Mettre les structures de distribution et de production en réseau*).

- *Comment constituer les réseaux globaux les mieux à même de fournir les prestations et comment optimiser les prestations de l'administration?*

Réduire les charges administratives requiert non seulement la mise en réseau des structures de distribution et de production, mais aussi la **mise en réseau globale des processus opérationnels** (cf. le *chapitre 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration*). Le besoin de régulation et l'effort de pilotage lors de la coopération globale restent clairs en raison de la **distinction entre les processus «publics» et «locaux»** constituée structurellement dans la répartition des tâches au niveau territorial. Le pilotage global reste limité à la coordination et à la régulation des transmissions de compétences et de traitement entre les postes prenant part au «processus public». La **formation d'une compréhension professionnelle commune** des prestations et processus (cf. l'*annexe I: quelle gestion des processus opérationnels pour l'administration publique?*) constitue une condition préalable importante du pilotage. Dans ce but, il faut documenter les prestations et les processus («publics») de façon systématique et uniforme dans le cadre d'une **gestion «coopérative» des processus opérationnels**. Ces ensembles d'information font alors office de **base de pilotage** et de **référence professionnelle** au même titre pour la coopération globale (cf. l'*annexe III: La coopération suppose une intégration globale des informations*). Cependant, les ensembles peuvent également être utilisés de façon ciblée pour optimiser les déroulements administratifs internes.

- *Quelle culture de la coopération instaurer, et quelles capacités organisationnelles et techniques sont à même de soutenir l'administration dans la mise en pratique d'une mentalité de services et de processus en réseau?*

La culture fédérale de la Suisse est déjà marquée par un haut degré d'autogestion, d'auto-coordination, et **d'initiative**. En raison de la répartition des tâches déterminée et fortement marquée au niveau territorial, le système fédéral avait tendance à former et à consolider des «îlots administratifs» par le passé. **Il est possible de développer la culture fédérale de façon ciblée pour en faire une culture interconnectée** (cf. le *chapitre 5 Mettre en œuvre le changement*). Fournir une impulsion pour ce faire pourrait amener à créer une coopération globale entre les organisations et leurs employés au niveau de la production des processus opérationnels. La formation d'une capacité d'interconnexion, non seulement en tant que **compétence et capacité collective (organisationnelle), mais aussi individuelle** occupe le devant de la scène. Mettre en place une culture d'interconnexion fédérale dans l'administration publique requiert un **niveau de participation élevé** de tous les niveaux et de tous les acteurs (des organisations, tout comme des employés). Le changement culturel s'étendra sur plusieurs années. Ceci requiert une direction à la fois prudente et déterminée, ce qui pourrait assurer le **soutien de la politique et de l'opinion publique**.

6.2 Recommandations

Les recommandations suivantes quand à la mise en pratique actuelle de la *stratégie de cyberadministration suisse* découlent des précédentes analyses du concept organisationnel.⁷⁹

Recommandations (aperçu)

1. *Formuler de façon explicite une vision du renouvellement administratif - impliquer la politique et l'opinion publique*
2. *Concrétiser le contenu des axes stratégiques et communiquer selon les destinataires*
3. *Planifier et piloter la mise en pratique de la cyberadministration*
4. *Développer la gestion des processus opérationnels en tant que compétence stratégique, culturelle et opérationnelle*
5. *Développer, planifier et mettre en place des structures de distribution et de production interconnectées*

⁷⁹ Une grande partie des recommandations énumérées ici sont conformes aux recommandations de l'organisation de standardisation OASIS. Cf. *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 d'OASIS serait bien adapté en tant qu'indicateur critique du repérage intermédiaire de la mise en œuvre de la stratégie de cyberadministration suisse.

6. *Créer des structures de décision et de branche coopératives - définir et mettre en pratique des modèles fonctionnels adaptés*
7. *Créer des exemples de mise en pratique réussis et clairs - échanger des expériences - apprendre des solutions ayant fait leurs preuves*
8. *Identifier les obstacles légaux de la coopération administrative - évaluer le besoin de créer le droit*
9. *Financer conjointement le changement*

Recommandation 1: Formuler de façon explicite la vision du renouvellement administratif - impliquer la politique et l'opinion publique. Il faut formuler la vision du renouvellement administratif («À quoi ressemblera l'administration publique suisse dans le futur?») et la communiquer selon les destinataires. Ainsi, la politique et l'opinion publique sont sur leurs gardes: ce n'est que lorsque la vision d'une «administration interconnectée» a pris forme comme étant le résultat d'un discours mené politiquement que naîtra la poussée et le soutien nécessaires au renouvellement de l'administration. La longue mise en œuvre pourra également avoir lieu sur une base de compréhension commune.

Éviter les écueils de la cyberadministration: un manque de vision intergouvernementale⁸⁰

Écueil: manque de compréhension et de reconnaissance commune dans toutes les parties de la vision du gouvernement de la cyberadministration.

Conséquences: Incompréhensions, conflits entre les agences, les personnes qui vont dans des directions opposées, des frais inutiles, de mauvaises prestations de services, insatisfaction des clients

Recommandation: il doit y avoir une vision conjointe dans tout le gouvernement, et cette vision doit être entièrement transparente, comprise à tous les niveaux et communiquée comme il se doit.

- **La politique et l'opinion publique** doivent être conquises et intégrées comme étant les **clients** et les commanditaires de la modernisation administrative. **De nouveaux instruments de pilotage**, qui pourraient être utilisés pour d'autres réformes administratives substantielles (cf. l'annexe II: *Documenter et utiliser les architectures de prestations*), sont déjà transmis à la politique et à la gestion avec la mise en œuvre actuelle de la

⁸⁰ Cf. OASIS eGov: *Avoiding the Pitfalls of eGovernment. 10 lessons learnt from eGovernment deployments*, avril 2010, à télécharger sur <http://www.oasis-egov.org/library>.

stratégie de cyberadministration. Une administration efficace, dotée de «processus courts» et de faibles charges administratives contribue à conserver et à augmenter l'**attractivité du site économique** et de la place de travail suisse. Pour intégrer la politique et l'opinion publique, les objectifs de la modernisation administrative et leur mise en pratique peuvent être rendus publics via un **jargon adapté aux destinataires** sur différentes voies de communication. Dans le contexte de la cyberadministration suisse, il pourrait également être possible de lancer la discussion d'une vision «Administration suisse 20XX».

Recommandation 2: Concrétiser les axes stratégiques et communiquer. Lors de la communication de la *stratégie de cyberadministration suisse*, il faut concrétiser le contenu de ses objectifs et de ses postulats de modernisation: par exemple, mettre en place une administration efficace requiert non seulement de développer la **capacité d'interconnexion** à tous les niveaux administratifs, mais aussi de **mettre en réseau les prestations, les processus, les structures de distribution et de production**. La «capacité d'interconnexion» et la «mise en réseau» peuvent être atteintes en se basant sur une gestion des processus opérationnels dans toute l'organisation et sur une **modularisation** et une **opérationnalisation** des processus opérationnels s'appuyant sur une architecture de référence commune. Comme le dit le proverbe, la **gestion des processus opérationnels** et le **développement de l'architecture** représentent ainsi les **deux côtés d'une même médaille**, c.à.d. de la mise en œuvre de la stratégie.

- En gardant à l'esprit la «2ème mi-temps» de la *stratégie de cyberadministration suisse* à l'esprit, les signaux ont pu être définis comme suit au niveau du pilotage: la «mise en réseau» et la «capacité d'interconnexion» constituent les deux axes de mise en pratique des objectifs de modernisation de la stratégie. La gestion des processus opérationnels et le développement de l'architecture constituent deux facteurs de succès essentiels et doivent ainsi être développés et encouragés à tous les niveaux, non seulement en tant que compétences organisationnelles, mais aussi en tant que capacités individuelles. D'autres points de vue organisationnels et globaux peuvent être liés entre eux via les thèmes de mise en œuvre, que sont la «mise en réseau» et la «capacité d'interconnexion» et il est ainsi possible de créer une **relation étroite entre les initiatives top down et bottom up**.
- Une conséquence découlant d'une forte orientation de la mise en pratique de la stratégie sur la mise en place de structures de prestations interconnectées est la **vérification des projets prioritaires à l'aide de critères de contenu** («mise en réseau» et «capa-

cité d'interconnexion»). Il est ainsi possible de mieux accompagner les projets-clés⁸¹ et peut-être de mieux les étayer financièrement.

Recommandation 3: Planifier et piloter stratégiquement la mise en pratique de la cyberadministration. À l'aide de la concrétisation du contenu des objectifs stratégiques (par ex. orientation des services, mise en réseau, capacité d'interconnexion) effectuée dans le *concept organisationnel*, il est possible de mieux identifier et d'évaluer de façon critique les **axes essentiels de la mise en pratique** de la cyberadministration suisse. Il est également possible d'étendre le «catalogue des projets prioritaires pour en faire un fort **outil de pilotage stratégique («gamme»)**, dans lequel seront représentés les projets individuels, ainsi que leurs résultats sur un axe de temps dans leur **contexte général concret**, et dans lequel

⁸¹ Cf. le projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques du catalogue de projets prioritaires* en date du 18 mai 2009 comme exemple www.egovernment.ch. Des ressources informatives utilisables (inventaire et architecture des prestations, documentations des prestations et des processus) sont mises à disposition dans toute la Suisse pour une mise en réseau globale. Répertorier et entretenir des ressources informatives requiert des normes de documentation uniques, un concept d'entretien participatif (les informations concernant les prestations et les processus doivent pouvoir être traitées sous la responsabilité des fournisseurs de prestations compétents), ainsi qu'une infrastructure documentaire utilisable dans toute la Suisse pour les prestations et processus publics, qui doit également disposer d'un concept d'exploitation et de financement solide. Divers *projets de documentation BPM*, ainsi que des *résultats de documentation BPM* existent déjà dans le projet prioritaire B1.03:

- *Projets de documentation BPM* pour l'inventaire de prestations et la description des projets et des processus, ainsi que pour les structures d'accès. Cf. *eCH-0070 Inventaire des prestations dans la cyberadministration suisse*, *eCH-0073 Documentation des prestations et processus de service public (norme de documentation de la cyberadministration suisse)*, ainsi que *eCH-0049 Catalogues thématiques pour les portails de la cyberadministration* sur www.ech.ch.
- *Résultats de documentation BPM*: structures d'accès à l'offre de prestations publiques conviviales selon *eCH-0049 Catalogues thématiques pour les portails de la cyberadministration*. Cette norme est, entre autres, mise en œuvre sur le portail guide suisse www.ch.ch et est déjà utilisée par divers portails cantonaux. 2. Inventaire des prestations publiques selon *eCH-0070 Inventaire des prestations dans la cyberadministration suisse*. La description globale des prestations et des projets («processus publics» selon *eCH-0073 Documentation des prestations et processus de service public*) n'a pas encore été répertoriée. Même le processus d'entretien des résultats de documentation prenant en compte les agences administratives compétences pour les prestations et les processus n'est pas encore établi.

Une *infrastructure documentaire BPM*, destinée à mettre à disposition et à entretenir les ressources BPM de la cyberadministration suisse existe déjà sous forme d'une installation pilote («Référence de la cyberadministration suisse» sur <http://cyberadmin.ch.ch/fr>).

ils seront liés aux **objectifs stratégiques** (cf. l'image de l'*annexe IV: Consolider la gamme des projets prioritaires pour en faire un outil de pilotage stratégique*). En partant de cette base, il est possible de fixer de manière plus rapide et plus fiable les retards, les postes vides, les erreurs de développement, etc. critiques pour la mise en œuvre dans le système global de la cyberadministration suisse et de prendre les mesures nécessaires.

- La **gamme des projets prioritaires**, qui montre clairement les dépendances concrètes entre les projets individuels et qui se trouve sur l'axe de temps en relation avec l'accomplissement des objectifs stratégiques, pourrait compléter la *feuille de route de la cyberadministration suisse*⁸² existante, qui résume la progression des projets du point de vue des projets individuels.

Recommandation 4: Développer la gestion des processus opérationnels en tant que compétence stratégique, culturelle et opérationnelle. La gestion des processus opérationnels constitue un prérequis vital pour développer la capacité d'interconnexion de l'administration publique. Ce n'est que lorsque ces processus sont documentés de façon professionnelle que l'on peut les modulariser, les opérationnaliser et ainsi les optimiser tout en les mettant en réseau dans un but précis (cf. le *chapitre 4.3 Produire les prestations publiques*). La gestion des processus opérationnels doit être mise en place comme une **ressource de la mise en réseau interorganisationnelle**, de la maîtrise professionnelle et de l'optimisation continue de l'activité administrative. Il est possible de définir les axes essentiels lors de l'**exécution opérationnelle des processus**: selon le modèle de coopération proposé ici, la coopération entre les organisations et les personnes (**human interaction**) comme activité pilotée, coordonnée et devant être exercée par les employés⁸³, suppose une compréhension professionnelle commune (**shared understanding**) des prestations et des processus.⁸⁴ Des **ensembles de connaissances et d'informations harmonisés et standardisés** concernant les prestations et les processus opérationnels seront ainsi nécessaires pour la mise en réseau et la coopération des autorités (*documentation BPM*).⁸⁵

⁸² Cf. <http://www.egovernment.ch/fr/umsetzung/roadmap.php>

⁸³ Cf. à ce sujet K. Harrison-Broninski: *Human interactions. The heart and soul of business process management. Tampa 2005, p. 37f.*

⁸⁴ Cf. à ce sujet le détail de K. Harrison-Broninski: *Human interactions. The heart and soul of business process management. Tampa 2005.*

⁸⁵ Cf. à ce sujet les résultats prévus dans le cadre du projet prioritaire B1.03 *Inventaire des prestations et banque de références de la cyberadministration suisse* dans le *catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. www.egovernment.ch

- Grâce à une disposition récemment incluse dans la *convention cadre de droit public*⁸⁶, selon laquelle l'administration suisse documentera professionnellement ses prestations et ses processus selon les normes eCH jusqu'en 20XX et harmonisera également les données correspondantes⁸⁷, il a été possible de donner une importante impulsion pour élargir la gestion des processus opérationnels en tant que base de la mise en réseau des informations et des processus dans toute l'administration. À leur propre initiative, les autorités pourraient **initier la documentation des processus administratifs concernant les objectifs législatifs ou annuels**, comme c'est le cas dans le canton de Nidwald.⁸⁸
- La gestion des processus opérationnels doit être utilisée comme un levier pour la **participation des employés**. En raison de leurs compétences professionnelles, ceux-ci sont le mieux à même d'identifier les améliorations potentielles dans le déroulement des opérations et de les intégrer dans l'agencement global des processus opérationnels.

Recommandation 5: Développer, planifier et mettre en place des structures de distribution et de production en réseau. La conclusion, selon laquelle la qualité des processus, des résultats et des structures de chaque organisation individuelle a nettement pu être augmentée grâce à la mise en réseau globale des prestations, des processus, des structures de distribution et de production, s'imposera dans les agences administratives.⁸⁹ Au vu des **architectures globales de référence**, les structures fonctionnelles en îlots seront fragmentées de façon plus simple et plus ciblée. Les concepts complémentaires de la **modularisation** et de l'**opérationnalisation des processus** constituent le modèle et le pilote d'une intégration durable des «architectures d'entreprises» locales dans une *stratégie de cyberadministration suisse*⁹⁰ à agencer conjointement (cf. le *chapitre 4.3.2 Mettre les structures de distribution et de production en réseau*). Il est possible de perfectionner de façon stratégique les architectures locales sous le couvert de l'**autonomie organisationnelle**.

⁸⁶ *Convention cadre de droit public concernant la coopération en matière de cyberadministration en Suisse* (cf. www.egovernment.ch)

⁸⁷ En accord avec le projet prioritaire *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*

⁸⁸ Cf. *Objectifs annuels pour 2010 du canton de Nidwald, demande auprès du Conseil d'État (n°. 2/p)* sur http://www.nw.ch/de/politik/regierungsratmain/exekutivgeschaefte/welcome.php?action=showinfo&info_id=5038

⁸⁹ Cf. à ce sujet le détail de *J. W. Ross, P. Weill, D. C. Robertson. Enterprise Architecture As Strategy, Boston 2006.*

⁹⁰ Cf. à ce sujet le projet prioritaire *B1.06 Architecture de la cyberadministration suisse.*

- Par ex., dans le cadre d'une **planification stratégique de l'information** (PSI), il est possible de fragmenter des unités administratives de leur propre initiative à partir de structures en îlots existantes et de profiter de la modularisation et de l'opérationnalisation de l'environnement des processus, ainsi que des avantages qualitatifs et financiers des réseaux globaux de distribution et de production.

Recommandation 6: Créer des structures de décision et de branche coopératives - définir et mettre en place des modèles fonctionnels adaptés. La mise en réseau des structures administratives fédérales requiert un **niveau de participation élevé** de tous les acteurs lors de la mise en pratique de la cyberadministration. La mise en réseau s'applique au niveau des processus opérationnels et des prestations et doit y intégrer directement les employés comme étant des acteurs et des vecteurs de savoir importants (cf. le *chapitre 5 - Mettre en œuvre le changement*). En outre, développer des structures de distribution et de production interconnectées requiert l'utilisation de comités de décision et professionnels de tous les niveaux - car aucun poste participant n'est en mesure de modifier la fourniture des prestations (cf. le *chapitre 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration*). Les communes, les cantons et les agences fédérales vont devoir travailler de concert au développement des structures de prestations futures. Il est ainsi possible de renforcer le climat de coopération et la confiance mutuelle entre les niveaux fédéraux nécessaires au changement. Il faudra définir et mettre en pratique des modèles de gouvernance et des modèles fonctionnels pour exploiter les structures globales de distribution et de production.⁹¹

- La mise en place et l'entretien de ressources de documentation BPM conjointement nécessaires (inventaire des prestations, documentation des prestations et des processus, etc.) et des infrastructures BPM constitue une épreuve importante pour la coopération fédérale. Les tâches, les compétences, les processus, le financement et l'exploitation des infrastructures adaptées, etc. doivent ainsi être régulées à l'amiable entre tous les postes participants.

Recommandation 7: Créer des exemples de mise en pratique réussis et clairs - échanger des expériences - apprendre des solutions ayant fait leurs preuves. Des exemples de mise en pratique réussis de l'«administration interconnectée» sont nécessaires.⁹² Par exemple, avec les ressources de mise en œuvre adaptées⁹³, il est possible

⁹¹ Cf. le modèle fonctionnel du portail (administratif) suisse en guise d'exemple www.ch.ch

⁹² Dans le cadre de la mise en pratique de la stratégie, les agences administratives individuelles doivent pouvoir définir des objectifs réalisables, c.à.d. qu'il doit être également possible d'avancer pas à pas. Pour cela, il est important que l'orientation stratégique concorde.

d'aborder avec succès un sujet paraissant difficile, comme la gestion des processus opérationnels au niveau des communes.

- À l'aide de projets pilotes, il a été possible d'illustrer et de faire connaître l'avantage des résultats des projets prioritaires pour la mise en réseau globale. De la même façon, il faudrait des exemples expliquant comment les organisations obtiennent une «compétence d'interconnexion». Ceci pourrait par ex. se produire à l'aide de projets pilotes les communes et les cantons. Ces projets constituent également une possibilité d'échanger des expériences et d'apprendre mutuellement. Grâce à la mise en place de plateformes BPM (cf. l'*annexe III: La coopération suppose une intégration globale des informations*), les autorités fédérales, les cantons et les communes pourraient mieux partager les résultats et les expériences de la gestion des processus opérationnels.⁹⁴

Recommandation 8: Identifier les obstacles légaux de la coopération administrative - évaluer le besoin de créer le droit.

Il faut identifier les obstacles légaux existants qui se trouvent sur le chemin de l'orientation des prestations de service, de la coopération globale et de la mise en réseau, ou bien qui compliquent, voire interdisent, l'intégration nécessaire des informations administratives (cf. le *chapitre 4.4.2 Faciliter l'acquisition des prestations*).⁹⁵ Le cas échéant, il faut supprimer ces obstacles sur le chemin politique. Pour cette seule raison, il est indiqué d'intégrer la politique et l'opinion publique à temps. La voie de la création du droit peut sembler éprouvante et fastidieuse, elle offre cependant une bonne possibilité de sensibiliser un plus large public politique vis-à-vis des thèmes de la cyberadministration et du renouvellement administratif.

⁹³ La ressource BPM eCH-0096 *BPM Starter Kit*, primée en Suisse et à l'international, se compose d'un *guide de projet BPM* et d'un *outil de documentation BPM*. Le *BPM Starter Kit* veut également soutenir et motiver les plus petites unités administratives à mettre en place et à entretenir une documentation électronique des prestations et des processus conforme à l'eCH. Les prestations et processus documentés peuvent alors être publiés sur Internet. Le *guide de projet BPM* est un manuel pratique pour mettre en place pas à pas des projets BPM.

⁹⁴ La plateforme BPM d'eCH <http://www.ech-bpm.ch/fr> doit soutenir l'échange d'expériences lors de la gestion des processus opérationnels. Il est entre autres prévu que les communes et les cantons mettent à disposition leurs processus «locaux» documentés sur la plateforme d'autres communes ou cantons en tant que modèle de documentation. Ainsi, les «nouveaux arrivants» peuvent nettement réduire leurs efforts descriptifs.

⁹⁵ Cf. à ce sujet le projet prioritaire *B1.02 Bases juridiques. Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. www.egovernment.ch

- Le concept organisationnel contient divers facteurs de rattachement méthodiques à l'évaluation de la création de droit prévue dans le cadre du projet prioritaire *B1.02 Bases juridiques* (cf. le *chapitre 4.4.2 Faciliter l'acquisition des prestations*).
- Dans le système fédéral, la coopération globale doit être convenue et régulée entre les acteurs - sous forme de lois, d'ordonnances, de directives ou d'accords⁹⁶ (cf. le *chapitre 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration*).

Recommandation 9: Financer conjointement le changement. Un financement central des projets est actuellement prévu pour la mise en pratique de la stratégie de cyberadministration. Dans le même temps, les divers projets prioritaires font preuve de beaucoup d'efforts pour se financer par leurs propres moyens. Toutefois, la disposition à **financer les projets-clés de la cyberadministration au niveau central** pourrait augmenter avec une analyse de rentabilité et il serait possible de créer des motivations à l'investissement.

Éviter les écueils de la cyberadministration: l'échec des mécanismes budgétaires «en îlots»⁹⁷

- *Écueil*: l'échec des mécanismes budgétaires «en îlots» destinés à soutenir la mise en place du programme de cyberadministration.
- *Conséquences*: l'échec de l'implémentation des projets intergouvernementaux: conflits entre les agences, mauvaises prestations de services, frais inutiles.
- *Recommandation*: il faut adopter une nouvelle approche du financement des programmes, une approche qui remplace les mécanismes budgétaires «en îlots». Développer un mélange de grands et de petits projets, les petits projets générant des gains rapides pour aider à financer les grands.

- L'analyse de rentabilité pourrait non seulement étudier à quel niveau les objectifs qualitatifs, mais aussi financiers, de la modernisation administrative via la mise en réseau des structures locales de processus, de distribution et de production (diminution des charges administratives et augmentation de l'efficacité et des économies lors de la fourniture des infrastructures et éléments constitutifs des processus) peuvent être atteints. Il

⁹⁶ La *convention-cadre de droit public concernant la coopération en matière de cyberadministration en Suisse* (cf. www.egovernment.ch) prévoit déjà d'assimiler sans attendre les normes eCH approuvées dans toute la Suisse www.ech.ch dans les livres de normes internes à l'administration et de les appliquer en conséquence.

⁹⁷ Cf. *OASIS eGov: Avoiding the Pitfalls of eGovernment. 10 lessons learnt from eGovernment deployments*, avril 2010, à télécharger sur <http://www.oasis-egov.org/library>.

en découle ainsi d'importantes bases décisionnelles pour les investissements futurs dans le renouvellement de l'administration publique à l'échelle du pays.

- Il est également possible d'élaborer divers modèles pour fournir les moyens nécessaires aux projets administratifs globaux.

Annexe I: Quelle gestion des processus opérationnels pour l'administration publique?

(Complément au chapitre 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration)

Une grande partie des prestations (ou des produits) de l'administration publique sont des décisions, qui aboutissent souvent au résultat de processus de négociation multilatéraux dans un cadre légalement formalisé (cf. le *chapitre 4.1 Dimensions et cadre de l'organisation*). Conformément à la **répartition territoriale des tâches et des travaux**, les connaissances sont ici réparties entre de nombreuses personnes et de nombreux postes compétents. Ces **connaissances professionnelles et des processus** peuvent ainsi n'être que **difficilement centralisées**. De plus, les processus de décision matériels, souvent liés avec l'étude de documents, etc., limitent le niveau d'automatisation. Étant donné que les conditions cadres politiques peuvent rapidement changer (on pense par ex. au déroulement rapide des révisions de la loi sur le droit d'asile), les processus «mal bâtis» des applications informatiques représentent non seulement un risque opérationnel (manque de flexibilité de l'application), mais aussi un risque financier (beaucoup d'effort d'adaptation). En raison du **caractère de la prise de décision et de la négociation** des procédures administratives, il n'est généralement pas possible de prévoir les processus d'interaction et de communication dans le moindre détail. Un certain degré de **flexibilité** vis-à-vis des possibilités de contact est ainsi souhaité, non seulement du côté des autorités, mais aussi du client, pour ainsi dire.

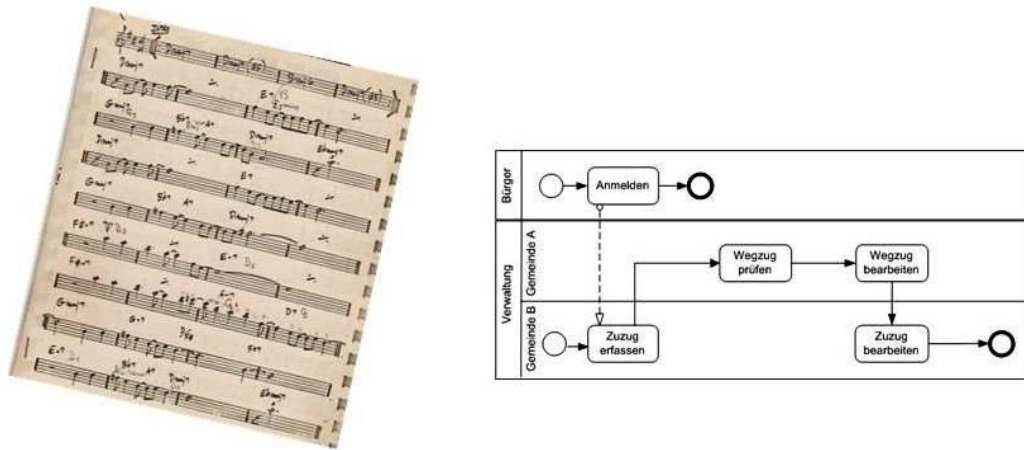
Au vu des **structures de pouvoir et de connaissances dispersées**, ainsi que des **déroulements opérationnels partiellement prévisibles**, l'**automatisation des processus** «Réorganisation des processus professionnels», «Modélisation des processus», etc. représente une mauvaise définition des priorités de la gestion des processus opérationnels. Ce qui suit est important: les **prestations et processus doivent être rendus explicites**, c.à.d. décrits professionnellement et documentés au préalable, non seulement pour la coopération administrative globale, mais aussi interne. La **compréhension professionnelle (*shared understanding*)** forme le point de départ de toute coopération entre les personnes et les organisations. De nouveaux systèmes conceptuels dans BPM placent également l'**interaction hu-**

maine au premier plan, on parle alors de **BPM social** ou de **BPM collaboratif**.⁹⁸ Contrairement aux bases de la réorganisation, pour lesquelles les connaissances des employés sont déduites et exploitées sous forme de **logique d'application, de logicielle ou de machines** pour la production (*modern times*), le **BPM social** mise sur la **participation** et la **capacité d'interaction** des employés: les **connaissances** implicites, décentralisées et **dispersées doivent devenir des connaissances explicites et partagées**. Les **détenteurs de connaissances** occupant des postes à responsabilités dans les processus opérationnels doivent être intégrés lors de la description, la documentation, l'entretien et l'optimisation professionnelles des processus opérationnels. Les modèles de processus professionnels peuvent, s'ils sont accessibles aux employés des activités opérationnelles (par ex. via des applications web) en tant que ressources informatives ou références, être constamment vérifiés, optimisés et adaptés aux conditions environnantes changeantes («agilité») dans une bride d'expérience. Lors de l'exécution opérationnelle des processus professionnellement définis, il faut disposer d'une marge de manœuvre et d'une flexibilité suffisantes afin de pouvoir démarrer les interactions et activités ad hoc nécessaires provenant de la procédure concrète.⁹⁹

Dans la perspective de mise en réseau, la gestion des processus opérationnels de l'administration publique doit être établie à deux niveaux. Les **processus «locaux»** des organisations individuelles constituent un point de départ: leur capacité à agir augmente fortement lorsque les prestations et les processus sont décrits de façon explicite au niveau professionnel. De la même manière qu'un orchestre, il ne s'agit pas de décrire les capacités des acteurs individuels, mais plutôt le «jeu collectif», l'interaction entre les acteurs:

⁹⁸ Cf. *K. Harrison-Broninski: Human interactions. The heart and soul of business process management. Tampa 2005.*

⁹⁹ Les concepts de *gestion de flux d'activité* correspondants, qui permettent une grande flexibilité des processus peu structurés, ont été développés et mis en œuvre au cours des dix dernières années dans un contexte administratif. Les *systèmes d'administration opérationnelle*, ainsi désignés en Suisse (GEVER, DOMEA en Allemagne et ELAK en Autriche) disposent ainsi d'un grand potentiel de rentabilité, qu'ils peuvent utiliser de manière flexible via une multitude de processus différents. Le modèle de processus «générique» à la base de GEVER permet d'exécuter la quasi-totalité des diverses mises en œuvre des négociations professionnels à l'aide d'une poignée d'éléments constitutifs électroniques de processus (activités). Cf. à ce sujet *eCH-0038 Modèle de référence pour la gestion des informations dans la cyberadministration www.ech.ch*, ainsi que *M. Schaffroth: Paradigmenwechsel bei der Gestaltung von E-Government Prozessen. In: R. Klischewski, M. Wimmer (Hrsg.): Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Münster (2005).*



(Fig. 14) Des méthodes de notation uniques en musique et dans le monde professionnel facilitent la cohabitation plurale

Il est également question de rôles, d'activités, de transmissions et d'états de traitement, d'objets à échanger, de résultats, etc. (et aussi de tonalité, d'instruments, de tempo, de lignes mélodiques, de suites d'accords). En règle générale, il ne faut **pas de détails excessifs** pour cela. Cependant, documenter la compréhension professionnelle suppose une **méthode de notation commune et connue de tous**.¹⁰⁰

La qualification pour la gestion des processus opérationnels devient un facteur de succès critique pour le renouvellement de l'administration publique. Le modèle de participation et de coopération présenté ici permet aux autorités suisses de développer la gestion des processus opérationnels dans leurs organisations selon les moyens à disposition et selon un rythme qu'ils définiront eux-mêmes et, en même temps, de la coordonner et de l'harmoniser au niveau global.

- La ressource **eCH-0096 BPM Starter Kit**¹⁰¹, publiée par eCH, soutient les organisations lors de l'introduction d'une gestion des processus opérationnels «à seuil bas». Le *guide de projet BPM* explique la mise en place organisationnelle du BPM étape par étape et met les modèles de documents correspondants, etc. à disposition. L'outil de documentation électronique gratuit (*BPM-Tool*), fourni dans le *BPM Starter Kit* permet également de créer électroniquement la *carte des opérations* (vue d'ensemble générale

¹⁰⁰ Cf. eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service public (norme de documentation de la cyberadministration suisse)*. Les diagrammes de processus doivent être répertoriés selon la norme générique *Business Process Modeling Notation (BPMN)*.

¹⁰¹ Cf. <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0096&documentVersion=1.00> eCH-0096 *BPM Starter Kit* (document introductif). Vous pourrez télécharger le *BPM Starter Kit* sur www.ech-bpm.ch.

des tâches et des prestations de l'organisation, mais aussi de répertorier tous les processus conformément au BPMN. La documentation BPM de l'unité administrative est alors à disposition de tous les employés en tant que référence BPM via une application web et peut ainsi être consultée hors de l'activité opérationnelle.

L'**échange ouvert d'expérience**, la création d'effets d'apprentissage, ainsi que l'utilisation de synergies constituent des motivations importantes pour établir la gestion des processus opérationnels dans l'administration: étant donné que des secteurs d'activités comparables sont assignés aux organisations d'un même niveau territorial et que les mêmes prestations sont donc fournies, les architectures administratives déjà documentées (cartes des opérations, prestations, processus) peuvent être échangées entre elles en tant qu'«échantillons de modèles»: lors de la documentation de prestations et de processus dans leur propre domaine de compétence, il ne faudrait alors plus répertorier que les divergences qui surviennent fréquemment en raison des directives locales de procédure et des structures locales des organisations.

- Avec la **plateforme suisse eCH-BPM Community** www.ech-bpm.ch, une plateforme d'échange des processus administratifs documentés est comprise dans la mise en place.

Pour la coopération administrative globale (intégration des processus) et la mise en réseau des structures de distribution et de production des acteurs fédéraux, les informations concernant les prestations et les processus doivent être répertoriées, entretenues et mises à disposition dans un dépôt BPM commun. Il faut inventorier les prestations publiques dans toute la Suisse, mais aussi les désigner et les décrire uniformément à l'aide de critères définis (intégration des informations). Des informations et des données harmonisées dans toutes l'administration concernant les prestations, les processus, les compétences, les démarches administratives, les structures d'accès, etc. constituent le lien logique vers les objets répertoriés dans les documentations BPM locales.

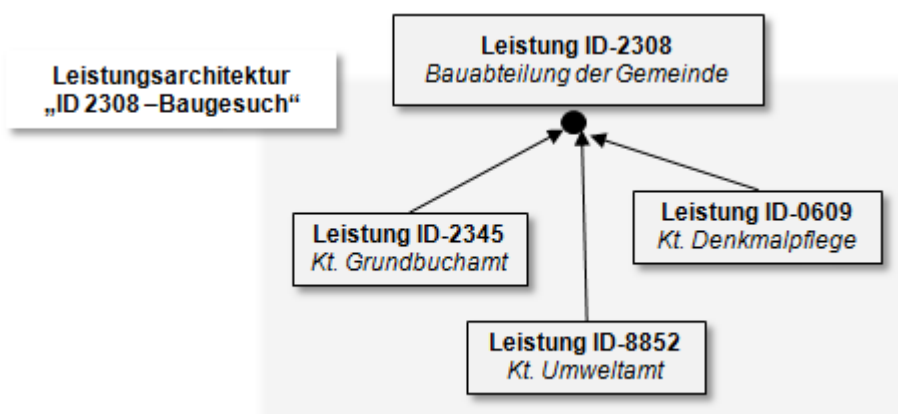
- Le **dépôt BPM Reference eGov CH** approvisionne les dépôts BPM «locaux» des unités administratives avec une base de données de base définies, qui ne doivent plus être saisies ni entretenues individuellement ou de manière redondante. Le *dépôt BPM Reference eGov CH* contient aussi la documentation des processus «publics». Cette documentation est nécessaire pour la coopération administrative globale (cf. à ce sujet l'*annexe III: La coopération suppose une intégration globale des informations*).

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 constituent des éléments centraux au sein de la documentation des architectures administratives.¹⁰² L'*architecture des prestations* donne une explication concrète quant aux **éléments des prestations fixés par la loi** lors de la mise à disposition d'une «prestation globale» demandée par un client concernant une procédure.

Chaque prestation publique peut être décrite sous forme d'une architecture de prestations qui lui est caractéristique. Les **prestataires territoriaux** («Confédération», «canton», «commune») peuvent aussi simplement les attribuer, comme les postes exécuteurs de l'opération concrète (autorité supérieure de la construction du canton de Zoug, Office Fédéral de la Santé Publique, bureau d'aide sociale de la ville de Lucerne).



(Fig. 15) Architecture des prestations appliquée à l'exemple d'une procédure d'octroi d'un permis de construire

Pour décrire les architectures de prestations, les prestations individuelles doivent pouvoir être identifiées au niveau global: pour cela, il faut répertorier les prestations publiques dans un **inventaire de prestations à l'échelle de la Suisse**¹⁰³.

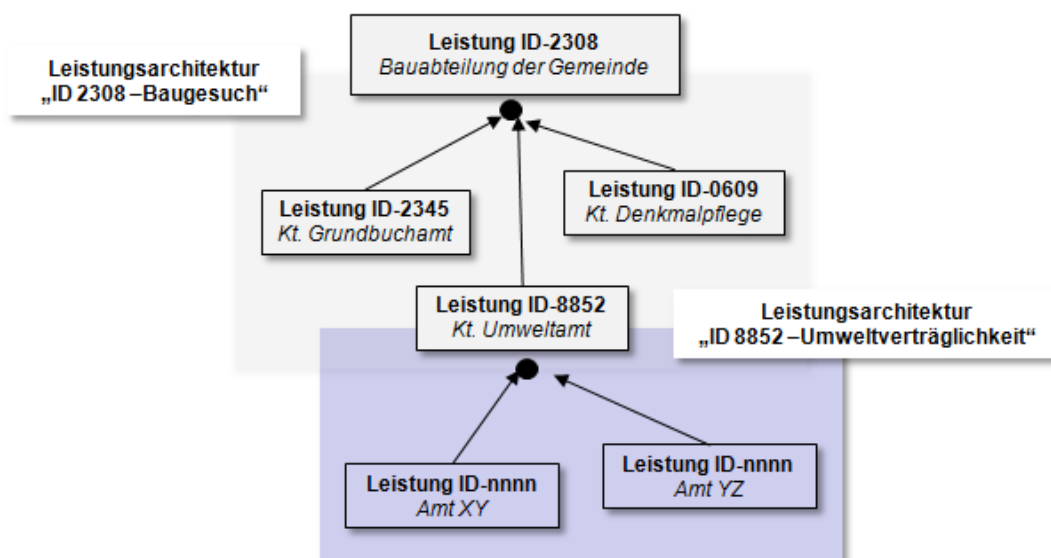
¹⁰² Aucun objectif concernant la description des architectures de prestations n'est encore contenu dans la version 1.0 d'eCH-0073 *Documentation des processus et prestations de service public (norme de documentation de la cyberadministration suisse)*.

¹⁰³ Cf. eCH-0070 *Inventaire des prestations de la cyberadministration suisse*, www.ech.ch

L'architecture des prestations appliquée à la procédure d'octroi du permis de construire du canton de Berne

L'annuaire des permis secondaires de l'art. 22 de la procédure des permis de construire (Décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC) du canton de Berne offre un exemple pratique pour décrire une architecture de prestations. Cet annuaire liste obligatoirement les autorités compétentes que l'autorité supérieure de la construction doit consulter dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire et quelles prestations ces postes doivent remettre à l'autorité supérieure de construction¹⁰⁴.

Lors de la documentation des architectures des prestations, il est également possible de mettre en évidence les **structures enchevêtrées** et les dépendances des prestations. Une prestation individuelle (par ex. un extrait de registre défini) peut également figurer plusieurs fois dans plusieurs architectures de prestations différentes. Ainsi, les architectures des prestations décrivent un entrelacs (réseau) et ne forment **pas une structure articulée hiérarchiquement**.



(Fig. 16) Enchevêtrement des architectures des prestations

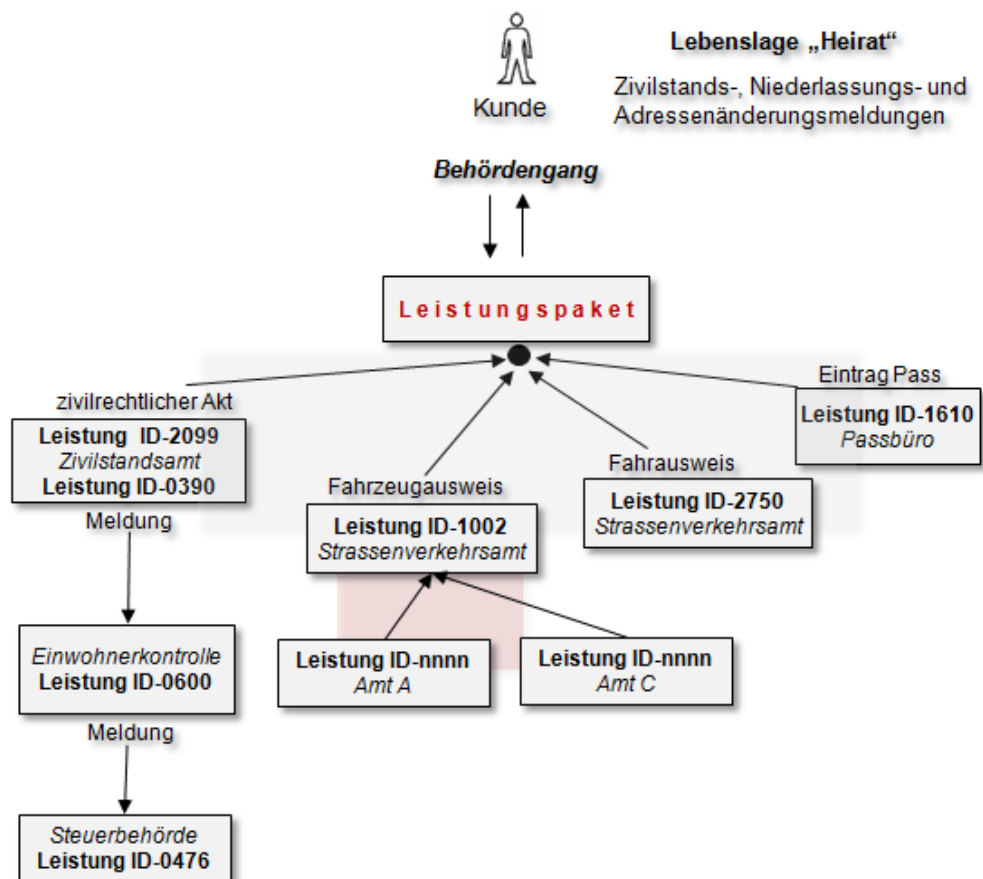
¹⁰⁴ Cf. http://www.jgk.be.ch/site/agr_bauen_baubewilligungsverfahren_verzeichnis_fachstellen.pdf

Une prestation (ou un élément de prestation) peut alors être **référéncée plusieurs fois** dans les différentes architectures de prestations. Cependant, la prestation ne doit être décrite qu'une seule fois (concrètement).

Vérifier les tâches étatiques en se basant sur les architectures des prestations suisses

Les architectures des prestations documentées et entretenues dans toute la Suisse peuvent également être tout aussi bien utilisées selon leurs fonctions prévues pour la coopération administrative globale pour une **réforme administrative axée sur les tâches**. Grâce à la saisie systématique des architectures des prestations de l'administration publique, il est possible d'obtenir pour la première fois un **aperçu général transparent** et complet des structures et de **l'étendue de la mise en œuvre publique des tâches** de l'administration suisse.

Lors du regroupement des prestations publiques individuelles en **paquets de prestations** destinés aux clients, il en résulte une interdépendance supplémentaire des architectures de prestations (cf. le *chapitre 4.4.1 Faciliter l'acquisition des prestations*). Même en Suisse, les autorités fournissent déjà des «paquets de prestations» dédiés à certaines situations privées ou professionnelles. L'exemple suivant, concernant la situation privée «mariage», met en évidence la façon dont les processus d'inscription disparaissent du côté du client lors de la création combinée de plusieurs prestations pour une démarche administrative: les informations sont transmises et échangées sur la voie interne. C'est ainsi que l'office d'état civil enregistre le changement d'état civil des personnes auprès du contrôle des habitants. Le contrôle des habitants transmet le registre des habitants et informe l'administration fiscale du changement d'état civil des contribuables.



(Fig. 17) Interdépendance des architectures des prestations lors de la mise à disposition des paquets de prestations

Annexe III: La coopération suppose une intégration globale des informations

(Complément au chapitre 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration et au chapitre 4.4.1 Faciliter l'accès aux prestations)

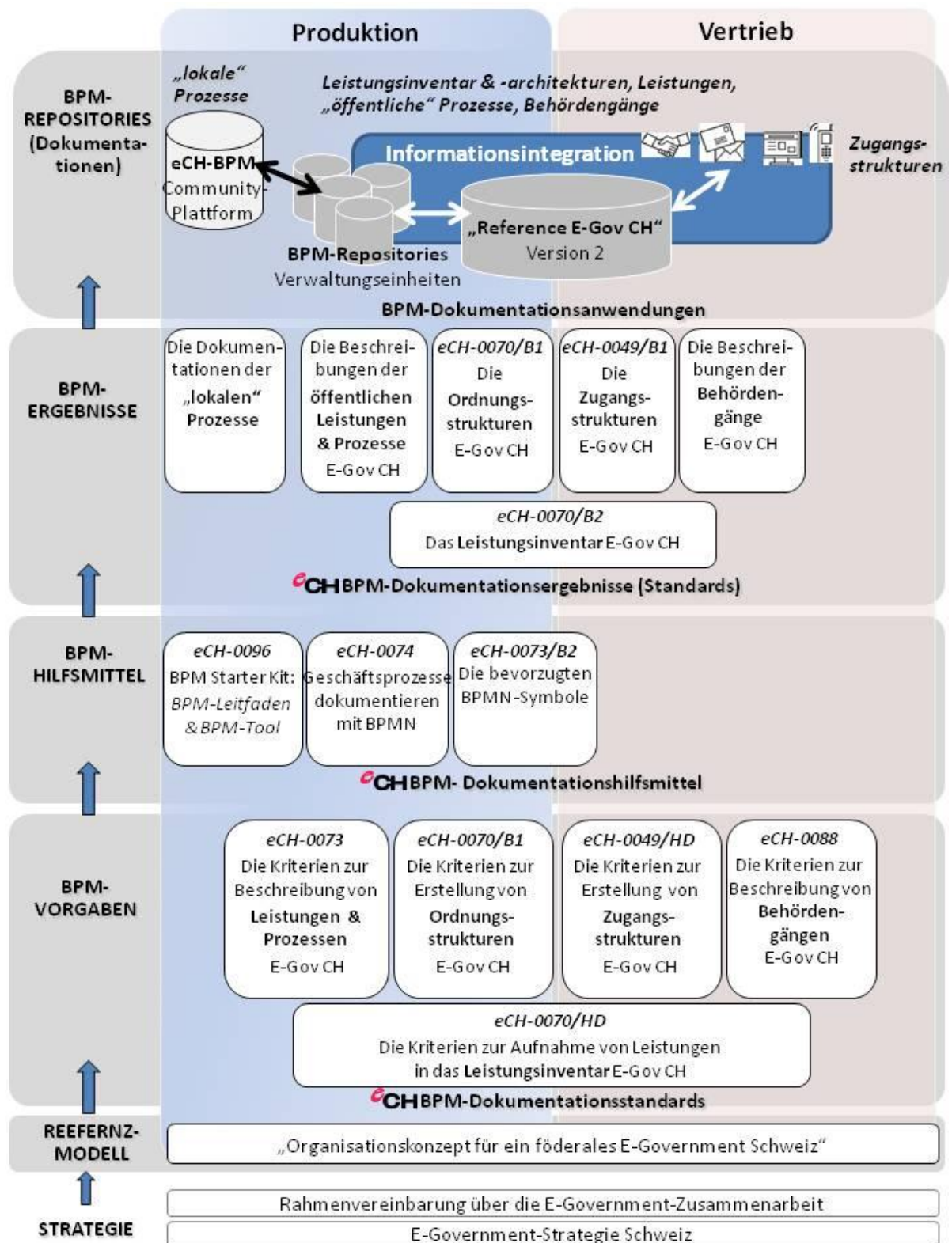
Le graphique ci-après¹⁰⁵ contient un aperçu des objectifs et des résultats de la documentation du projet prioritaire de la cyberadministration *B1.03 Inventaire unique et banque de références des prestations publiques*, évoqués dans les *chapitres 4.3.1 Coopérer dans toute l'administration* et *4.4.1 Faciliter l'accès aux prestations*. Ces objectifs et **résultats de documentation** sont nécessaires pour **mettre en réseau les prestations et les processus**, mais aussi les **structures de distribution et de production**. Divers annuaires de corporations, comme par ex. l'annuaire des autorités¹⁰⁶, l'identificateur personnel unique et l'identificateur unique d'entreprise¹⁰⁷ doivent être complétés dans l'aperçu.

(cf. graphique à la page suivante)

¹⁰⁵ Source: Chancellerie Fédérale et groupe spécialisé Processus administratifs eCH

¹⁰⁶ Cf. à ce sujet le projet prioritaire *B2.02 Service d'annuaires et d'attributions des autorités suisses (organisation chef de file: Chancellerie Fédérale)* dans le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. www.egovernment.ch

¹⁰⁷ Cf. à ce sujet les projets prioritaires *B1.04 Identificateur personnel unique (organisation chef de file: Office Fédéral de la Statistique)* et *B1.05 Identificateur unique d'entreprise (organisation chef de file: Office Fédéral de la Statistique)* dans le *Catalogue des projets prioritaires* en date du 18 mai 2009. www.egovernment.ch



(Fig. 18) Cadre de documentation BPM pour la cyberadministration suisse (concept selon le projet prioritaire B1.03 datant de 2009)

La structure globale de la documentation des prestations et des processus publics proposée dans le projet prioritaire B1.03 comprend ainsi les éléments suivants:

1. **Les documentations BPM «locales»**: celles-ci contiennent les descriptions des prestations et des processus **des unités administratives individuelles**. Pour les prestations administratives de base édictées par la loi (activités de base), il faut utiliser les informations standardisées de référence, par ex. selon eCH-0070 Inventaire des prestations. La documentation BPM est une partie intégrante fixe de la gestion locale des processus opérationnels et fait entre autres office d'informations de référence pour la planification d'entreprises, de base pour l'assurance qualité, ainsi que de base architecturale pour le pilotage des TIC, mais également de ressource informative de soutien dans les processus opérationnels en eux-mêmes.
2. **«Plateforme eCH-BPM Community»**: elle contient un **recueil des descriptions «locales» des prestations et processus** mis à disposition par les agences cantonales et les communes de la communauté administrative. Ainsi, les organisations administratives peuvent mettre leurs descriptions «locales» des prestations et processus déjà répertoriées (cf. les documentations BPM locales) à disposition d'autres postes en tant que **modèle de documentation (modèle de processus)**. La plateforme peut ainsi faire office de ressource lors de la mise en place rapide de documentations BPM «locales». La mise en place de la plateforme d'échange des modèles de processus «locaux» est prévue sur www.ech-bpm.ch.
3. **«Reference eGov CH» (plateforme de coopération)**: cette plateforme contient, entre autres, l'inventaire des prestations, ainsi que la documentation professionnelle des processus administratifs globaux (processus «publics»). Ces derniers forment alors un **système informatif de référence** crucial pour la **coopération interadministrative**, c.à.d. lorsque plusieurs postes doivent se coordonner entre eux au niveau professionnel pour créer des prestations.

La documentation professionnelle des processus opérationnels a lieu aux trois niveaux selon la norme de notation unique BPMN.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Cf. à ce sujet l'*Object Management Group*, www.omg.org. Lien vers le standard *Business Process Modeling Notation (BPMN)*: www.omg.org/spec/BPMN/. Le standard BPMN est repris dans l'eCH-0073 *Documentation des processus et des prestations de service public*. D'ailleurs, il est également possible de transférer des modèles de processus exportables avec les descriptions de processus documentées

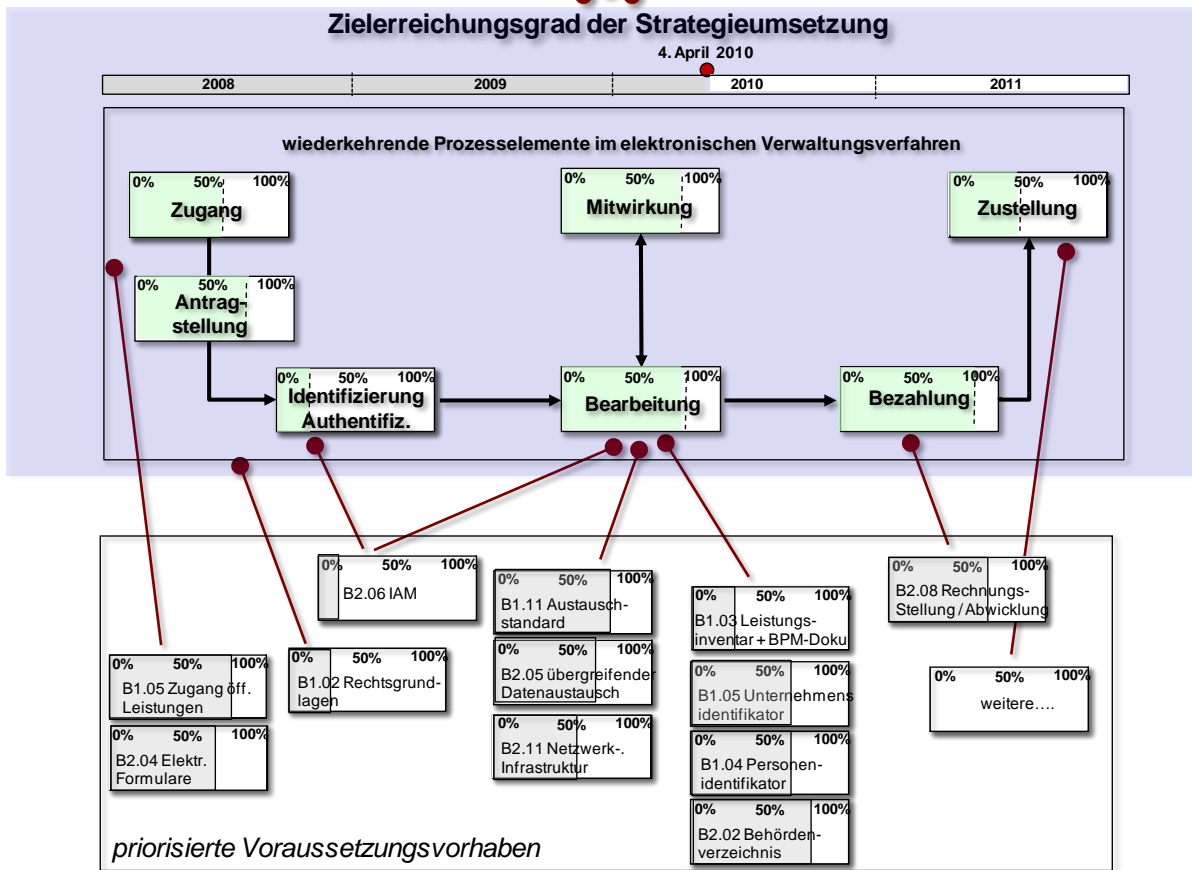
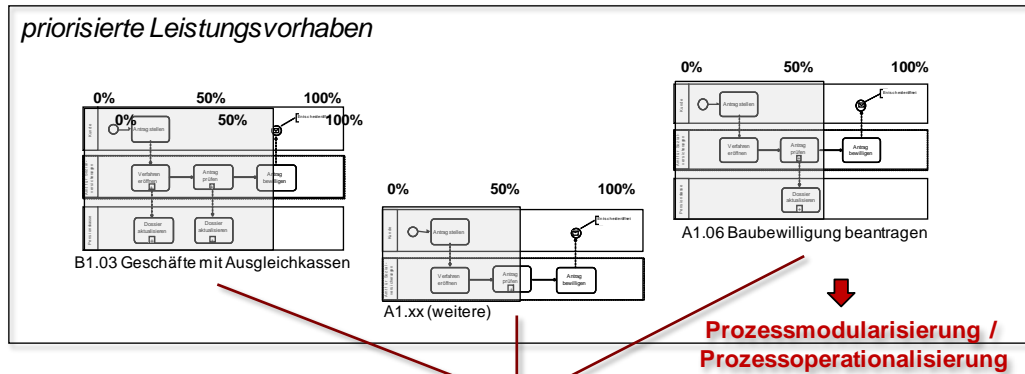
Annexe IV: Consolider la gamme des projets prioritaires pour en faire un outil de pilotage stratégique

(Complément au chapitre 6 Conclusions et recommandations)

Le graphique ci-après décrit de manière exemplaire la structure générale de l'**outil de pilotage stratégique** proposé dans le *chapitre 6.2 Recommandations*, qui doit être encore élaboré en détail. Pour cela, les projets de la stratégie de cyberadministration (projets liés aux prestations et aux conditions requises) sont **mis en lien au niveau du contenu**, amenés sur un **axe de temps commun**, et ainsi **orientés vers les objectifs stratégiques**. Il est possible de mesurer le degré d'atteinte des objectifs à l'aide du **degré de mise en réseau** des prestations et des processus, mais aussi à l'aide de l'**utilisation** des structures de production et de distribution interadministratives via les projets liés aux prestations et à la disponibilité réelle des résultats des projets liés aux conditions requises. Parallèlement, les **considérations économiques et de qualité** s'opèrent en lieu et place des projets individuels.

(cf. graphique à la page suivante)

avec BPMN, cf. à ce sujet A. Samarin: *Improving Enterprise Business Process Management Systems, Victoria 2009*



(Fig. 19) Structure de la gamme des projets prioritaires: pilotage de la mise en œuvre de la cyberadministration permise par la stratégie

Annexe V: Le modèle à phases de la procédure administrative

(Complément au chapitre 4.1 Dimensions et cadre de l'organisation)

L'administration produit ses prestations, qui se composent en grande partie de décisions, dans un cadre formalisé par la loi - la **procédure administrative**. Celui-ci fournit la toile de fond concrète et pratique au *concept organisationnel* pour le développement et l'instauration conceptuelle de nouvelles formes de coopération organisationnelle globale.

Pour diverses raisons, la procédure administrative peut servir de **cadre d'organisation** pour la mise en réseau des structures de distribution et de production de l'administration publique:

- L'activité administrative est liée à des conditions cadres légales, c.à.d. à des objectifs généraux de procédure et de traitement¹⁰⁹. Ceux-ci doivent impérativement être respectés lors du réagencement de l'organisation de la distribution et de la production.
- De plus, la procédure administrative met en évidence les **propriétés spécifiques de la fourniture des prestations par l'Etat**: les prestations publiques sont fournies à un niveau «**territorial**», c.à.d. en se basant sur des tâches et des compétences assignées par la loi. Ainsi, dans les procédures basées sur la division du travail, les autorités compétentes ne peuvent ni être remplacées ni accomplir «*simplement*» des tâches attribuées au niveau territorial de leur côté (cf. le chapitre 4.3.1 *Coopérer dans toute l'administration*).

¹⁰⁹ Cf. par exemple à ce sujet la *loi fédérale sur la procédure administrative*, RS 172.021, ainsi que des directives relatives à l'exécution de l'administration dans la *loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)*, RS 172.010

- Les actions parallèles des autorités et des clients sont liées les unes aux autres dans la procédure administrative. C'est en lien très étroit avec le *modèle de distribution du commerce électronique*¹¹⁰ que l'on peut répertorier les interactions entre les clients et les agences administratives le long de la procédure administrative selon un **modèle de phases**, se composant des quatre phases suivantes:¹¹¹
 - phase de préparation;
 - phase de démarrage;
 - phase de traitement;
 - phase d'approfondissement.
- Cf. 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 pour déterminer
 - comment des procédés définis techniquement différemment au niveau d'exécution opérationnel peuvent être réalisés avec un faible nombre d'éléments de mise en œuvre similaires et
 - comment les ressources, fonctions et infrastructures nécessaires à cet effet peuvent être exploitées et utilisées plusieurs fois dans toute l'administration.
- Cf. Fig. 2: *Éléments de processus légalement formalisés de la procédure administrative (chapitre 4.1)*

Le modèle à phases de la procédure administrative se présente comme un cadre organisationnel pour faciliter l'agencement des offres de prestations, ainsi que les interactions entre les autorités et les clients dans la nouvelle *interface de distribution* de l'administration publique. (cf. le *chapitre 4.4 Distribuer les prestations publiques*).

Les éléments d'exécution formels suivants peuvent être distingués **par rapport aux phases individuelles** (qui ne doivent cependant pas forcément être exécutés selon une séquence définie):

¹¹⁰ Ce modèle a été développé par B. Schmid, de l'Université de Saint-Gall. Nous suivons la représentation de M. Gisler, *Vertragsrechtliche Aspekte Elektronischer Märkte nach Schweizerischem Obligationenrecht. Diss. Universität St. Gallen Nr.2281, 1999, p.28ff.*

¹¹¹ Cf. à ce sujet K. Lenk, *Der Staat am Draht, Berlin 2004, p.76.*

- Mise à disposition et préparation proactives des informations (autorité)/obtention d'information et constitution d'une intention (client);
- Mise à disposition de voies d'accès adaptées (autorité)/Utilisation d'une voie d'accès préférée (client);
- Support de la préparation du contact, par ex. en mettant des formulaires électroniques à disposition (autorité)/Démarrage de la procédure en déposant une requête (le client démarre la «démarche administrative». La démarche administrative recouvre les phases 2 à 4 de la procédure.);
- Détermination du cadre d'acquisition, par ex. via un examen formel de la requête, de l'identité du demandeur et de la compétence (autorité)/Identification et fourniture des diverses attestations (client),
 - négociation ou consultation, le cas échéant;
- Examen matériel et traitement de la demande en divisant le travail (en partie via plusieurs postes des autorités)/Participation du client dans le cadre du devoir légal de participation,
 - en consultant et en suivant le statut, le cas échéant;
- Remise (juridiquement sûre) de la prestation au client/Achat et/ou réception de la prestation (par ex. une décision) par le client,
 - contre des frais éventuels;
- Suivi par l'autorité (recours juridique, retours du destinataire, etc.)/Conclusion de la procédure ou recours par le client.

Du point de vue du client, une procédure administrative se déroule selon le modèle suivant:

Le client réclame et acquiert une prestation publique en raison d'une situation concrète d'ordre privé ou professionnel (par ex. un mariage, une naissance, la création d'une entreprise).

- Des informations de base concernant les offres de prestations utiles, les autorités compétentes, le déroulement des procédures conformes à la loi, etc. sont récoltées et examinées dans une première phase de constitution d'une intention.
- Le cas échéant, les centres de renseignements administratifs sont contactés en cas d'imprécisions ou de questions.
- L'obtention des informations est souvent fluide lors des mesures préventives concernant l'acquisition d'une certaine prestation (par ex. récolte des informations relatives à la pré-

vention de la santé lors des voyages à l'étranger, dépôt d'une requête pour un permis de construire). Les formes d'acquisition, ainsi que le déroulement opérationnel, sont modélisés selon ces deux types de prestations:

- les prestations d'information, que les autorités mettent à disposition dans le cadre du devoir légal d'information, peuvent, la plupart du temps, être acquises anonymement et en libre service (par ex. via un portail administratif).
- par contre, il faut faire valoir les autorisations et les demandes de moyens individuellement via une «démarche administrative» correspondante (par ex. un permis de construire, une patente de cafetier, acquisition de cotisation AVS/AI). Il en va de même pour les déclarations obligatoires du côté du client de l'administration (par ex. déclaration d'impôts, départ/arrivée).
- La démarche administrative comprend toutes les activités que le client doit exécuter pour acquérir une certaine prestation individuelle. À cet effet, on peut distinguer les éléments d'exécution suivants:
 - Démarrage de la procédure, par ex. en déposant une requête
 - Dans le cadre de la phase de traitement:
 - Les autorités contacteront potentiellement le client plusieurs fois, par ex. pour donner des renseignements ou fournir des documents complémentaires. S'il y a plusieurs procédures, il existe un devoir légal de participation du côté du client et, pour les arrêts, un devoir d'écoute du côté des autorités.
 - La réception de la prestation par le client en lien avec l'ouverture (remise) d'une décision administrative (par ex. attribution d'un permis de construire).
 - Conclusion de la procédure. Lorsque la prestation lui est remise, le client peut soit conclure la procédure, soit faire appel d'une mauvaise décision administrative (en demandant un recours, une nouvelle démarche sera ouverte à partir de la phase de démarrage).

Annexe VI: Personnes ayant participé au projet

Les auteurs remercient les personnes suivantes pour leur lecture critique et leur soutien professionnel lors de l'élaboration du présent concept organisationnel:

Personnes ayant participé au projet	
Allweyer, Thomas	Professeur et docteur à l'Université des Sciences Appliquées de Kaiserslautern
Bagnoud, Laurent	Professeur à la Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale, HES-SO du Valais
Braun, Tilman	Chancellerie d'État de Berne
Brüllmann, Matthias	Directeur de la section Cyberadministration de la Chancellerie Fédérale
Desobry, Christelle	Chancellerie Fédérale, groupe spécialisé Processus administratifs eCH
Dolf, Christian	Directeur de l'établissement de cyberadministration du canton de Saint-Gall
Gimmel, Rahel	Chancellerie Fédérale, programme GEVER Bund
Griessen, Roger	Unité de Stratégie Informatique de la Confédération (USIC)
Häfliger, Benno	Netcetera AG, groupe spécialisé Processus administratifs eCH
Heck, Uwe	Professeur et docteur à l'Université de Saint-Gall, Institut de gestion des informations et des processus
Kämpfer, Alexander	Unité de Stratégie Informatique de la Confédération (USIC)
Müller, Willy	Unité de Stratégie Informatique de la Confédération (USIC), directeur de la SEAC
Opitz, Peter	Opitz New Media, groupe spécialisé Processus administratifs eCH
Patig, Susanne	Professeur, docteur HDR et ingénieur à l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Berne
Riedl, Reinhard	Professeur et docteur à la Haute École Spécialisée Bernoise, directeur du centre de compétences Public Management et cyberadministration
Röthlisberger, Stephan	Directeur de l'établissement de cyberadministration suisse
Schärli, Thomas	Centre d'informatique et d'organisation du canton de Bâle-Ville
Schaffroth, Marc	Unité de Stratégie Informatique de la Confédération (chef de projet et co-auteur du «concept organisationnel»), directeur du groupe spécialisé Processus administratifs eCH
Schneider, Stefan	Chancellerie Fédérale, groupe spécialisé Processus administratifs eCH
Thönssen, Barbara	Institut d'informatique de gestion de l'Université de sciences appliquées du Nord-Ouest de la Suisse
Trachsler, Karl	Exon, groupe spécialisé Processus administratifs eCH
Walser, Konrad	Haute École Spécialisée Bernoise, groupe spécialisé Processus administratifs eCH
Wenger, Dieter	e-Serve, groupe spécialisé Processus administratifs eCH

Les membres du groupe spécialisé Processus administratifs eCH

Les membres de la Swiss e-Government Architecture Community – SEAC (groupe spécialisé Architecture eCH)