

# Modèle PPG

Comment les **PROCESSUS**, les **PRESTATIONS** et  
les **GROUPEs** coexistent dans la méthode  
Mercutio©

Pierre Kilchenmann  
Assistant

Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Route de la Maladière 21 -- Chavannes-près-Renens  
pierre.kilchenmann@idheap.unil.ch - www.idheap.ch

## Avant-propos

Ce document traite de la problématique du pilotage des processus et des prestations rencontrée dans les administrations publiques.<sup>1</sup>

La volonté d'assainir les finances publiques et de focaliser l'action politique nécessite de juxtaposer un pilotage politique des prestations à un pilotage administratif de l'efficacité des administrations.

Cette juxtaposition demande des outils et méthodes de modélisation et d'évaluation pour permettre la prise de décision dans un environnement mixant de nombreux intérêts complémentaires. Depuis que de nombreuses administrations publiques ont introduit la gestion des prestations, de nouveaux outils voient le jour sous forme de méthode et d'atelier logiciel<sup>2</sup>.

Dans le cadre d'un projet de recherche académique soutenu par l'agence pour la promotion de l'innovation (KTI/CTI), l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique a été chargé de mener une réflexion sur la modélisation du lien entre processus et prestations, l'objectif principal étant de créer les bases d'outils permettant une gestion des prestations ou produits adéquate aux changements et à l'évolution rapide des politiques publiques et des stratégies d'entreprise.

L'approche qui a permis d'aboutir au Modèle PPG résulte d'itération entre praticiens et praticiennes du domaine public et privé et de chercheurs et chercheuses du monde académique.

En lisant ce rapport, vous pourrez suivre les diverses réflexions et prendre position par rapport aux choix définissant le modèle finalisé.

---

<sup>1</sup> Nous verrons que le pilotage des processus et des *produits* pose des questions similaires aux entreprises privées.

<sup>2</sup> Des enjeux similaires existent aussi dans les sociétés de service traitant du pilotage des produits

# Table des matières

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
1.1. Le projet KTI/CTI WebMessenger .....	5
1.2. Les objectif généraux du projet.....	5
1.3. La problématique .....	6
1.3.1. Définir la liaison processus*prestations .....	6
1.3.2. Définir la liaison processus*produits.....	6
1.4. Les objectifs du présent document (WP1).....	7
<b>2. LE PILOTAGE D'ENTITES ORGANISATIONNELLES .....</b>	<b>8</b>
2.1. Les enjeux .....	8
2.1.1. De la politique publique au pilotage des prestations .....	8
2.1.2. De la stratégie au pilotage des produits .....	9
2.2. Un approche pluri- ou unidimensionnelle ?.....	9
2.3. Définitions.....	10
2.3.1. Processus .....	10
2.3.2. Procédure .....	11
2.3.3. Livrable.....	11
2.3.4. Groupes.....	11
2.3.5. Prestation publique.....	11
2.3.6. Produit .....	11
2.4. Prestation et produit .....	12
<b>3. LE MODÈLE PPG .....</b>	<b>14</b>
3.1. Le modèle Mercutio©.....	14
3.2. L'enrichissement du modèle PPG.....	16
3.2.1. Matrice Processus – Groupes.....	16
3.2.2. Matrice Processus – Prestations.....	18
3.2.3. Matrice Prestation – Groupes .....	20
3.3. L'arborescence des prestations .....	22
3.4. Le lien prestation*processus .....	22
3.4.1. Les objectifs de modélisation.....	22
3.4.2. Le fondements du lien prestation*processus.....	23
3.4.3. La « livraison » d'un processus.....	23
3.4.4. Les relations induites par le modèle d'interaction processus*prestation .....	25
3.5. Particularités.....	25
3.5.1. Prestation et sous-prestations.....	25
3.5.2. Exclusions .....	26
<b>4. COMMENTAIRES EN RAPPORT AVEC LA STRUCTURE ECH .....</b>	<b>27</b>

<b>4.1.</b>	<b>eCH</b> .....	<b>27</b>
<b>4.2.</b>	<b>La norme eCH-0015</b> .....	<b>27</b>
4.2.1.	Approche pluri- ou unidimensionnelle.....	27
4.2.2.	Divergence définitionnelle .....	27
<b>4.3.</b>	<b>Proposition d'évolution de eCH-0015</b> .....	<b>28</b>
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>29</b>

## Table des figures

FIGURE 1 :	LA PROBLEMATIQUE DU LIEN ENTRE PRESTATION ET PROCESSUS.....	6
FIGURE 2 :	RELATION ENTRE PILOTAGE DES ADMINISTRATIONS ET DES ENTREPRISES.....	9
FIGURE 3:	SCHEMA DE LA PROBLEMATIQUE PROCESSUS*PRESTATION .....	12
FIGURE 4:	SCHEMA DE LA PROBLEMATIQUE PROCESSUS*PRODUIT .....	12
FIGURE 5 :	OBJETS GRAPHIQUES MERCUTIO© .....	14
FIGURE 6 :	PROCESSUS DE DEMANDE DE PRESTATION GENERIQUE.....	15
FIGURE 7:	VUE TRIDIMENSIONNELLE DU MODELE PPG.....	16
FIGURE 8:	MATRICE PROCESSUS – GROUPES.....	17
FIGURE 9:	EXEMPLE GENERIQUE DE MATRICE PROCESSUS – GROUPES.....	17
FIGURE 10:	ILLUSTRATION PRATIQUE D'UNE MATRICE PROCESSUS – GROUPES.....	18
FIGURE 11:	MATRICE PROCESSUS – PRESTATIONS.....	18
FIGURE 12:	EXEMPLE GENERIQUE DE MATRICE PROCESSUS – PRESTATIONS.....	19
FIGURE 13:	ILLUSTRATION PRATIQUE DE MATRICE PROCESSUS – PRESTATIONS .....	19
FIGURE 14:	MATRICE PRESTATIONS – GROUPES .....	20
FIGURE 15:	EXEMPLE GENERIQUE DE MATRICE PRESTATIONS – GROUPES.....	20
FIGURE 16:	ILLUSTRATION PRATIQUE DE MATRICE PRESTATIONS – GROUPES .....	21
FIGURE 17	NIVEAUX DE L'ARBORESCENCE DES PRESTATIONS .....	22
FIGURE 18:	LIEN 1 – 1 .....	24
FIGURE 19:	LIEN N -1.....	24
FIGURE 20:	LIEN 1 -M.....	25

L'auteur tient à remercier :

Les représentants des entreprises et administrations qui ont participé aux ateliers de réflexion du projet WebMessenger, dont les résultats fondent une part importante de ce travail.

L'équipe de ProcessSoft emmenée par Eric Bouchez qui a amené ses remarques, les points de méthodes et les exemples concrets.

Claude Convers, de l'Etat de Genève, qui nous a permis d'utiliser quelques unes des définitions et approches du projet GE-Pilote.

# 1. Introduction<sup>3</sup>

## 1.1. Le projet KTI/CTI WebMessenger

La cybergestion est la conjonction des téléprocédures et de la gestion de production. C'est une évolution inéluctable de l'organisation du travail dans les sociétés occidentales vers le « eManagement ». Les technologies de l'information et de la communication permettent aujourd'hui d'envisager la distribution du travail dans des situations accroissant la flexibilité et la performance des administrations et des entreprises :

- Travail nomade, à domicile ou dans le réseau de transport en commun
- Sous-traitance variable, saisonnalisée, pour les pointes d'activité
- Outsourcing d'activités rares ou d'expertises
- Travail en réseau (réseaux de communes, réseaux logistiques de PME)
- Décentralisation vers le demandeur de prestation (Cyberadministration, Client to Business)
- Réseau d'intermédiaires à valeur ajoutée

Des études au niveau suisse et européen [FAO] [TELETRA] confirment que cette évolution est inéluctable et quantitativement significative - plus de 10% des actifs concernés dès 2004.

La cybergestion groupe l'ensemble des techniques et outils permettant de distribuer le travail administratif et de piloter l'efficacité des équipes dans tous les contextes, fixes ou nomades, internes ou externes.

## 1.2. Les objectifs généraux du projet

Le projet vise à définir une plateforme méthodologique et des outils de gestion complets pour traiter le travail dans un environnement de cybergestion. Il vise notamment à développer les techniques de pilotage de l'activité, tout en créant les outils permettant de distribuer et contrôler le travail dans ce contexte.

Basé sur la plateforme méthodologique existante Mercutio®<sup>4</sup>, la réflexion préliminaire a montré que trois éléments clés devaient être élaborés pour mettre au point cette plateforme de gestion :

1. Concevoir l'interaction Processus\*prestations et Processus\*produit, pour que WebMessenger puisse contribuer au nouveau mode de pilotage des administrations et des entreprises.
2. Assurer la conception technique des capsules de travail autonome, un nouveau type d'objet de workflow management en permettant l'asynchronisme et le parallélisme du travail, ainsi que sa distribution à des cyberacteurs non formés auparavant.
3. Créer une plate-forme d'auto déploiement permettant la mise en interaction rapide d'un outil tel WebMessenger avec des environnements de travail, des systèmes transactionnels et des systèmes de workflow management, pour l'acquisition des données sur le travail effectif et sa valorisation dans le système de pilotage des prestations et des produits.

---

<sup>3</sup> Le chapitre « Introduction » se base sur la demande de projet CTI finale afin de poser le cadre du travail effectué par IDHEAP.

<sup>4</sup> Voir le Livre des Processus édité par ProcessSoft SA

## 1.3. La problématique

### 1.3.1. Définir la liaison processus\*prestations

La direction des administrations et l'exécutif des pouvoirs publics mettent en place le pilotage de l'efficacité de l'action publique. Que ce soit en Suisse au niveau des cantons ou en France au niveau des régions, ce pilotage se met en place lentement, eu égard à l'importante communication et volonté affichée depuis la définition de la Nouvelle Administration Publique. Cette lenteur tient en partie à la nécessaire clarification qu'il faut apporter au lien entre processus et prestations (cf. figure 1), puisque c'est là que réside l'articulation entre pilotage politique (prestations) et responsabilités administratives (les processus) ; les administrations hésitent ainsi à mettre en place un pilotage si les leviers qui commandent leur action ne sont pas aisément identifiés.

Le lien entre les activités des administrations (les processus) et l'analyse de l'efficacité existe en effet à plusieurs niveaux, comme :

- Le processus peut fabriquer une ou plusieurs prestations ;
- Un processus peu efficace peut diminuer la qualité de la prestation ;
- Un processus peu efficace peut aboutir à une distribution inadéquate de la prestation ;
- Certains processus de support ne sont pas directement liés à une prestation.

La cybergestion est le mode le plus abouti de la cyberadministration à condition que le lien entre pilotage des processus et pilotage des prestations soit en place.

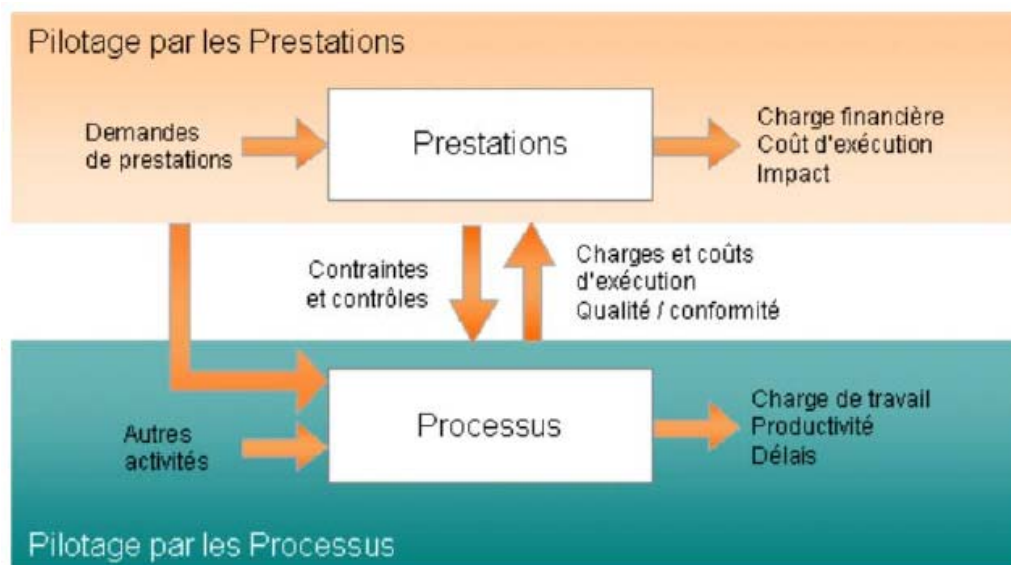


Figure 1 : La problématique du lien entre prestation et processus

Le travail de recherche porte notamment sur :

- La mise au point d'une méthode établissant le lien entre la nomenclature des prestations et la nomenclature des processus ;
- La définition de l'interaction dynamique entre le pilotage des processus et celui des prestations : quels indicateurs réserver à chaque composant ;
- La définition des informations nécessaires dans la description des processus pour établir le lien avec le pilotage des prestations publiques.

### 1.3.2. Définir la liaison processus\*produits

Le pilotage des entreprises tertiaires se heurte à des difficultés importantes quand il s'agit de mettre en place leur stratégie industrielle :

- Choix des activités sous-traitées

- Mise en commun de moyens (call-centers...) avec des compétiteurs
- Niveau de délégation aux clients et aux réseaux d'intermédiation

Le projet a vérifié avec l'aide des partenaires industriels concernés que le lien entre produit et processus est du même ordre que le lien processus\*prestations dans l'administration, et que les entreprises pouvaient transposer les modèle PPG pour leur pilotage (cf. infra).

#### *1.4. Les objectifs du présent document (WP1)*

En se basant sur la méthode de modélisation de processus Mercurio© et une analyse des meilleures pratiques en matière de gestion intégrant les prestations dans l'espace suisse et européen, l'IDHEAP propose un modèle intégrant les éléments existants (Processus et Groupe) de Mercurio© et y ajoute la notion de « prestation » pour le domaine d'activité publique ou « produit » pour le domaine d'activité privé.

## 2. Le pilotage d'entités organisationnelles

### 2.1. Les enjeux

Dans une conjoncture disposant d'une croissance de plus en plus modérée, la gestion des prestations et produits devient un enjeu politique et stratégique majeur.

Des démarches datant de la fin des années 80 ont pris ce besoin en considération en proposant des révisions du fonctionnement des organisations basées sur l'adaptation des processus opérationnels à la nouvelle stratégie. Ces démarches ont pris le nom de Business Process Reengineering (BPR) dans le privé et de New Public Management (NPM) dans le secteur public.

Le principal fondement de ces approches est que le processus de travail (la conduite opérationnelle) doit être en permanence aménagé pour servir les produits ou prestations avec la meilleure productivité des facteurs.

Quelques réussites et de nombreux échecs plus tard, force est de constater que cette vision de management des organisations porte en elle-même des facteurs limitatifs :

- Elle oblige à une refonte globale et limite les possibilités d'actions à l'initiative des managers.
- Elle tend à provoquer des changements dispendieux sans relier ces dépenses à des espérances de gains opérationnels.
- Elle a souvent créé une démotivation chez les collaborateurs impliqués, car elle survit très mal à un changement de majorité politique ou de comité de direction.

Une autre approche devient alors nécessaire, présentée dans les paragraphes ci-après.

#### 2.1.1. De la politique publique au pilotage des prestations

Cette situation a amené les collectivités publiques à penser leur action en dissociant deux leviers : les choix stratégiques, placés sous la responsabilité des organes politiques, et les choix organisationnels, placés sous la responsabilité de l'administration.

Pour évidente qu'elle paraisse, cette vision rompt avec des pratiques fréquentes :

- Elle autorise l'administration à penser son efficacité par des politiques logistiques pérennes.
- Elle permet au politique de prendre conscience de l'impact des prestations sur les administrés, et du coût des prestations, en les dissociant des problématiques de fonctionnement.
- Elle permet aux administrations de dimensionner le budget en fonction des prestations, au prix d'un budget de restructuration des processus.
- Elle limite les phénomènes de sclérose liés à l'immutabilité des structures hiérarchiques, dépossédées de leur pouvoir au profit de structures de pilotage des processus.

Une vision pragmatique du pilotage de l'action publique pose donc que le choix politique est un choix de prestations, car c'est l'impact de ces dernières qui détermine l'efficacité du programme des élus.

Dans un autre ordre d'idée, l'efficacité de l'administration et la qualité de la délivrance des prestations déterminent la performance de l'administration et de ses dirigeants.

Le rôle des exécutifs est de veiller à la qualité de l'articulation de l'action entre ces deux niveaux de pilotage. La nécessité d'un modèle favorisant cette articulation est donc pressante.

Cette vision explique un des facteurs d'échec des premières versions de NPM et BPR : en considérant que le processus est une partie de la prestation (ou produit), elles empêchaient l'existence d'une articulation indispensable, car tous les grands organismes ont besoin d'une souplesse d'adaptation.

### 2.1.2. De la stratégie au pilotage des produits

Les stratégies d'entreprises font intervenir des éléments proches de ceux utilisés par les administrations publiques.

Administration	Entreprise
Choix de la prestation	Choix du produit
Etablissement public, réseau subventionné	Réseau de distribution
Partenaires institutionnels, réseaux étatiques (communes, cantons, confédération)	Partenaires industriels ou commerciaux Joint-ventures
Public cible	Prospects
Concurrence entre organisations territoriales <sup>5</sup>	Concurrence

**Figure 2 : relation entre pilotage des administrations et des entreprises**

Cette proximité dans le contenu stratégique est doublée d'une parfaite identité de la conduite opérationnelle ; les éléments utilisés sont strictement identiques : structure hiérarchique, processus, rôles et responsabilités sont décrits et utilisés de la même façon dans les deux environnements.

Ainsi, il est légitime de proposer d'utiliser la même articulation entre politique et opérationnel dans les entreprises et les administrations<sup>6</sup>.

## 2.2. Un approche pluri- ou unidimensionnelle ?

Lors de l'état de lieux en matière de pilotage d'entités organisationnelles, nous avons été confronté à deux usages. Nous avons découvert des organisations qui fusionnent les processus et les prestations dans une même hiérarchie. La réflexion qui est développée dans le chapitre 4 prend pour exemple l'hierarchie proposée par eCH. On y distingue d'abord deux niveaux de prestations et un dernier niveau processus. Illustrée par le tableau suivant, cette approche unidimensionnelle a pour avantages la simplicité.

Niveau	Exemple
1 Groupe de Prestation	17 Population
2 Prestation	05 Permis d'établissement
3 Processus	1124 Permis d'entrer avec autorisation de travail

<sup>5</sup> Si la concurrence dans le secteur public est limitée à certaines prestations - par exemple celles liées aux mesures de développement, la *comparaison* entre administration guide la décision politique sur des prémisses différentes de ce qui se fait dans les entreprises.

<sup>6</sup> On notera cependant que la sensibilité aux indicateurs et les indicateurs eux-mêmes pourraient ne pas être identiques dans les deux contextes. Les indicateurs utiles à l'actionnariat d'une PME sont-ils les mêmes que ceux proposés aux électeurs ou au législatif communal, la question se posant de même à l'échelle d'une grande entreprise par rapport au canton ? L'existence d'un corps électoral ayant peu ou prou le même pouvoir de sanction n'implique pas que les critères d'élection soient identiques, et donc que les dirigeants réagissent de la même manière dans les deux contextes. La réaction des marchés boursiers aux indices de prestations publiques américaines tendrait cependant à prouver que le politique et la direction d'entreprise tendent à réagir à des indicateurs communs.

Une approche pluridimensionnelle reflète la séparation des processus et des prestations. Celle-ci a été retenue comme base de travail. Les arguments qui nous ont convaincu que cette approche est la plus porteuse sont les suivants :

- *Confusion* : En fusionnant les prestations et les processus, leur identification devient plus difficile, leur mise en œuvre floue et leur pilotage complexe en créant une confusion entre les responsabilités politiques et administratives
- *Flexibilité* : Dans un contexte politico-économique très changeant, une fusion des prestations et des processus rigidifie significativement la marge de manœuvre des gestionnaires<sup>7</sup>.
- *Efficacité* : Le modèle unidimensionnel rend la recherche de synergies entre administrations très délicate ; la mise en commun de processus – guichet unique, ou d'informations référentielles – revenu déterminant ou système géographique, s'avéreront très difficiles.

Dans l'approche pluridimensionnelle, même si une prestation change ou disparaît, le ou les processus y relatifs ne le feront pas nécessairement et vice versa.

Un point pratique milite cependant en faveur d'une vision monodimensionnelle : lorsque la prestation disparaît, on peut identifier aisément tout ce qui doit disparaître en terme de personnel et de moyens. Cependant, la pratique a battu en brèche cet argument : des prestations publiques ont changé d'objectifs et ont été maintenues dans certains cantons pour maintenir l'emploi<sup>8</sup>. On remarque également que la disparition d'entités spécialisées est souvent retardée à tort, alors que la prestation pourrait être traitée par une unité polyvalente<sup>9</sup>.

Ces arguments expliquent pourquoi le modèle PPG considère, d'entrée de jeu, que la prestation est une représentation distincte des processus, et non, comme dans certaines visions, que les processus sont la couche d'exécution de la prestation.

## 2.3. Définitions

Les définitions suivantes sont celles de la méthode Mercurio© ou ont été empruntées à des projets cantonaux et ne sont pas spécialement réexaminées.

### 2.3.1. Processus

Enchaînement prévu à l'avance de procédures de travail qui transforment le contenu ou le support d'informations. Un processus répond à des besoins, qu'il satisfait ou non. Il a donc un ou plusieurs événements déclencheurs et une ou plusieurs fins.

*Exemple :*

Traitement des demandes de recours administratifs  
Inscription d'un nouvel arrivant dans la commune  
Radiation d'un habitant du contrôle communal

---

<sup>7</sup> De nombreuses entreprises ferment des entités spécialisées pour en rouvrir d'autres sur leurs nouveaux produits ; ce mécanisme dont le coût humain et technique est lourd peut être évité lorsqu'une vision matricielle de l'organisation est en place.

<sup>8</sup> Certaines prestations d'encouragement à la construction se transforment en prestations de préservation du patrimoine bâti lorsque la conjoncture du bâtiment repart.

<sup>9</sup> La disparition de l'unité chargée en France de percevoir la redevance audiovisuelle a été freinée de nombreuses années, alors que la solution de perception via les taxes d'habitation allait de soi et était validée.

### 2.3.2. Procédure

Travail réalisé par groupe pour traiter un cas concret. La procédure se caractérise par sa valeur ajoutée qui prend deux formes : transformation d'informations reçues par la prise de décision en application des règles prévues pour traiter le cas ; changement de support de l'information.

*Exemple :*

Dans le processus d'inscription d'un nouvel arrivant dans une commune : traitement initial de la demande par le guichet de l'administration communale.

### 2.3.3. Livrable

Un des résultats produits par une procédure. C'est également le déclencheur de la procédure suivante à laquelle il apporte les informations nécessaires à la prise de décision.

*Exemple :*

Information à l'administré sur le refus d'entrée en matière sur sa demande de recours  
Avis d'acceptation d'un recours

### 2.3.4. Groupes

Le groupe est l'entité organisationnelle utilisée dans la modélisation des processus. Elle peut être incarnée par plusieurs équipes de terrain.

*Exemple :*

Le groupe des guichets de perception est représenté sur le terrain par les équipes des divers centres de perception

La maille d'analyse peut varier : l'Etat est un groupe au même titre que ses départements ou ses services. Il y a donc une hiérarchie de groupes.

### 2.3.5. Prestation publique

Bien ou service produit par une unité administrative, délivré à un destinataire/usager externe à l'administration dans le cadre d'un ou plusieurs processus.

*Exemple :*

Prestation d'encouragement à l'implantation des entreprises tertiaires sur la commune  
Prestation d'aide aux personnes âgées

### 2.3.6. Produit

Bien ou service vendu par une entreprise pour répondre au besoin de ses clients.

## 2.4. Prestation et produit

Ce sous-chapitre explique l'équivalence des prestations publiques et des produits afin de simplifier la rédaction de ce rapport.

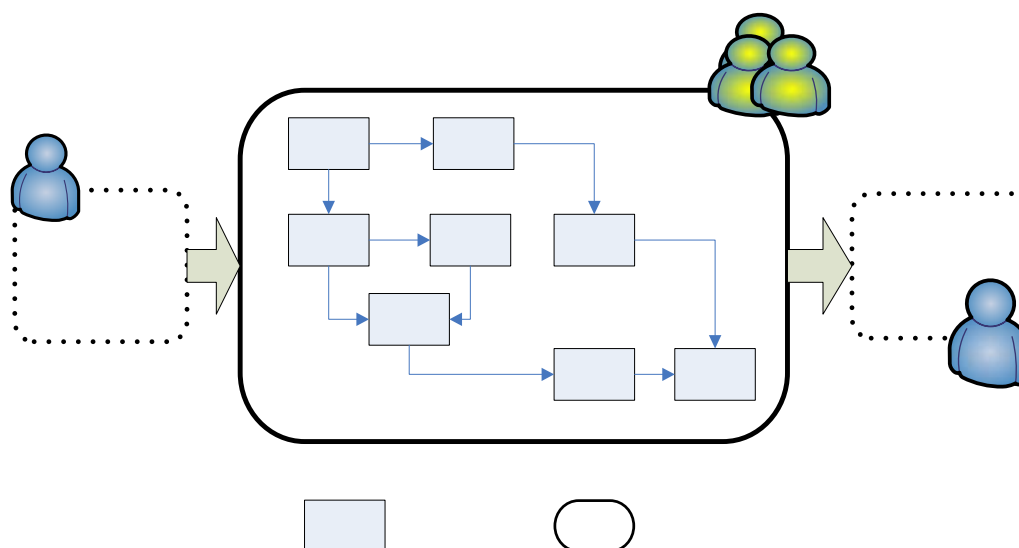


Figure 3: Schéma de la problématique processus\*prestation

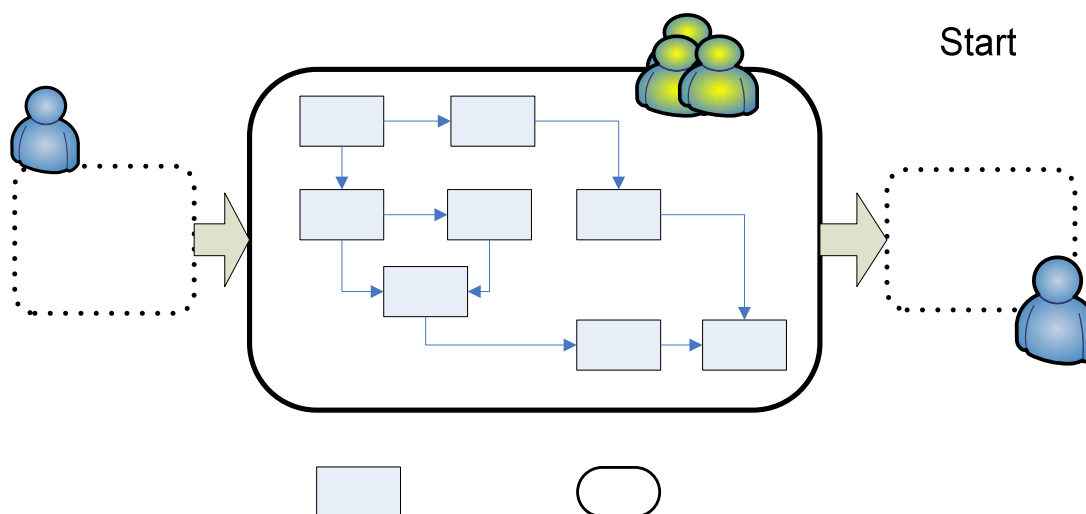


Figure 4: Schéma de la problématique processus\*produit

Le parallèle entre prestation publique et produit n'est pas intuitif ni absolu. En effet, certaines entreprises tertiaires considèrent que le produit est constitué de plusieurs *prestations successives*. Ainsi, un produit Compte sur Livret comprendrait la prestation d'ouverture, le traitement des opérations, et la fermeture du compte. Trois objets de gestion interagiraient : le produit, la prestation et le processus.

Lors des ateliers de réflexion groupant notamment des représentants de banques et de compagnies d'assurances, il est apparu que ce modèle tridimensionnel n'était pas « robuste » ; en effet, dans l'acception ci-dessus, la prestation n'est qu'une étape du cycle de vie du produit. La relation prestation\*produit est une relation d'appartenance pure, l'objet prestation ne pouvant exister ni être piloté en dehors du contexte du produit.

L'autre possibilité consiste à considérer que l'ouverture de compte est un processus (ce qu'elle est en tout état de cause dans l'approche Mercutio®) et que ce processus est utilisé par un ou plusieurs produits.

Activité

L'ensemble des analyses conduites ont ensuite confirmé qu'il était profitable et efficace de considérer que produit et prestation représentaient la même réalité dans deux contextes économiques différents et que les *prestations successives* étaient des analyses, des groupements de processus, pouvant, le cas échéant, être traités comme des sous-prestations.

Dans la suite du document, le mot prestation désigne à la fois une prestation publique et un produit.

## 3. Le modèle PPG

### 3.1. Le modèle Mercurio©

La pierre angulaire de la méthode Mercurio© est le processus qui est utilisé comme principal descripteur du fonctionnement des organisations pour en permettre le pilotage opérationnel<sup>10</sup>.

En synthèse, le modèle comprend la description des activités opérationnelles sous formes de processus et de procédures, et propose des algorithmes de calcul propres à permettre le pilotage des activités opérationnelles.

Il est notamment aisé de prévoir :

- Les quantités de lancement du processus
- Les charges de travail prévisionnelles de chaque groupe
- Les délais de traitement

Ces éléments peuvent être comparés à la réalité pour donner les informations.

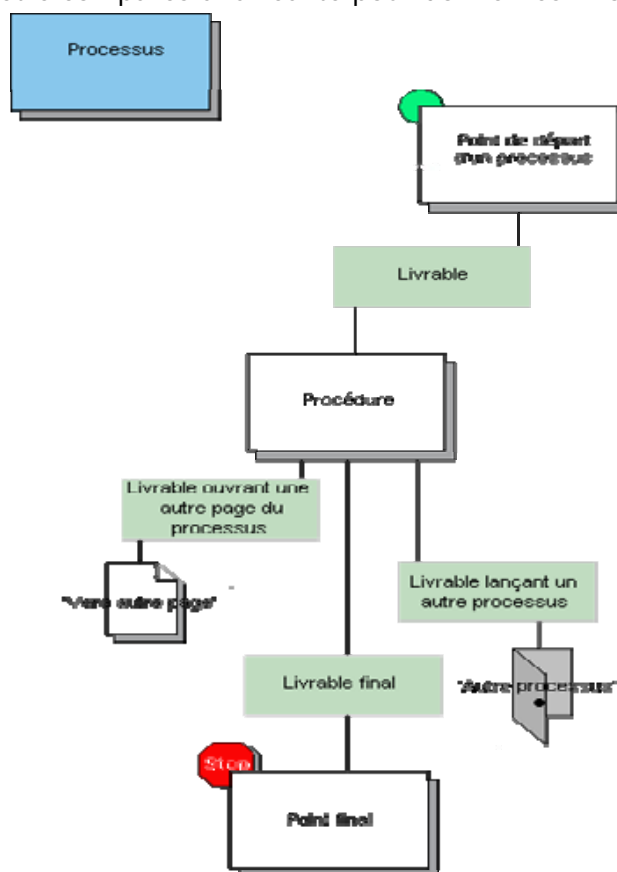


Figure 5 : Objets graphiques Mercurio©

Le schéma suivant montre un exemple type de processus administratif.

---

<sup>10</sup> Les livres des processus et la gestion de production administrative sont disponibles auprès de Processsoft ([www.processsoft.com](http://www.processsoft.com))

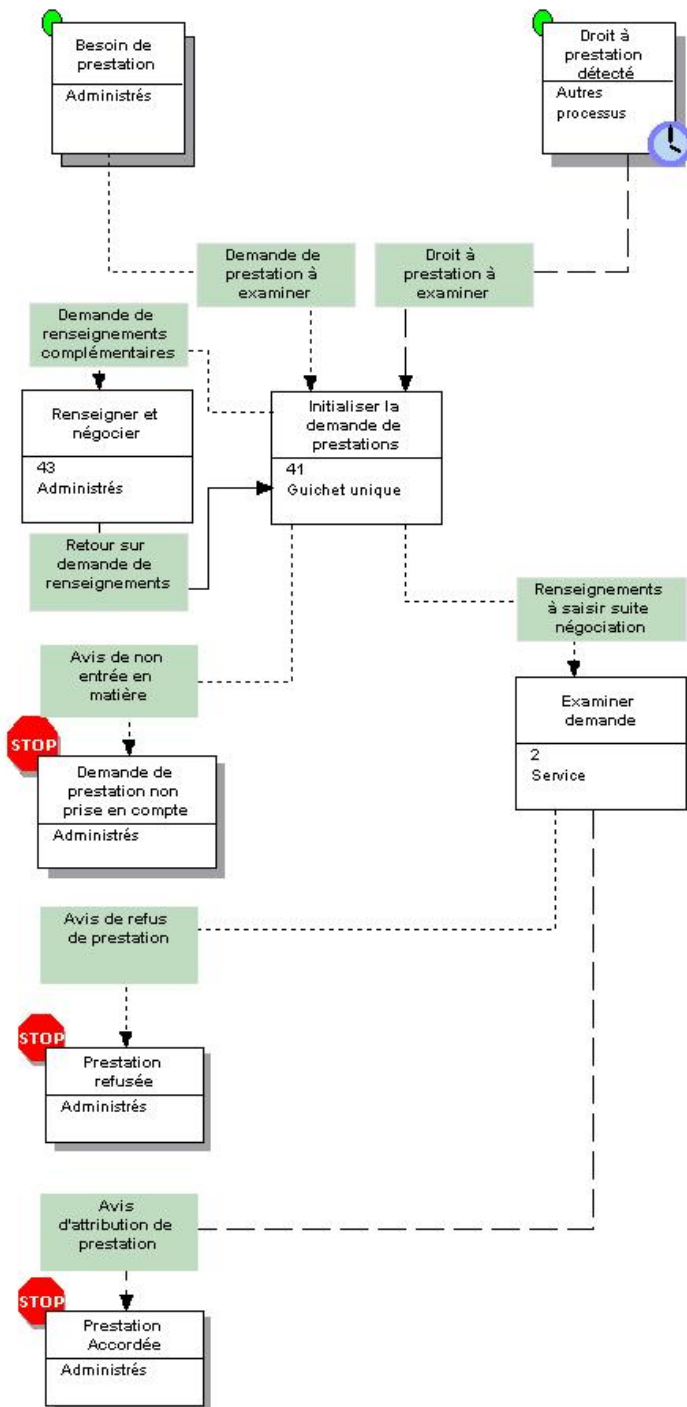
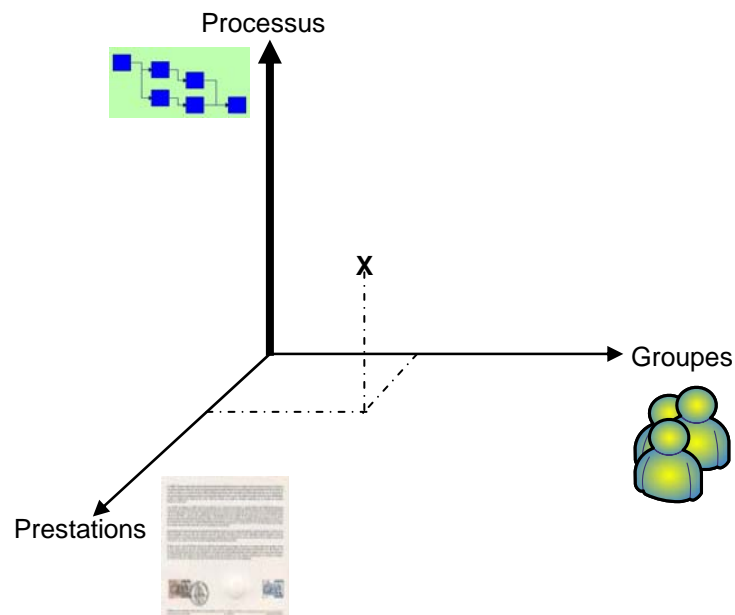


Figure 6 : Processus de demande de prestation générique

### 3.2.L'enrichissement du modèle PPG

Le modèle PPG se démarque d'entrée par la nécessité d'un concept pluridimensionnel.



**Figure 7: Vue tridimensionnelle du modèle PPG**

De multiples ateliers, réflexions et analyses ont permis de mettre en avant les points clés du modèle PPG :

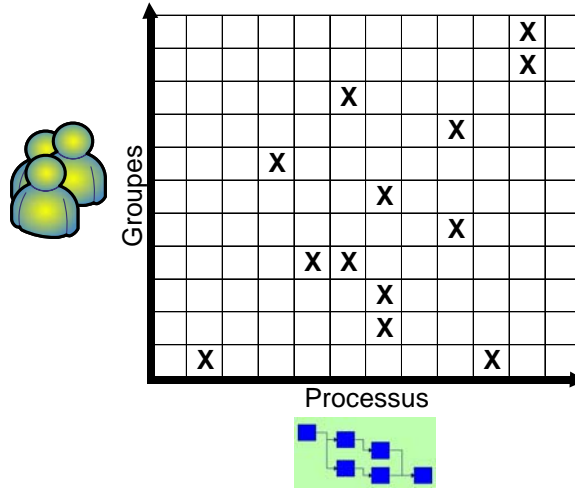
- Les prestations sont une arborescence complémentaire de celle des processus
- La liaison avec les groupes est plus contraignante pour les processus que pour les prestations, puisque le pilotage opérationnel des équipes s'appuie sur les processus.
- La liaison entre prestations et processus ne doit pas se faire dans l'intimité du processus (procédures ou livrables), mais par l'identification de la livraison d'une prestation par le ou les processus considérés.

Les processus restent le giratoire principal (flèche en gras fig. ci-dessus).

#### 3.2.1. Matrice Processus – Groupes

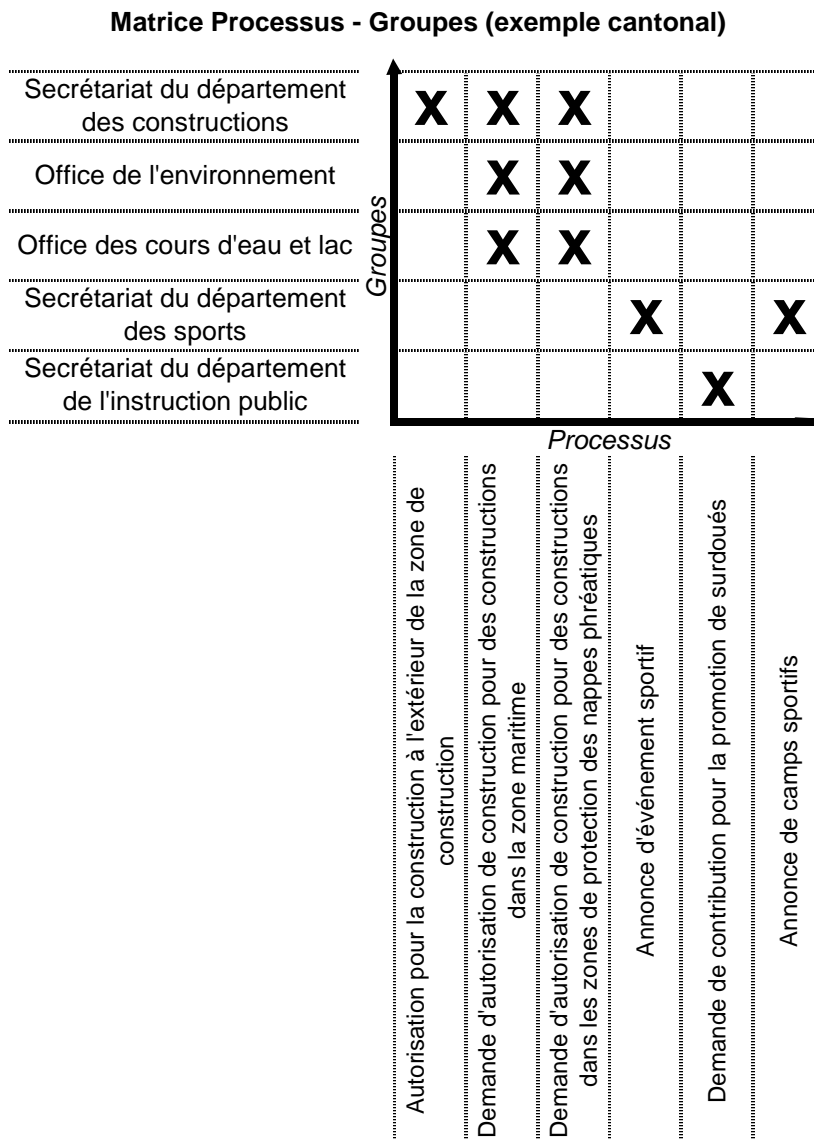
La matrice Processus – Groupes existait déjà dans la méthode antérieure de Mercurio©. Elle permet de répondre aux questions :

- Quel(s) processus utilise(nt) quel(s) groupes(s)?
- Quel(s) groupes participe(nt) à quel(s) processus?



**Figure 8: Matrice Processus – Groupes**

Voici un exemple générique de matrice Processus – Groupes.



**Figure 9: Exemple générique de matrice Processus – Groupes**

Un point significatif de cette matrice est que le niveau de maille peut être hétérogène ; ainsi, le même processus peut comprendre un groupe et un de ses groupes subordonnés.

	Demande de prestation	Traitement des recours
Administration et environnement		
Administration		
Législatif		
Exécutif		
Administration Centrale		
Département		Valider la réponse sur recours
Service	Examiner demande	Examiner le recours
Guichet unique	Initialiser la demande de prestation	
Etablissements publics		
Entreprises publiques		
Judiciaire		
Environnement		
Administrés	Renseigner et négocier	
Fournisseurs		
Autres administrations		
Réseau tiers		

Figure 10: Illustration pratique d'une matrice Processus – Groupes

### 3.2.2. Matrice Processus – Prestations

Cette matrice permet de répondre aux questions suivantes :

- Quel(s) processus mène(nt) à quelle(s) prestation(s)?
- Quelle(s) prestation(s) nécessite(nt) quel(s) processus ?

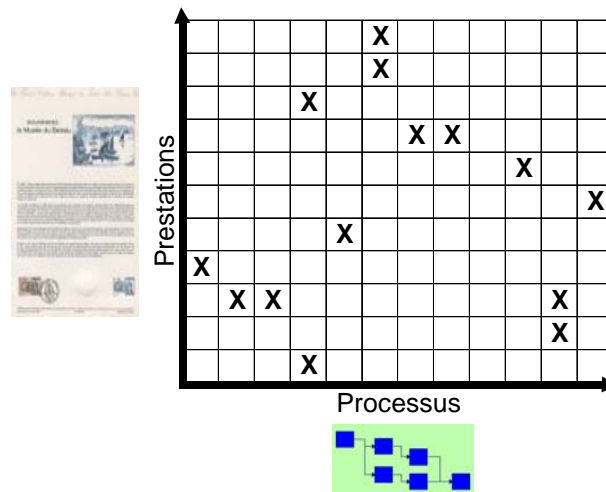


Figure 11: Matrice Processus – Prestations

**Matrice Processus - Prestation (exemple cantonal)**

Prestations	Processus
Délivrance d'autorisation de construction en zone humide	X
Délivrance d'autorisation de construction hors zone	X
Notification d'enregistrement d'événement sportif	X
Acceptation ou refus de contribution pour surdoués	X
Notification d'enregistrement de camp sportif	X

Autorisation pour la construction à l'extérieur de la zone de construction
Demande d'autorisation de construction pour des constructions dans la zone maritime
Demande d'autorisation de construction pour des constructions dans les zones de protection des nappes phréatiques
Annnonce d'événement sportif
Une demande de contribution pour la promotion de surdoués
Annnonce de camps sportifs

**Figure 12: Exemple générique de matrice Processus – Prestations**

		Examen d'autorisation de manifester	Suivi des manifestations	Déneigement	Contrôle Visuel	Réparation ballisage	Demande de naturalisation	Recours sur naturalisation	Constat d'abandon de nationalité	Déchéance de la nationalité
Prestation Publique	Sous-Prestation									
Autorisation de Manifester		X	X							
Routes Cantonales	Déneigement RC Entretien			X		X				
Routes Nationales	Déneigement RN Entretien RN			X		X				
Nationalité	Naturalisation Radiation						X	X	X	X

**Figure 13: Illustration pratique de matrice Processus – Prestations**

### 3.2.3. Matrice Prestation – Groupes

Cette matrice est induite par les deux précédentes et permet de répondre aux questions :

- Quelle(s) prestation(s) est/sont réalisée(s) par quel(s) groupe(s)?
- Quel(s) groupe(s) réalise(nt) quelle(s) prestation(s)?

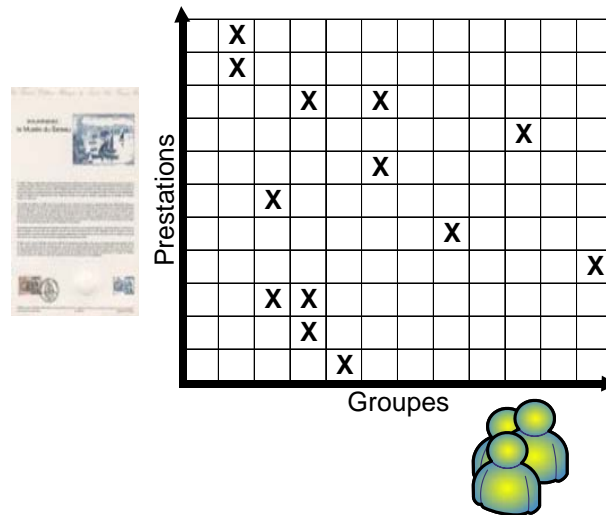


Figure 14: Matrice Prestations – Groupes

Matrice Prestation - Groupes (exemple cantonal)

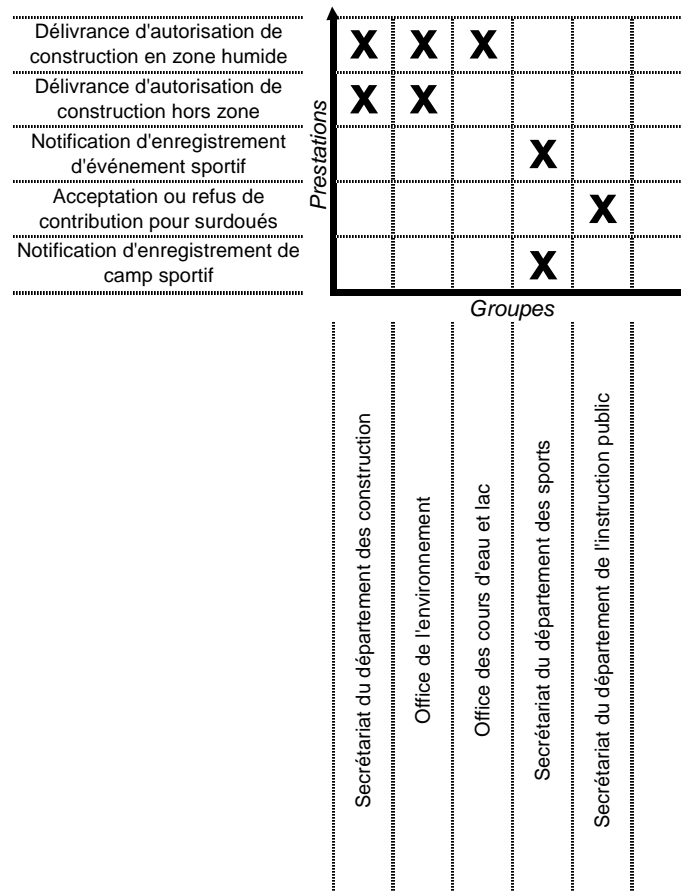


Figure 15: Exemple générique de matrice Prestations – Groupes

Dans cet exemple, les groupes contribuant à une sous-prestation sont réputés contribuer à la prestation

	Prestation									
	Autorisation de Manifester	Routes Cantonales			Routes Nationales			Nationalité		
Sous prestation			Déneigement RC	Entretien		Déneigement RN	Entretien RN		Naturalisation	Radiation
Administration et environnement										
Administration										
Legislatif										
Exécutif										
Administration Centrale										
Département A		X	X		X	X				
Service A1		X	X			X				
Service A2		X		X		X	X			
Département B	X							X		
Service B1	X							X	X	
Guichet unique	X							X		X
Etablissements publics										
Entreprises publiques			X			X				
Judiciaire										
Environnement										
Administrés	X							X		
Fournisseurs										
Autres administrations			X							
Réseau tiers										

Figure 16: Illustration pratique de matrice Prestations – Groupes

### 3.3.L'arborescence des prestations<sup>11</sup>

Les diverses discussions nous ont amenés à restreindre la structure des prestations à une hiérarchie de 3 niveaux au maximum (N<sup>3</sup>). Cette limitation est due au fait que si un nombre de niveaux plus important était créé, il deviendrait très difficile de créer une liaison entre processus et prestations qui puisse être analysée et interprétée.

Niveau	Nomenclature	Exemple	Niveau de décision
1	Groupe de prestation <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique Publique</li> <li>• Fonction étatique</li> <li>• Logistique</li> </ul>	Mobilité et infrastructures Système d'information	Législatif
1 bis	<i>Programme</i>	<i>Programme de législature</i>	<i>Exécutif</i>
2	Prestation <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publique</li> <li>• Propre</li> <li>• de Pilotage</li> <li>• de Moyens</li> </ul>	Routes nationales Gestion du patrimoine financier Etablissement du budget Réalisation des applications informatiques	Administratif
3	Sous-prestation		

**Figure 17 niveaux de l'arborescence des prestations**

Le niveau 1 (Politique) servent à catégoriser les diverses prestations. Seuls les niveaux 2 (Prestations) et 3 (sous-prestations) sont liables à un ou plusieurs processus.

Le niveau 1bis n'est pas à proprement parler un élément d'arborescence. Il établit simplement pour une période donnée les règles d'exécution des politiques publiques.

Dans le cadre des organisations privées, le tableau suivant explique la nomenclature à trois niveaux des produits :

Niveau	Nomenclature	Exemple	Niveau de décision
1	Stratégie	Stratégie de développement sur une région	Comité de Direction
1 bis	<i>Plan d'action</i>	<i>Plan d'action annuel</i>	<i>Comité de Direction</i>
2	Produit	Par type de clientèle Par type de distributeur	Responsables opérationnels
3	Sous-produit		

Le niveau 1 (Stratégie) servent à catégoriser les divers produits selon les besoins de développement de l'entreprise. Seuls les niveaux 2 (Produits) et 3 (sous-produit) sont liables à un ou plusieurs processus.

### 3.4.Le lien prestation\*processus

#### 3.4.1. Les objectifs de modélisation

Les choix du modèle devaient notamment répondre aux impératifs suivants

- Pouvoir déterminer les quantités de prestations à partir de l'activité des processus ;

<sup>11</sup> Ce paragraphe distingue exceptionnellement les prestations et les produits, car les nomenclatures sont spécifiées par contexte.

- Savoir calculer les charges de travail (estimées, produites) liées aux prestations à partir de l'activité des processus ;
- Pouvoir déterminer les variations prévisionnelles d'activité à partir des variations des quantités de prestations ;
- Déterminer la contribution de chaque sous-prestations aux charges de travail de la prestation
- Permettre de mettre en place des indicateurs d'efficacité au niveau de la prestation en s'appuyant sur l'efficacité des moyens de processus et sur la productivité des groupes.

### 3.4.2. Le fondements du lien prestation\*processus

L'articulation entre prestation et processus peut prendre de nombreuses formes, selon le niveau d'information auquel le lien est réalisé – processus, procédure, livrable. Voici un certain nombre des propositions qui ont été analysées dans le cadre de cette étude :

- Chaque prestation a ses propres processus ;
- Chaque prestation est reliée à une et une seule procédure au sein d'un processus ;
- C'est la livraison d'un livrable spécifique qui indique qu'une prestation est réalisée ;
- Le nombre de prestations traité est égal au nombre de lancement du principal processus.

Les principes retenus à l'issue des ateliers de réflexion, des analyses et des simulations de cas sont les suivants :

- Un processus peut servir zéro, une ou plusieurs prestations ou sous-prestations ;
- Il n'y a pas de corrélation entre sous-processus<sup>12</sup> et sous-prestations ;
- La quantité de prestations traitées se déduit du nombre de livraisons (résultats) des processus qui lui sont liés ;
- Il n'y a pas de lien entre procédure et prestations (donc entre les tâches et les prestations, mais seulement entre les résultats et les prestations) ;
- La charge de travail liée aux prestations s'établit à partir de charges de travail standard des processus ;
- Une livraison de processus ne peut concerner à la fois une prestation et une ou plusieurs de ses sous-prestations ;
- Le lien entre prestations et groupes découle du lien entre processus et groupes.

Ces principes sont expliqués dans les paragraphes suivants.

### 3.4.3. La « livraison » d'un processus

Il est apparu indispensable d'enrichir la méthode Mercutio© en ce qui concerne les livrables. En effet, la méthode actuelle permet de connaître le(s) livrable(s) significatif(s) qui marquent que le processus a été réalisé, que ce soit une réponse positive ou négative au besoin exprimé. Ceci n'est pas suffisant pour établir le lien avec la prestation, car la prestation peut nécessiter la combinaison de plusieurs livrables significatifs. Le cas échéant, si plusieurs prestations utilisent le même processus, chaque prestation pourrait nécessiter sa propre combinaison de livrables. Cependant, la fin du processus peut être marqué par la combinaison de plusieurs livrables significatifs. Ainsi, un processus

---

<sup>12</sup> Au sens Mercutio® : le sous-processus est une partie de processus pouvant être appelée par divers événements (et donc par divers autres processus)

comprend donc une ou plusieurs « livraison(s) » (fins possibles marquant la réalisation d'une prestation).

*Exemple :*

Dans le processus de demande générique, la livraison est réalisée si le livrable d'avis de non entrée en matière, ou si celui de refus ou si celui d'acceptation sont produits. En revanche, le livrable de demande de renseignement ne marque pas la réalisation d'une prestation.

Il convient donc d'identifier dans chaque processus les livrables qui marquent la livraison d'une prestation. Dans la suite du document, c'est ce principe de liaison qui est utilisé.

#### a. Cas 1 : Un processus est impliqué dans une prestation

Ce cas idéal s'applique rarement et ne pose pas de problème. Un processus est lié à une prestation.



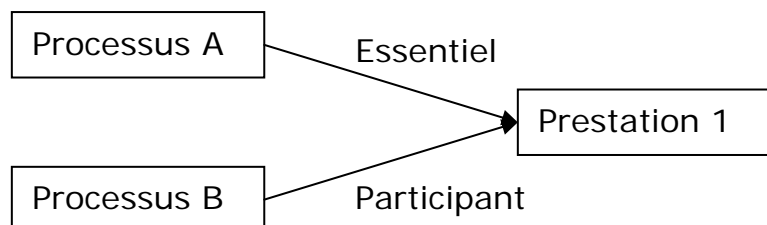
**Figure 18: Lien 1 – 1**

*Exemple :*

Le processus d'attribution du permis de séjour est propre à la prestation publique correspondante.

#### b. Cas 2 : Plusieurs processus sont impliqués dans une prestation

Dans le cas qu'une prestation nécessite plusieurs processus, il est obligatoire de définir un et un seul processus *essentiel* qui détermine si la prestation a été effectuée.



**Figure 19: Lien N -1**

Les processus participants ne sont déterminants que pour la charge de travail et non pour la quantification des prestations.

*Exemple :*

La prestation d'établissement des permis de construire pourrait comprendre le processus de traitement de la demande et celui d'examen sanitaire. Seule la quantité de livraisons du processus de traitement de la demande est déterminante, même si les deux processus créent une charge pour la prestation.

### c. Cas 3 : Un processus est impliqué dans plusieurs prestations

Un processus livrant une ou plusieurs prestations doit impérativement contenir une « règle de gestion » indiquant leurs répartitions.

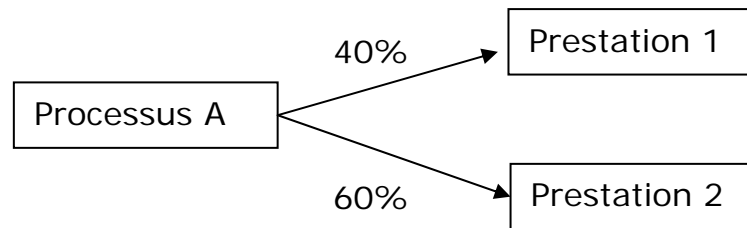


Figure 20: Lien 1 -M

*Exemple :*

Le processus de déneigement peut servir la prestation Route Nationale et la prestation Route Cantonale.

#### 3.4.4. Les relations induites par le modèle d'interaction processus\*prestation

Le modèle proposé induit les propositions suivantes :

**1 - La quantité de prestation est la somme des livraisons des processus essentiels de la prestation**

**2 - Les groupes contribuant à une prestation sont ceux contribuant aux processus.**

Cela peut se révéler erroné dans le cas où un processus sert plusieurs prestations mais où certaines des procédures du processus ne servent qu'une prestation. Ce principe doit donc être utilisé avec précautions dans certains cas, où il serait préférable d'établir la traçabilité des cas traités (c'est-à-dire en indiquant dans chaque livraison la prestation servie) ou de modéliser deux processus spécialisés. Dans le cas normal, une évaluation statistique (pourcentage, tel qu'indiqué ci-dessus) est suffisante.

**3 – La charge de travail se déduit de l'analyse des processus**

En sommant pour chaque processus contribuant à une prestation les charges de travail des groupes concernés, on obtient la charge de travail du groupe pour la prestation. Il faut évidemment prendre en compte les répartitions dans le cas de processus contribuant à plusieurs prestations.

### 3.5.Particularités

#### 3.5.1. Prestation et sous-prestations

Il est possible de diviser une prestation en sous-prestations si le besoin est. Dans ce cas, les recommandations suivantes s'imposent :

Un processus a (Pa) peut être lié à une prestation 1 (P1), ou (exclusivement) à ses sous-prestations 1 (P11) et 2 (P12).

*Exemple :*

Le processus de déblaiement ne peut à la fois être lié à la prestation Route Nationale et à sa sous-prestation déneigement

### **3.5.2. Exclusions**

Les cas de lier une partie d'un processus à une ou plusieurs prestation (s) ou sous-prestation (s) ne sont pas admis, car cela démontre dans la plus part des cas une mauvaise ou incomplète modélisation d'un processus.

## 4. Commentaires en rapport avec la structure eCH

Ce chapitre pose les bases pour une proposition d'évolution de la norme eCH-0015 expliquée par une double ambiguïté.

### 4.1. eCH

L'association eCH vise le développement et l'adoption de normes de cyberadministration en Suisse. Elle facilite la collaboration électronique entre les autorités et entre celles-ci et les personnes privées, les entreprises, les organisations ainsi que les instituts d'enseignement et de recherche, en élaborant et en coordonnant l'établissement de normes appropriées. De plus, eCH encourage la transposition de normes internationales et collabore avec d'autres organisations nationales et internationales actives dans le secteur de la normalisation. Les normes homologuées ont valeur de *recommandations*.

### 4.2. La norme eCH-0015

Lors des récoltes d'exemples et « best practice », nous nous sommes confronté à la norme eCH-0015 qui propose un inventaire des processus « Prozessinventarliste » qui a été accepté par le comité d'experts et à caractère normatif depuis<sup>13</sup>. L'association a aussi élaboré une structure de l'inventaire des processus « Struktur der Prozessinventarliste ». Celle-ci se base sur le catalogue des prestations « Leistungskatalog » du gouvernement autrichien<sup>14</sup>.

La problématique que nous désirons mettre en lumière provient :

- a. d'une vision unidimensionnelle de la gestion des prestations et processus
- b. ou alors, d'une divergence définitionnelle

#### 4.2.1. Approche pluri- ou unidimensionnelle

D'emblée, nous soulignons qu'il n'y a pas de solution objectivement démontrable à cette problématique d'approche. Néanmoins, l'expérience et les feedback des partenaires du projet lors des ateliers de spécifications des besoins tendent tous dans la même direction :

##### **Une approche distinguant clairement les prestations et les processus**

Cette approche que nous appelons pluridimensionnelle dispose des avantages expliqués au chapitre 2.2. S'ajoute le fait que le « Leistungskatalog » du gouvernement autrichien ne mentionne que des prestations par son intitulé « catalogue des prestations » et par son contenu.

*Si la nomenclature incorporée dans la norme eCH-0015 « Best Practice Struktur Prozessinventarliste » se justifie sur une approche unidimensionnelle, nous serions honoré d'en connaître les raisons, justifications et implications.*

#### 4.2.2. Divergence définitionnelle

En tentant de comprendre la norme eCH-0015, nous avons suivi les différentes références citées dans les documents accessibles sur eCH.ch. C'est grâce à la découverte du catalogue des prestations autrichiennes « Leistungskatalog » que nous avons défini

---

<sup>13</sup> <http://www.eCH.ch>

<sup>14</sup> <http://reference.e-government.gv.at>

cette deuxième cause de divergence avec la structure de l'inventaire des processus eCH et celle du modèle PPG. Etant donné que le catalogue des prestations autrichien ne parle pas en aucun moment de processus, toute la confusion pourrait donc venir de la nomenclature de la structure qu'a proposée eCH :

- Stufe 1 : Leistungsgruppen
- Stufe 2 : Leistungen
- Stufe 3 : Prozesse

Si nous traduisons cette structure, nous obtenons la structure suivante :

- Niveau 1 : Groupe de prestation
- Niveau 2 : Prestation
- Niveau 3 : Processus ou procédure

*Sur la base de ses constatations, nous serions très reconnaissant que eCH nous fasse parvenir ses arguments dans le choix de la terminologie, en particulier pour le choix du terme « Processus » au niveau 3.*

Il est indispensable d'évoquer qu'une structure des prestations à trois niveaux a découlé de nos différents ateliers avec des praticiens. De plus, la ressemblance entre la structure de eCH est plus que flagrante avec celle du modèle PPG détaillé au chapitre 3.3.

### **4.3. Proposition d'évolution de eCH-0015**

Sur la base des arguments et éclairages précédant, nous proposons à l'association eCH les évolutions suivantes de la norme eCH-0015 :

- a. Une structure à trois niveaux en appliquant une nomenclature simple et claire :

Français	Deutsch
Niveau 1 : Groupe de prestation	Stufe 1 : Leistungsgruppen
Niveau 2 : Prestation	Stufe 2 : Leistungen
Niveau 3 : Sous-Prestation	Stufe 3 : Sub-Leistungen

- b. En ayant pris exemple sur le catalogue des prestations autrichien, nous proposons d'utiliser le même terme et donc de renommer la norme eCH-0015 en :
  - « Best Practice Struktur des **Leistungskatalogs** »

*Nous espérons avoir pu participer de manière constructive à cette norme et sommes disposé à tenir compte des commentaires, propositions et suggestions de eCH.*

## 5. Conclusions

Le modèle actuel est le fruit de réflexions et d'échanges d'expériences avec des partenaires du domaine privé ainsi que public.

Il reste néanmoins théorique et doit donc encore être validé dans la réalité par des organisations. Ceci permettra l'ajustement et la clarification de divers points d'incertitude encore persistants.