

Le directeur

Paris, le 15/01/2021

A Madame la secrétaire générale et
Madame la directrice générale de l'aménagement,
du logement et de la nature
du ministère de la transition écologique

Objet: Projet de dématérialisation de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée (Programme Démat. ADS)

Réf:

- Courriels de saisine du 9 octobre 2020
- Courrier de demande d'informations complémentaires du 3 novembre 2020
- Courrier de réponse du 22 décembre 2020

En application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, vous avez saisi la DINUM pour avis sur le programme de dématérialisation de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée (Programme Démat. ADS).

1. Présentation du projet

Le dépôt et le suivi de l'instruction en ligne de toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, déclarations préalables, permis d'aménager...) constitue un chantier important qui s'inscrit au sein de la stratégie d'impulsion de la construction. Le décret n° 2018-954 du 5 novembre 2018 prévoit la mise en place de la saisine par voie électronique (SVE) des demandes d'autorisation d'urbanisme pour tous les usagers au 1^{er} janvier 2022 et l'article 62 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 - loi Elan (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) - prévoit que toutes les communes de plus

de 3 500 habitants devront avoir des procédures dématérialisées pour les recevoir et les instruire à la même date.

Le programme Démat. ADS s'inscrit également dans la démarche « Action Publique 2022 » visant à améliorer la qualité des services publics et à moderniser l'action publique. Il est d'autant plus important que le processus actuel de traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme, reposant essentiellement sur le papier, a beaucoup souffert pendant le confinement et que sa dématérialisation est cruciale pour la relance des activités du pays.

Débuté en 2018, ce programme fait partie d'un des engagements du CITP¹ du 1^{er} février 2018 et a fait l'objet la même année d'un financement du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) à hauteur de 3,6 M€. Au moment de la demande de financement, le périmètre était alors restreint au regard du périmètre actuel.

Ce programme concerne un nombre important d'acteurs: les demandeurs (environ 1,5 million de demandes chaque année), les communes en charge de la réception des dossiers, près de 3 000 services instructeurs communaux et intercommunaux gérant 85% des dossiers, une centaine de directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) gérant les 15% de dossiers restants, de très nombreux services consultables administratifs (ex : UDAP², SDIS³) et aussi des gestionnaires de réseaux (ex : gaz, électricité), ainsi que des services de l'Etat chargés du contrôle de légalité.

Le programme alimente le budget de l'Etat à hauteur de 1,6 M€ et des informations essentielles sont également produites à destination du cadastre et des statistiques nationales. Suivant les documents du FTAP, les gains du programme Démat. ADS attendus sont, sur la période 2020-2022 :

- 10 M€ en terme de masse salariale ;
- 1,1 M€ pour les frais postaux.

Enfin, le programme devrait permettre une réduction d'environ dix jours du délai de réponse constaté du fait de la suppression des délais de traitement et d'acheminements postaux entre les parties prenantes.

Les principaux objectifs du programme Démat. ADS sont les suivants :

- a) améliorer le service rendu aux citoyens avec plus de transparence et de fluidité ;
- b) recentrer les missions des instructeurs sur des tâches à forte valeur ajoutée, en supprimant les tâches de ressaisie et de préparation des courriers ;
- c) réduire les délais de transmission globalement en limitant notamment les transmissions multiples ;
- d) diminuer le coût de l'instruction notamment les coûts d'affranchissement et d'impression des dossiers ;
- e) apporter une meilleure connaissance du territoire grâce aux données récoltées.

¹ CITP : comité interministériel de la transformation publique.

² UDAP : unités départementales de l'architecture et du patrimoine.

³ SDIS : services départementaux d'incendie et de secours.

Ainsi, ce programme regroupe des chantiers de diverses natures (juridique, métier, accompagnement du changement, numérisation...), dont un technique en charge de la constitution d'une suite logicielle XX'AU outillant la dématérialisation.

2. Analyse et recommandations

Il convient tout d'abord de souligner les efforts déployés par les équipes du programme et la qualité des documents produits dans le cadre de l'instruction de cette saisine.

Je souhaite partager avec vous quelques constats et recommandations :

1. Le périmètre et les objectifs du programme ont considérablement évolué au cours de la première phase d'analyse du besoin. En 2018 lors du cadrage du programme, il visait uniquement le périmètre de l'Etat, c'est-à-dire 100 DDT(M) qui assuraient 15% des dossiers traités et s'appuyait essentiellement sur l'application PLAT'AU pour mettre en relation les acteurs/services déjà équipés. Puis, à la suite des premières analyses, le périmètre du programme a évolué de manière significative. Il inclut désormais 100% des dossiers traités, y compris les communes de moins de 3 500 habitants et propose un ensemble de services aux acteurs/services équipés ou non équipés de SI⁴ via différents portails adossés au logiciel PLAT'AU. En conséquence, le planning et le budget du programme ont été ajustés. Le budget prévisionnel initial 5,7 M€ a été réévalué à 22,9 M€ et le planning s'étend jusqu'à fin 2021. Les crédits de paiement restant pour l'année 2021 sont de 4,4 millions d'euros. Le programme arrivant dans sa dernière année de construction avant l'échéance réglementaire, **il est désormais crucial d'éviter toute fuite en avant et de stabiliser son périmètre opérationnel, limiter les ajouts afin de concentrer les moyens sur les livraisons attendues et le déploiement vers les utilisateurs.**
2. Le programme Démat. ADS repose sur une stratégie de réalisation progressive en plusieurs jalons et de déploiement en parallèle avec une cadence soutenue. Le premier jalon a été franchi avec la livraison du socle PLAT'AU mi-2020 permettant de tester le raccordement des SI des collectivités et ADS2007⁵ et il est prêt à être déployé en production. Le planning de l'année 2021 prévoit 5 nouveaux jalons majeurs, dont 3 avant le 1^{er} juin 2021 correspondant à la mise en place d'interfaces. **J'appelle votre attention sur le besoin de sécurisation de ces jalons ce qui nécessite un renforcement du pilotage, de la coordination ainsi que du dialogue avec les partenaires utilisateurs, en particulier les services de l'administration de l'Etat qui sont engagés dans cette démarche.**
3. Dans le programme Démat. ADS, PLAT'AU occupe une place centrale. Il permet non seulement aux différents acteurs/services déjà équipés de SI d'échanger des dossiers, mais aussi aux acteurs/services non équipés de SI de traiter les demandes d'autorisation d'urbanisme par l'intermédiaire des différents front-offices de la suite XX'AU (RIE'AU, AVIS'AU, PRE'AU), raccordés directement sur PLAT'AU. Il a été conçu

⁴ Concernant les collectivités, il s'agit principalement des communes de moins de 3 500 habitants.

⁵ SI des DDT(M) pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme sur le périmètre de l'Etat et la gestion de la taxation.

comme une plateforme nationale de partage de dossiers pour que les différents et nombreux acteurs/services interagissent en temps réel (via API). L'ensemble de la solution proposée repose sur les processus et les organisations actuels du métier de l'application du droit des sols qui sont complexes et peu normalisés avec notamment leurs très nombreux cas spécifiques (procédures essentiellement manuelles). Pour l'acceptation des utilisateurs, il convient de ne pas figer trop rapidement ces processus, ce qui pourrait entraîner des situations de blocage. Un support utilisateur de niveau 3 pouvant escalader rapidement aux équipes applicatives doit être maintenu au moins jusqu'à la fin du premier semestre 2022. **J'appelle votre vigilance sur ce point afin de conserver des équipes support dimensionnées pouvant mettre en œuvre des actions correctives rapide au-delà du 1^{er} janvier 2022 et accompagner la montée en puissance de l'utilisation de la suite XX'AU.**

4. Au-delà des SI de l'Etat (ADS2007, SITADEL, @CTES), PLAT'AU doit s'interfacer avec de très nombreux SI des collectivités et des services consultables. Les contacts avec les sept principaux éditeurs de logiciels d'instruction qui représentent une partie très importante des flux d'échange ont été établis suffisamment tôt pour partager les travaux de standardisation. Les API ont été publiées régulièrement sur un site public et un environnement de test a été mis à leur disposition. Il conviendrait de prolonger et de renforcer le dispositif d'expérimentation côté programme et qui, à la lecture des documents transmis, nous paraît sous-dimensionné à ce stade (1 ETP en 2020 et 360 K€ de prestations externes pour les éditeurs, mais aussi les collectivités et les DDT(M)). **L'appui et l'intégration des éditeurs demeurent essentiels pour la réussite globale de la réforme**, d'autant qu'ils ont engagés d'importants investissements pour moderniser et enrichir leurs outils informatiques pour s'articuler avec la suite XX'AU. Les éditeurs sont aussi un rouage essentiel dans le déploiement et l'accompagnement du programme. **Il est suggéré que la DGALN engage une négociation nationale avec les éditeurs pour l'adaptation des logiciels à XX'AU afin que les coûts d'adaptation ne constituent pas un frein budgétaire et administratif pour les organisations utilisatrices.**
5. La mise en place d'une solution très structurante comme la suite XX'AU aura un fort impact financier, technique, fonctionnel, organisationnel et humain sur les collectivités et sur les services. Ainsi, une stratégie de déploiement qui s'appuie notamment sur les DDT(M) a été définie et des actions d'accompagnement (communication, formation, support utilisateurs) ont été engagées avec l'aide des administrations centrales et des partenaires nationaux (ex: AMF⁶, AdCF⁷, CNFTP⁸, UGAP⁹). Néanmoins, **le dispositif d'accompagnement de la direction de programme semble à ce stade sous-dimensionné** (2/3 ETP par an sur 2020/2021 et 2 M€ de prestations externes sur 3 ans) et il s'arrêtera fin 2021. A ce jour, aucun indicateur de suivi ne permet de mesurer l'engagement des collectivités à joindre le dispositif proposé. **Or l'adhésion des collectivités et des services déconcentrés constitue le facteur le plus important pour assurer le succès du programme.** Il est nécessaire d'adopter une approche plus volontariste, de renforcer le dispositif d'accompagnement des collectivités avec des

⁶ AMF : association des maires de France et des présidents d'intercommunalité.

⁷ AdCF : assemblée des communautés de France.

⁸ CNFTP : centre national de la fonction publique territoriale.

⁹ UGAP : union des groupements d'achats publics.

moyens supplémentaires, et d'anticiper les difficultés de la période transitoire qui entraînera des dématérialisations / re-matérialisations, qui risquent de complexifier le traitement des demandes et d'alourdir les charges de travail des services. Par ailleurs, les différents acteurs interministériels, et en particulier la DGCL, doivent soutenir la direction du programme pour réussir le déploiement de la suite XX'AU auprès des collectivités. Il conviendra notamment de définir au plus vite les modalités de la numérisation des dossiers qui pourraient arriver en format papier en service déconcentré et le cas échéant les modalités des éventuelles re-matérialisations. En dernier lieu, il est important de responsabiliser et d'accompagner les DDT(M) dans leur rôle de relai territorial. En particulier **il nous semble primordial de veiller à ce que, malgré les perspectives d'évolutions de leurs responsabilités en matière d'application du droit des sols et fiscalité associée, les équipes départementales puissent consacrer des ressources à l'accompagnement des collectivités.**

6. Les ressources allouées à la gouvernance et au pilotage du programme sur les plans de la maîtrise du système informatique, du suivi budgétaire, de la planification, et surtout de la gestion du changement semblent insuffisantes. **Plusieurs postes clés du programme restent vacants suite à des difficultés de recrutement.** En conséquence, les ratios ressources internes par rapport aux ressources sont disproportionnés (les ressources internes représentent moins de 10% du budget du programme) pour s'assurer d'une maîtrise effective du programme en interne. Ces ratios constituent selon notre expérience, confirmée par la Cour des Comptes, le signal quasi-systématique d'un projet en dérive budgétaire et calendaire, sur lequel l'administration a perdu la main au détriment de ses prestataires. Il est impératif de **renforcer les actions de recrutement en priorisant les ressources internes.** En conséquence, le budget présenté avec la situation à date de juin 2020 ne prend pas en compte tous les éléments avec par exemple la mission d'appui du pilotage stratégique du programme ajouté récemment et le service de numérisation planifié mais non budgété (estimé à 2 M€ dans le plan de relance).
7. Concernant la sécurité du système d'information et la protection des données véhiculées à travers PLAT'AU, la démarche d'homologation des différents systèmes doit être engagée. Il serait souhaitable de **lancer sans délai un audit de sécurité** pour mettre en place une démarche sécurité adaptée au programme.
8. Par ailleurs, il sera nécessaire de vérifier avec le ministère de l'Intérieur que les infrastructures réseaux des services déconcentrés sont en capacité d'absorber cette évolution d'usage, entraînant une augmentation significative des flux d'information.

Sur la base de ces éléments, j'émet un **avis conforme favorable** pour la poursuite du programme Démat. ADS, assorti des **réserves de remédiation des points précités**, qui sont structurants quant à la bonne réussite du projet.

La levée de ces réserves pourra être réalisée à l'occasion **d'un nouveau point d'étape, à l'été 2021.**

Je suis également conscient des difficultés rencontrées par la direction du programme à mobiliser les acteurs interministériels et les collectivités. La DINUM se tient à votre

disposition afin de soutenir vos démarches de coordination et de mobilisation interministérielles ainsi que celles à destination des collectivités.

De même il vous est proposé de vous accompagner dans la construction d'un plan d'actions réaliste qui permettra de surmonter les difficultés précitées.

Je vous informe que le programme Démat. ADS intègre le « Panorama des grands projets SI de l'Etat ». De fait, vous veillerez à tenir la DINUM informée de l'atteinte des objectifs du programme (ces résultats pourront être transmis dans le cadre du rapport prévu du Panorama), et de la prise en compte des recommandations précitées.

Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several vertical and horizontal strokes, followed by a long horizontal line extending to the right.

Nadi BOU HANNA

Directeur interministériel du Numérique

Copie :

Monsieur le Premier ministre

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

Madame la ministre de la transition écologique

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Madame la cheffe du service du numérique

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la relance

Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget

Madame la ministre de la transformation et de la fonction publiques

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Monsieur le directeur interministériel de la transformation publique