

Evolutions induites par la dématérialisation des ADS

1 Rappel du contexte

L'Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives a instauré le principe de la Saisine par Voie Electronique (SVE). Selon les dispositions des articles L.112-8 et suivants du Code des Relations entre le Public et les Administrations, la SVE permet aux usagers de saisir l'administration (Etat et collectivités territoriales) de manière dématérialisée, selon les modalités mises en œuvre par cette dernière (email, formulaire de contact, télé services etc.) dans le respect du cadre juridique général.

Après avoir été plusieurs fois repoussée, l'application de la SVE aux Demandes d'Autorisation d'Urbanisme (DAU) est effective depuis le 1^{er} janvier 2022. Elle est accompagnée par l'obligation faite par l'article 62 de la loi Elan, pour les communes supérieures à 3 500 habitants, de traiter de manière dématérialisée les dossiers déposés de manière dématérialisée.

Les communes de la CABA et de la Châtaigneraie Cantalienne (CCCC) ayant choisi de confier l'instruction des ADS à un service commun mutualisé, celui-ci a souhaité mener une étude préalable en vue d'effectuer un état des lieux puis de réfléchir à l'organisation optimale permettant de répondre aux futures contraintes réglementaires, de manière à apporter aux élus des communes et des deux EPCI les éléments d'aide à la décision nécessaires.

L'étude, confiée au cabinet spécialisé ACTIV Conseil, a démarré début septembre 2021 par un audit organisationnel du service mutualisé. Les conclusions ont été présentées fin octobre 2021, les éléments contenus par le rapport ayant été transmis aux communes début décembre en parallèle des principaux points ressortant de l'enquête menée auprès des communes qui a rencontré un franc succès, plus de 80% des communes ayant répondu. Ce rapport a émis un satisfecit global sur le service en place « bien assis dans son rôle et reconnu » et a préconisé, au-delà de la simple satisfaction de la contrainte réglementaire, de saisir l'occasion de la dématérialisation pour apporter un meilleur service à l'utilisateur, fournir un plus grand confort de travail aux agents et offrir une meilleure efficacité en réduisant notamment la charge des communes qui reste importante actuellement.

L'étape en cours vise à définir l'organisation cible. Cela concerne les orientations générales, l'organisation interne du service et les processus entre les communes et le service ADS afin de tenir compte de l'impact de la dématérialisation et des opportunités. La définition de la cible prend en compte les éléments ressortant de l'audit du service et de l'enquête menée auprès des communes. Les travaux ont consisté en plusieurs approfondissements menés d'une part en lien avec les VP en charge de l'urbanisme et les DGS des 2 EPCI et d'autre part en la consultation de plusieurs communes reconnues comme représentatives de l'ensemble d'entre elles.

L'objet de cette note est de présenter les orientations et l'organisation cible retenue suite à la prise en compte des remarques des communes consultées.

Après validation par les instances communautaires, les orientations retenues, notamment celles engendrant des évolutions de la convention passée pour le traitement des autorisations d'urbanisme, devront ensuite être approuvées par chaque Conseil municipal.

2 Principales orientations et points de décision

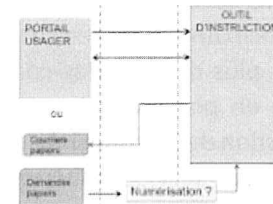
Afin de décliner les 3 objectifs préconisés à la suite de la phase d'état des lieux (à savoir saisir l'occasion de la dématérialisation pour : 1) apporter un meilleur service à l'utilisateur, 2) fournir un plus grand confort de travail aux agents, 3) offrir une meilleure efficacité), les travaux menés ont approfondi 5 orientations essentielles :

1) Viser un processus tout dématérialisé dès le départ :

Il est difficile d'envisager un double flux, pour les instructeurs, mais aussi pour les nombreux services consultés. Si la re-matérialisation des flux déposés en numérique serait dans tous les cas très coûteuse et apparaît contre nature étant donné que la mutation des usages est considérée comme devant être assez rapide (90-100% en 2 ans pour les professionnels, en 5 ans pour une très forte majorité des particuliers), les flux dématérialisés présentent par contre de nombreux avantages : pour les instructeurs (un seul processus, accès à tout moment à tous les documents y compris à distance ou en télétravail, obtention des avis en ligne ...), pour les communes (plus de tenue en double mais accès néanmoins au contenu du dossier, plus d'envoi manuel au contrôle de légalité celui-ci étant automatisé...), pour les services consultés (1 seul flux, consultation des dossiers en ligne, suivi aisé des avis à émettre et émis ...) et pour les usagers (dépôt d'un dossier numérique y compris en version papier alors que selon les situations, ce nombre peut s'élever aujourd'hui jusqu'à près d'une dizaine). **Il y a donc un intérêt à envisager dès le démarrage un processus tout dématérialisé.** C'est ce qui apparaît souhaitable pour la CABA et la CCCC à l'instar de la quasi-totalité de tous les autres territoires. De même, il apparaît souhaitable d'étendre cette même démarche aux DIA.

2) Organiser pour cela la numérisation des dépôts qui resteront papiers

Le souhait de traiter tous les dépôts de façon dématérialisée, nécessite d'organiser la numérisation des dossiers et pièces complémentaires encore déposés papiers. **Dans cette perspective, la question de savoir qui prend en charge chacune des composantes de la numérisation (les communes ou le service mutualisé), doit être tranchée.**




3) Accompagner les usagers dans le dépôt dématérialisé

Il apparaît souhaitable que le maximum d'usagers puisse le plus rapidement possible déposer ses demandes de manière dématérialisée pour réduire la tâche de numérisation ainsi que la charge et le coût des envois papier. Des actions de communication ciblées selon les publics devront être menées à cet effet. Par ailleurs, il est nécessaire d'accompagner ceux qui en auront le besoin. **Dans cette logique, il est donc nécessaire de définir les rôles respectifs des communes et du service mutualisé.**

4) Etendre l'offre de services proposée aux communes

L'analyse du questionnaire adressé aux communes a fait ressortir des points sur lesquels des améliorations sont possibles, de même que la lourdeur de certaines tâches restant à la charge des communes et les difficultés ou limites qu'elles rencontrent. **Diverses possibilités d'étendre l'offre du service mutualisé et l'usage des outils numériques disponibles ont ainsi été étudiées.**

Accusé de réception en préfecture 015-241500230-20220413-D2022-2-16-DE
Envoyé en préfecture le 28/04/2022 Date de télétransmission : 28/04/2022
Reçu en préfecture le 15/02/2022
Affiché le 
ID : 015-241500230-20220210-DEL_2022_011-DE

▲ 5) Viser un démarrage au 04/04/2022

Même si la réglementation s'applique depuis le 01/01/2022, il paraît préférable de viser un démarrage effectif de la dématérialisation à partir du 04/04/2022. En effet, à date, certains acteurs n'étaient pas encore prêts (notamment la DDT) et des actions restaient à mener en interne. Début avril apparaît être un juste milieu permettant de démarrer pas trop longtemps après la date réglementaire (sinon le nombre de dépôts SVE spontanés risque d'être trop important et les professionnels pourraient, à juste titre, exprimer leur mécontentement).

3 Déclinaisons induites

3.1 Accompagnement des usagers

La commune est reconnue dans son rôle d'acteur administratif de proximité pour les administrés/usagers. C'est donc elle qui doit rester leur interlocuteur privilégié, pour répondre à leurs demandes de renseignement et les accompagner vis-à-vis de la dématérialisation. Chaque commune doit donc pouvoir s'organiser pour :

- répondre aux questions diverses sur l'urbanisme (quelle réglementation sur telle parcelle, quel formulaire pour tel type de travaux ... ?) et orienter l'utilisateur vers des rendez-vous de pré-instruction destinés à renseigner plus avant les usagers lorsqu'ils ont un projet précis ;
- répondre au téléphone en cas de demande de première assistance lors du dépôt des dossiers en ligne ;
- orienter les usagers vers une des Maisons de Service Public (MSP) qui disposeront des équipements nécessaires pour permettre aux usagers qui le souhaitent de déposer et échanger en ligne même s'ils ne disposent pas du matériel nécessaire chez eux ou, pour les communes en ayant la capacité, envisager l'accompagnement des usagers par le personnel d'accueil via la mise à disposition d'un scanner et d'un PC en libre-service ou l'utilisation de « AidantsConnect » permettant aux agents de la mairie de saisir le dossier sur leur propre poste de travail au nom de l'utilisateur.

Le service mutualisé va aider les secrétariats de mairie sur plusieurs points. Plusieurs actions vont être menées pour leur permettre d'acquérir une plus grande autonomie dans les réponses apportées aux usagers tout en facilitant l'accès à l'expertise du service :

- ▲ Un **accès facilité à la réglementation** qui s'applique sera mis en œuvre sur l'outil, une formation des agents des communes à l'outil et au PLU étant organisée. De même, les **personnels des MSP et les personnels que les communes peuvent affecter à l'accompagnement** des dépôts en ligne sur place seront **formés à cet effet**.
- ▲ La **création de dossiers de type « Analyse de Faisabilité (FA) »** permettant de mémoriser les avis donnés lors des rendez-vous de pré-instruction va être rendue possible, cette saisie permettant de garder trace des rendez-vous accordés et des avis donnés.
- ▲ Chaque commune a déjà un instructeur dédié au sein du service ADS. Un **numéro de téléphone direct** va être affecté à chacun d'eux pour qu'ils puissent être joints plus facilement. Une **permanence** sera assurée lors de leurs absences. Parallèlement, des **points réguliers** entre chaque commune et le service seront organisés, leur périodicité étant adaptée au nombre de dossiers traités.

- ▲ La **prise de rendez-vous des usagers auprès des instructeurs** va être organisée étant à organiser dans les cas où la commune n'a pas la capacité à répondre aux questions complexes de l'utilisateur. Ils pourront être pris sur Aurillac directement auprès des instructeurs ou dans les Maisons de Service Public de la CCCC le jeudi matin. Ils interviendront soit par demande de la commune qui veillera à ce que l'utilisateur soit bien présent le jour dit, soit directement par saisine de l'utilisateur mais sur recommandation de la commune.
- ▲ Des procédures seront élaborées pour permettre le **transfert des appels lors des demandes d'assistance** pour les cas où les communes ne seraient pas en mesure de répondre.
- ▲ Le service ADS prendra en charge **l'information et l'accompagnement des professionnels** présents sur le territoire concernant la dématérialisation (notaires, géomètres, promoteurs, chambre artisanales ...). Plusieurs réunions seront organisées à leur attention avant le démarrage de la dématérialisation et une ligne téléphonique spécifique de « hot-line » leur sera dédiée.

3.2 Prise en charge de la Numérisation et tâches liées pour les dossiers déposés papiers

- ▲ Dans les faits, 5 étapes sont à mener à bien lors d'un dépôt papier. Les 2 premières déjà existantes sont effectuées par les communes, parfois avec difficultés, les 3 dernières sont nouvelles :
 - La saisie du volet 1 afin de pouvoir éditer le récépissé
 - La saisie du reste du CERFA
 - Le découpage des documents déposés de façon à isoler les différentes pièces
 - Le scan proprement dit (de chaque pièce) avec leur indexation
 - Le rattachement à l'outil (pièces par pièces)
- ▲ Il est proposé la répartition des tâches suivantes:
 - la **délivrance du récépissé reste en commune** afin que l'existence du dossier soit enregistrée sur l'outil pour assurer le suivi des dossiers déposés ;
 - le **service ADS se charge de la saisie des CERFA et assure l'ensemble des tâches nouvelles (découpage, scan et rattachement.** Cette organisation permet d'accélérer les délais de traitement, d'éviter l'ajout de ces nouvelles tâches aux secrétaires de mairie et des compétences qu'elles nécessitent de maîtriser et d'assurer la valeur probante des dossiers grâce à la certification des opérations de numérisation.
- ▲ Il n'est pas envisageable de viser une organisation au cas par cas, car il est nécessaire préserver les économies d'échelle. La réalisation des tâches par une action unique permet de réduire les coûts via la mise en place d'une organisation « optimisée » qui traite des volumes suffisants.
- ▲ Les communes devront s'organiser pour délivrer immédiatement le récépissé en cas de dépôt au guichet ou dans un délai de 24h à date d'ouverture du pli, en cas de dépôt courrier, afin d'assurer la séquentialité des numéros de dossier avec ceux affectés automatiquement aux dossiers déposés en ligne, permettre éventuellement à l'utilisateur de repartir avec son récépissé et ne pas retarder la prise en compte du dossier par le service instructeur. Cette évolution est importante et accroît la sécurité juridique de la procédure, tant pour le maire que pour l'utilisateur. Les communes auront désormais à transmettre les dossiers papiers par courrier ou navette au service instructeur dès le récépissé établi, sans l'accompagner de leur avis, celui-ci étant à remettre plus tard, dans le cadre de la procédure numérisée.

- Les communes seront systématiquement informées par mail, dans le service d'un dossier (numérique ou papier transféré par courrier) et seront interrogées, dans les 72h, sur leur avis sur le dossier, celui-ci saisi et numérisé au préalable étant accessible en ligne et la commune pouvant consulter sur l'outil ses services internes.
 - Elles auront accès à des tableaux de bord, des listes des dossiers (déposés, instruits ou pour lesquels une décision a été émise ...) ainsi qu'à des cartes sur le SIG donnant une visualisation de l'ensemble des dossiers sur l'ensemble des parcelles de la commune, avec la possibilité d'accéder au contenu des dossiers en cliquant sur les liens proposés.
- ▲ Le service ADS va s'organiser pour assurer les tâches concernées (évaluées à 1,1 ETP au démarrage, mais en réduction progressive ensuite), une sous-traitance du scan proprement dit étant envisagée, notamment pour garantir la certification de ce travail et ainsi donner valeur probante aux documents numérisés. Le coût sera facturé, aux communes, à l'acte. Ce système permet de tenir compte très rapidement de l'évolution à la baisse du dépôt papier et garantit aux communes incitant leurs usagers au dépôt dématérialisé, y compris via les MSP, à mieux maîtriser leurs charges. Les montants à appliquer ont été évalués comme suit :

CUa	CUb, DP, PD	PCMI	Autres PC	PA
Voir plus loin	12,5 €	25 €	40€	70 €

3.3 Nouvelles offres de service aux communes

Le service mutualisé va élargir son offre de services au traitement des CUa pour les communes qui le souhaitent et va proposer l'utilisation de l'outil pour la gestion de certains types de demandes.

3.3.1 Prise en charge optionnelle des CUa

- ▲ Le service mutualisé propose la prise en charge des CUa pour les communes qui le souhaitent.
- ▲ Ce travail a été évalué en prenant en compte le fait que les Notaires seront désormais obligés de déposer en ligne leurs demandes de CUa et par le fait que les instructeurs connaissent bien la réglementation qui s'applique à chaque territoire. Cette prestation serait ainsi facturée à l'acte à 10,00 € /CUa.

3.3.2 Traitement des DIA

- ▲ Le service mutualisé assure l'instruction des DIA.
- ▲ Ce travail a été évalué en prenant en compte le fait que les Notaires seront désormais obligés de déposer en ligne leurs demandes de DIA.
- ▲ Les communes seront consultées par le service mutualisé dès qu'une DIA sera déposée en ligne afin de connaître si le bien présente ou non un intérêt communal et si elle souhaite que le droit de préemption lui soit délégué.

3.3.3 Mise à disposition de l'outil

- ▲ Le dépôt en ligne des signalements sera proposé à terme avec une information systématique des communes sur les signalements déposés.
- ▲ Il est proposé aux communes qui en gèrent de traiter sur l'outil les préemptions sur fonds de commerce (CFC) et les Enseignes. Aucun coût d'utilisation du logiciel ne sera facturé pour cela.

Accusé de réception en préfecture 015-211500230-20220413-D2022-2-16-DE Date de réception : 28/04/2022
Envoyé en préfecture le 28/04/2022 Date de réception préfecture : 28/04/2022
Reçu en préfecture le 15/02/2022
Affiché le SLO
ID : 015-241500230-20220210-DEL_2022_011-DE

- ▲ De même, il est proposé aux communes qui estiment avoir le besoin de signaler des habitats indignes ou qui souhaitent mettre en place des Permis de Louer de se faire connaître. Le module spécifique lié à l'outil d'instruction des ADS sera acquis de façon mutualisée si cela représente un intérêt, le mode de refacturation étant à étudier.

3.3.4 Engagement des communes à saisir certaines informations

- ▲ Les communes qui souhaitent garder le traitement des **CUa** seront informées sur l'outil du dépôt d'une demande de CUa et doivent s'engager à les établir de façon complète (id. y compris servitudes) à l'aide du modèle fourni par l'outil pour que les instructeurs soient informés du contenu du CUa et puissent appliquer la cristallisation des droits. Il leur est rappelé par ailleurs que le CUa doit se contenter d'indiquer la réglementation, un CUb étant à déposer pour obtenir un avis sur un projet donné.
- ▲ Il est demandé aux communes de saisir systématiquement les **AT ERP** sur l'outil avec utilisation des modèles de courriers proposés, de manière à ce que les AT et DP concernant les mêmes travaux puissent être liées.
- ▲ L'attention des communes est attirée sur le fait qu'elles doivent s'organiser pour prendre en charge les **contrôles de conformité** obligatoires (notamment les constructions en zones SPR, ABF ou de risque naturel, les ERP...). La CABA et la CCCC ne sont pas aujourd'hui en mesure de proposer de les prendre en charge du fait des coûts liés au temps et aux frais de déplacement qui seraient trop importants tant que d'autres besoins nécessitant des contrôles sur place ne sont pas mutualisés. Le service va rappeler les règles précises qui s'appliquent en la matière. Les contrôles réalisés devront être saisis sur l'outil avec génération du certificat via le modèle proposé pour que les dossiers soient complets.
- ▲ Il est rappelé aux communes la nécessité d'obtenir un écrit pour les **signalements et recours** qu'elles reçoivent en direct (c'est déjà le cas pour la grande majorité) et de **transmettre** celui-ci systématiquement (scan ou papier) au service pour saisie, puis de tenir le service informé de l'avancement de la procédure.