

Résultats de l'enquête DEMAT'ADS

(AMF – Intercommunalités de France)

(à l'attention des communes)

L'Association des Maires de France et présidents d'intercommunalité et Intercommunalités de France, en lien avec l'Etat (Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires) pilote du programme Démat ADS, se sont associées pour réaliser un état des lieux de l'organisation des communes et intercommunalités visant à répondre à l'obligation de dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 qui prévoit :

- d'une part, la réception et l'instruction des demandes via une téléprocédure pouvant être mutualisée au travers du service en charge de l'instruction dont l'échéance a été fixée au 1^{er} janvier 2022, par l'article 62 de la loi du 23 novembre 2018 dite « ELAN », pour les communes de plus de 3500 habitants (article L.423-3 du code de l'urbanisme) ;
- d'autre part, la saisine par voie électronique : les communes en qualité de « guichets uniques » doivent permettre aux pétitionnaires qui le souhaitent de leur adresser par voie électronique leurs demandes d'autorisation d'urbanisme ainsi que les déclarations d'intention d'aliéner (articles L. 112-8 et suivants du Code des Relations entre le Public et l'Administration).

C'est pourquoi, l'AMF et Intercommunalités de France, qui participent au comité de pilotage du programme national, ont lancé, pour la seconde fois depuis 2020, une vaste enquête nationale, dont la synthèse sera partagée avec le ministère afin d'identifier les principaux enjeux locaux et éventuels obstacles liés à cette obligation.

Synthèse

A l'issue de cette enquête, 4774 communes ont répondu au questionnaire, dont 2342 partiellement et 2432 totalement.

Concernant l'obligation, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, pour les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 habitants, de disposer d'une téléprocédure spécifique permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme, 40 % des communes ayant répondu au questionnaire ont mis en place un tel dispositif.

43 % ne se sentent pas concernées. Ce pourcentage s'explique par le fait que la grande majorité des communes ayant répondu à ce questionnaire sont plutôt rurales et comportent moins de 3500 habitants.

17.50 % des communes font faces à des problèmes qui persistent et 9 % ont rencontré des problèmes désormais résolus. Au-delà des difficultés concernant les plateformes mises en place par l'Etat, notamment PLAT'AU, des problèmes de mise à jour concernant les logiciels des éditeurs tiers ou des refus par certains services déconcentrés de recevoir le dossier de demande sous forme dématérialisée (UDAP, ABF, DDT), les communes soulignent :

- Les difficultés liées aux délais d'instruction en cas de congés d'agents difficilement remplaçables ;
- L'effet de « doublon papier/dématérialisation » ;
- Les difficultés techniques liées au manque de formation et d'information concernant l'utilisation des logiciels et des outils informatiques mis en place, que ce soit pour les agents et les usagers ;
- Les difficultés liées au réseau internet (mauvaise couverture).

Concernant l'obligation, en vigueur depuis le 1er janvier 2022, pour toutes les communes, quelle que soit leur taille, de mettre en place un dispositif de saisine par voie électronique (SVE), 66 % ont mis en place une SVE.

9 % des communes ayant répondu au questionnaire n'ont pas mis en place ce dispositif de SVE et 14 % ne « savent pas ». Plus de 40 % des communes ayant mis en œuvre la SVE n'ont pas rencontré de difficultés et 30 % ont dû faire face à différents obstacles. Parmi les obstacles rencontrés : les difficultés liées au réseau internet (ex. : zone blanche), manque de temps, d'informations, de moyens et de ressources humaines.

De manière générale, il ressort de ces résultats des avis plutôt mitigés concernant la dématérialisation des autorisations d'urbanisme.

En effet, les communes voient à travers cette dématérialisation des possibilités de raccourcir les délais d'instruction, réduire les coûts d'instruction, fluidifier les relations avec les services consultés, améliorer la qualité de l'instruction et le suivi des dossiers.

Cependant, les communes soulignent les difficultés liées à la gestion du double flux papier/numérique. Cet effet de « doublon papier/dématérialisation » entraînent pour les collectivités une charge de travail conséquente et une perte de temps considérable. De même en ce qui concerne la consommation de papier, d'encre et d'usure du matériel de reprographie.

Au-delà des coûts et de la mauvaise couverture numérique, certaines communes mettent en exergue le manque de formation des agents. Les communes rurales de petite taille comptent souvent qu'un seul agent administratif « multitâches » (secrétaire de mairie, difficilement remplaçable en cas de congés). On constate également en milieu rural, une population assez âgée ne maîtrisant pas les outils informatiques. Un certain nombre de pétitionnaires dans ces zones sont attachés au format papier (accompagnement personnel en mairie) et se montrent réticents à l'égard de la dématérialisation. Les communes craignent un amoindrissement du lien physique et social avec le/les pétitionnaire(s).

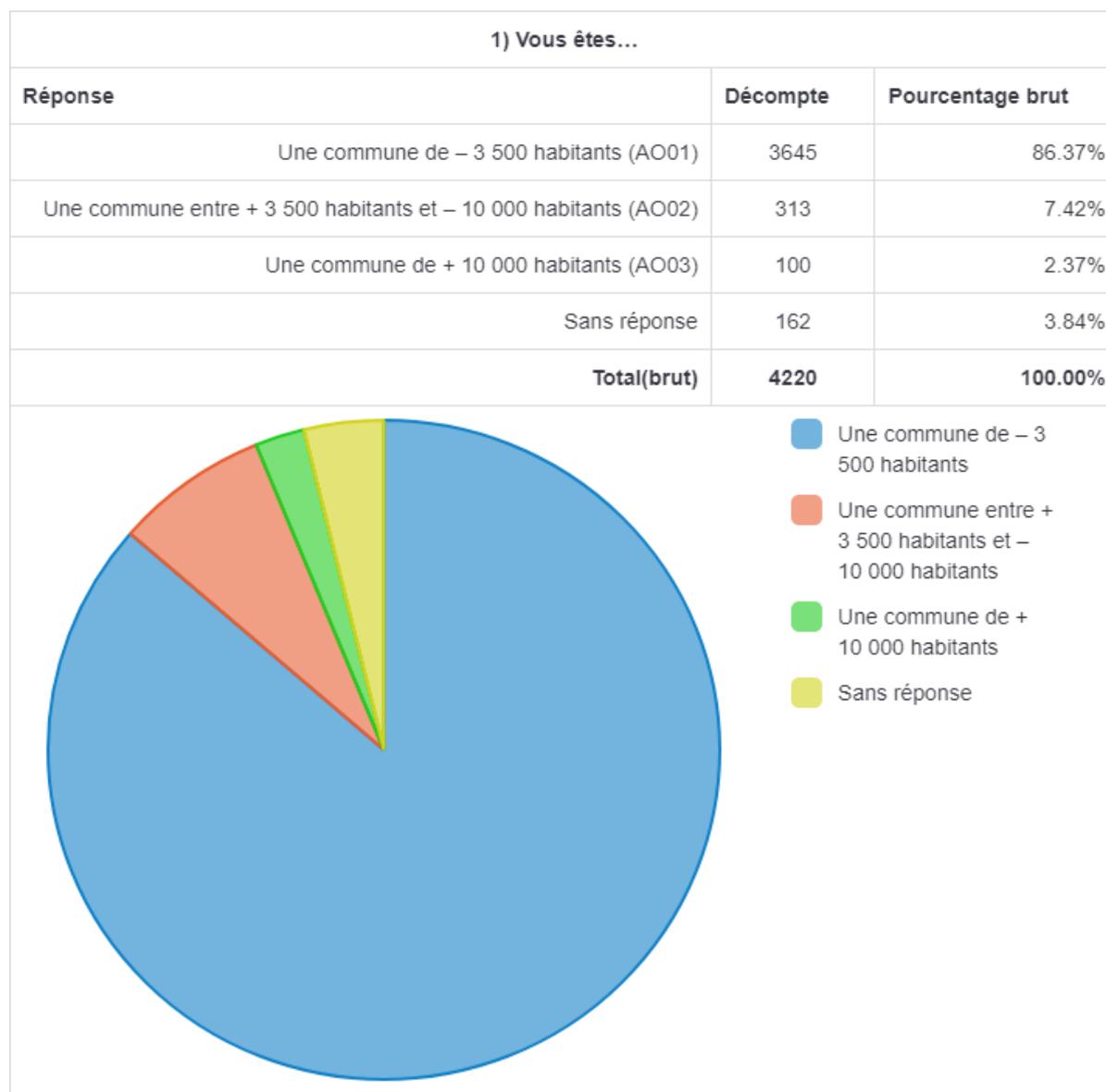
Questions et Variables

Questions

I) Identité de la commune

1) Vous êtes :

Graphique



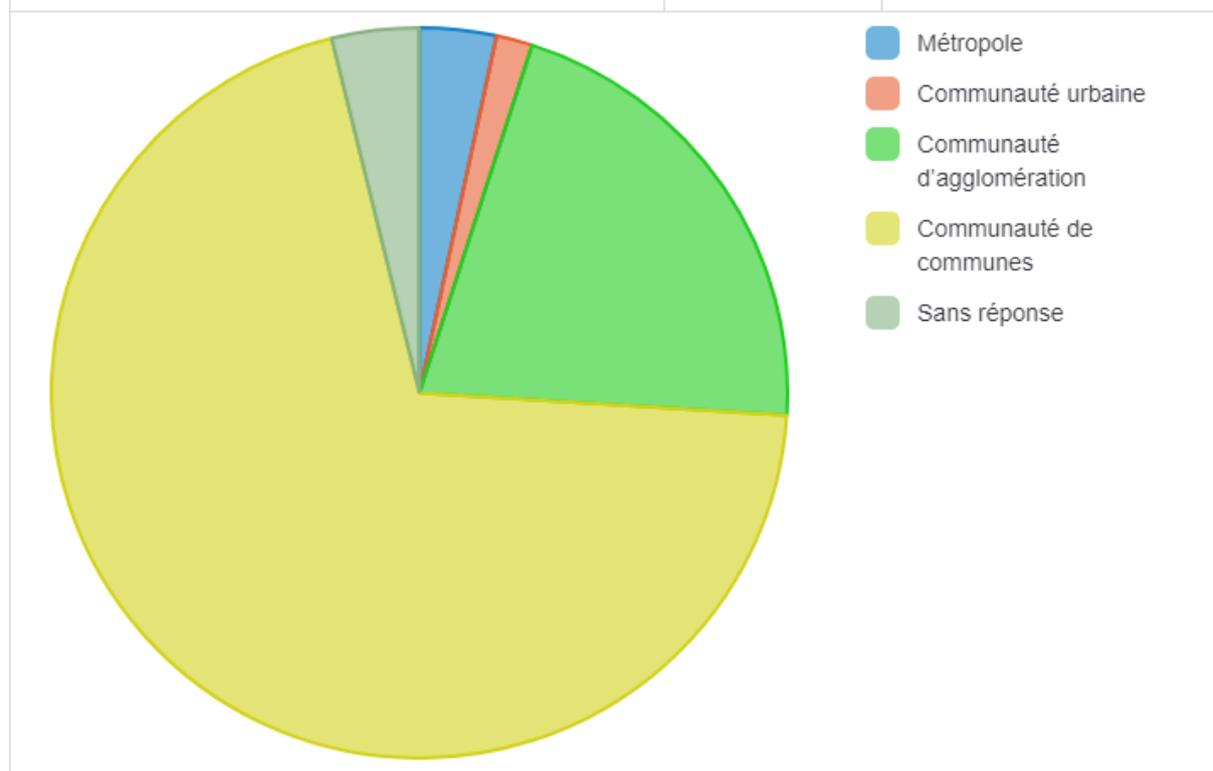
Analyses

La grande majorité des communes ayant répondu à ce questionnaire comportent moins de 3500 habitants.

2) Elle est membre d'une :

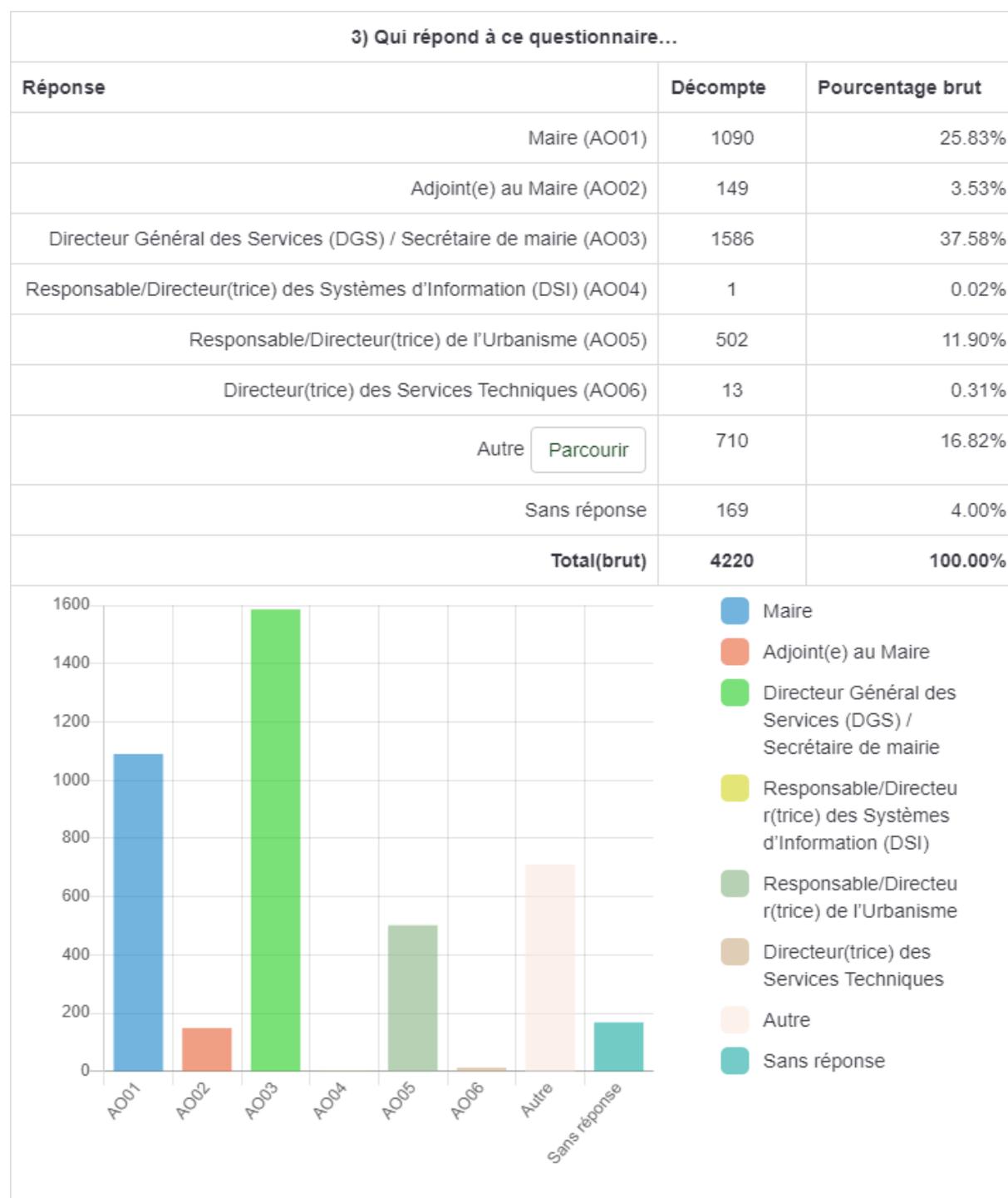
Graphique

Réponse	Décompte	Pourcentage brut
Métropole (AO01)	142	3.36%
Communauté urbaine (AO02)	67	1.59%
Communauté d'agglomération (AO03)	887	21.02%
Communauté de communes (AO04)	2962	70.19%
Sans réponse	162	3.84%
Total(brut)	4220	100.00%



3) Qui répond à ce questionnaire :

Graphique

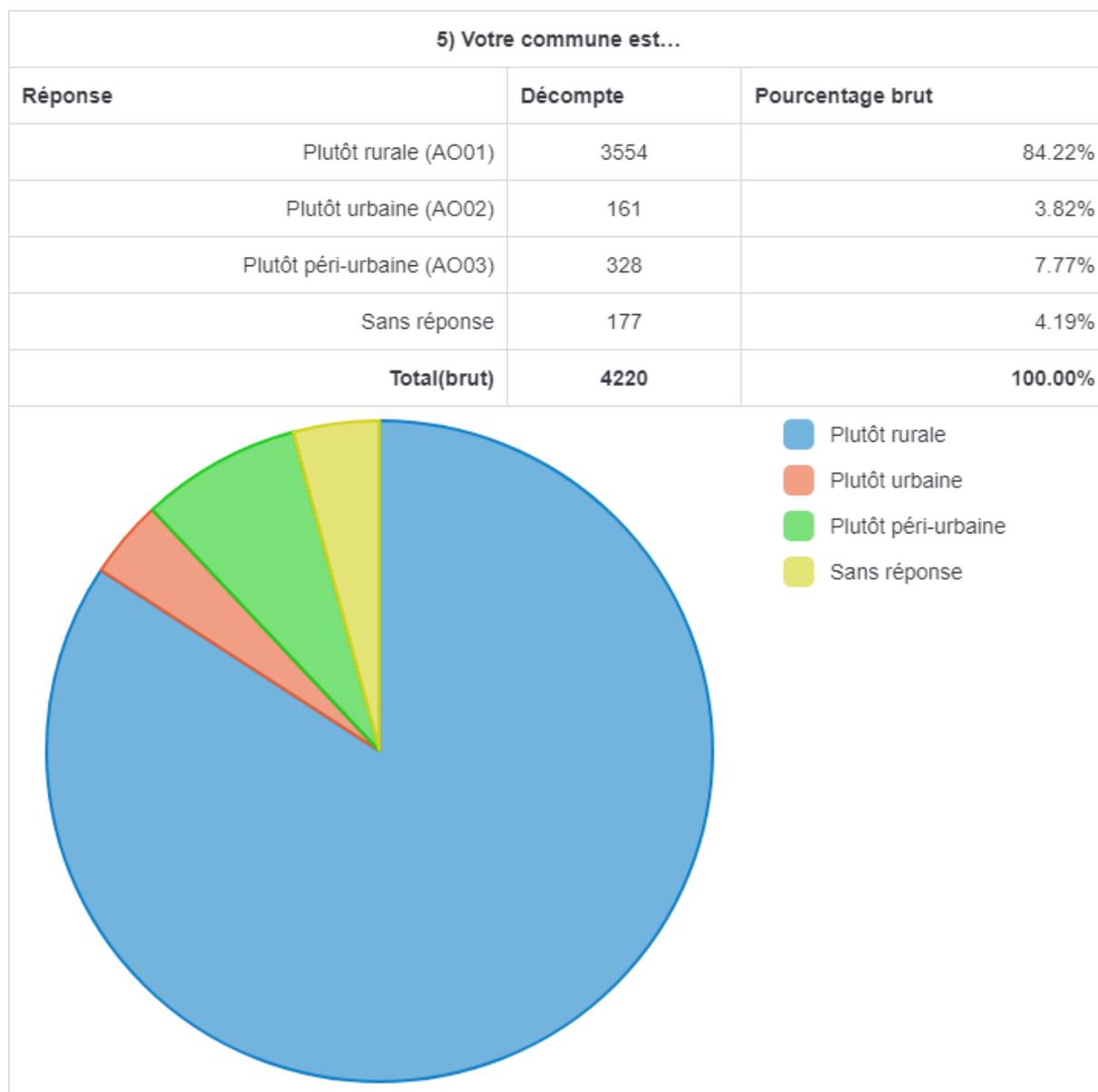


Analyses

Il convient de noter le nombre non négligeable de maires ayant répondu (1090, soit près de 26 %), illustrant l'intérêt porté à l'égard de la dématérialisation des autorisations d'urbanisme.

5) Votre commune est :

Graphique

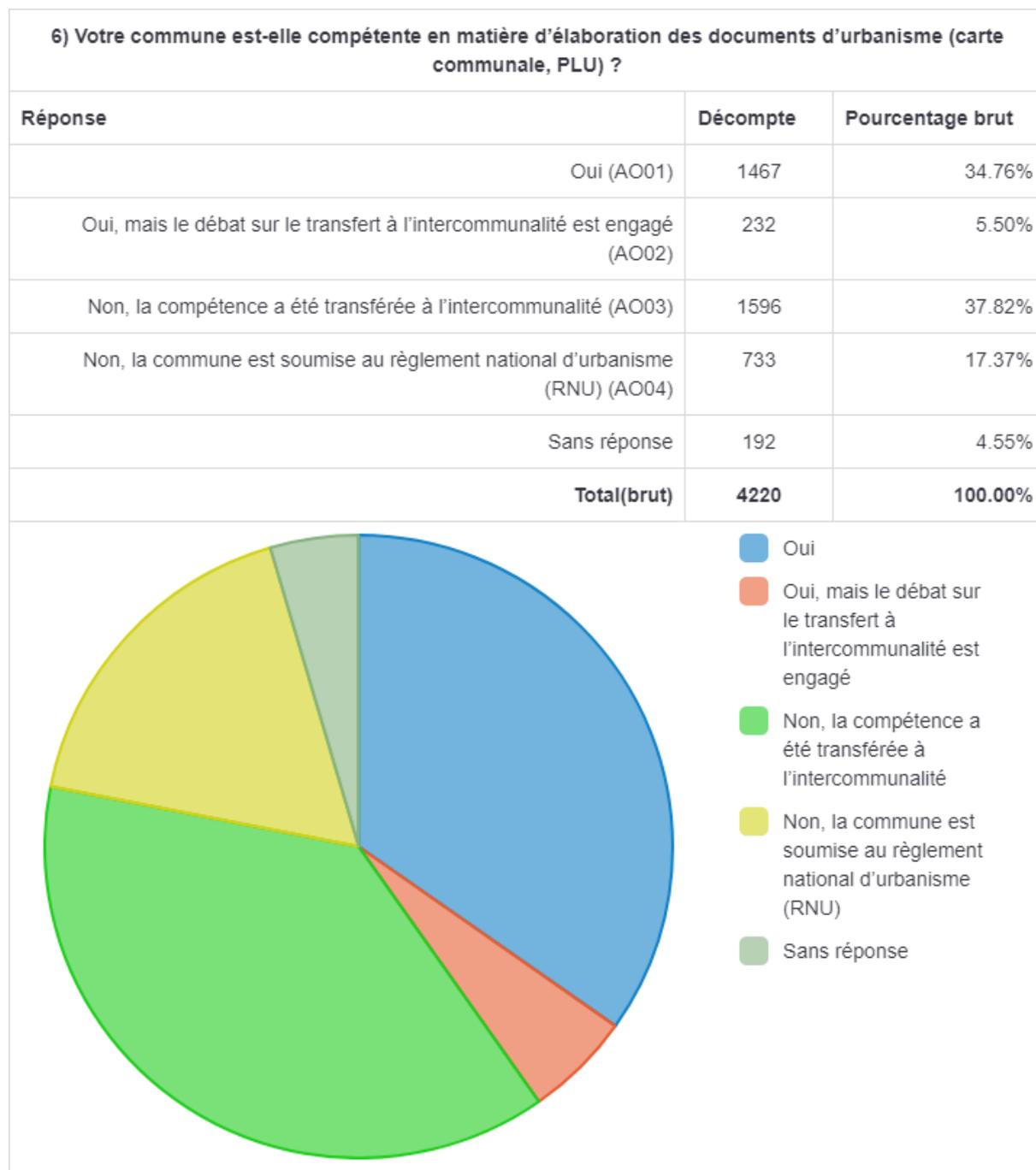


Analyses

La grande majorité des communes ayant répondu à ce questionnaire sont plutôt rurales.

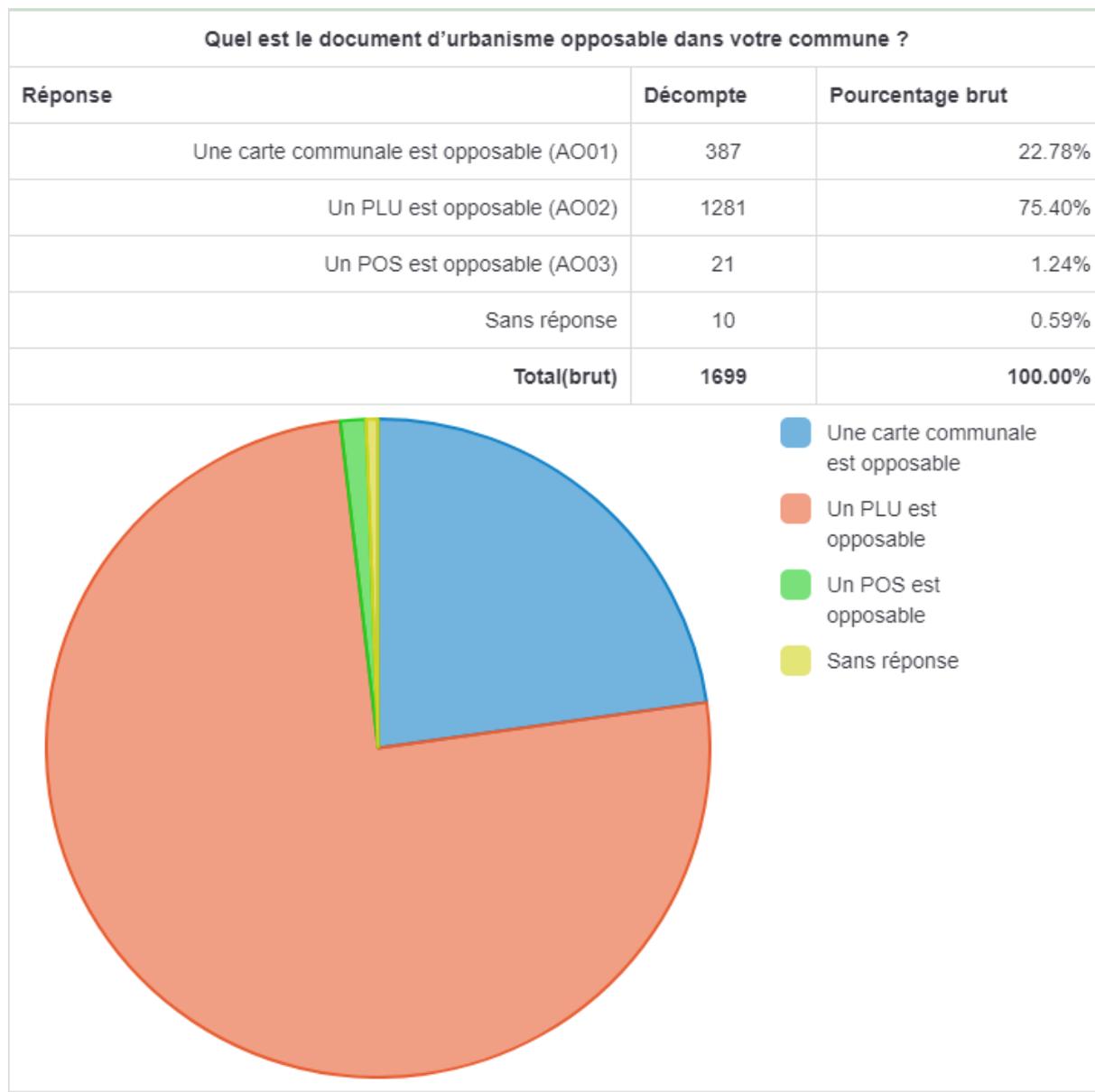
6) Votre commune est-elle compétente en matière d'élaboration des documents d'urbanisme (carte communale, PLU) ?

Graphique



Si oui, quel est le document d'urbanisme opposable dans votre commune ?

Graphique



Analyses

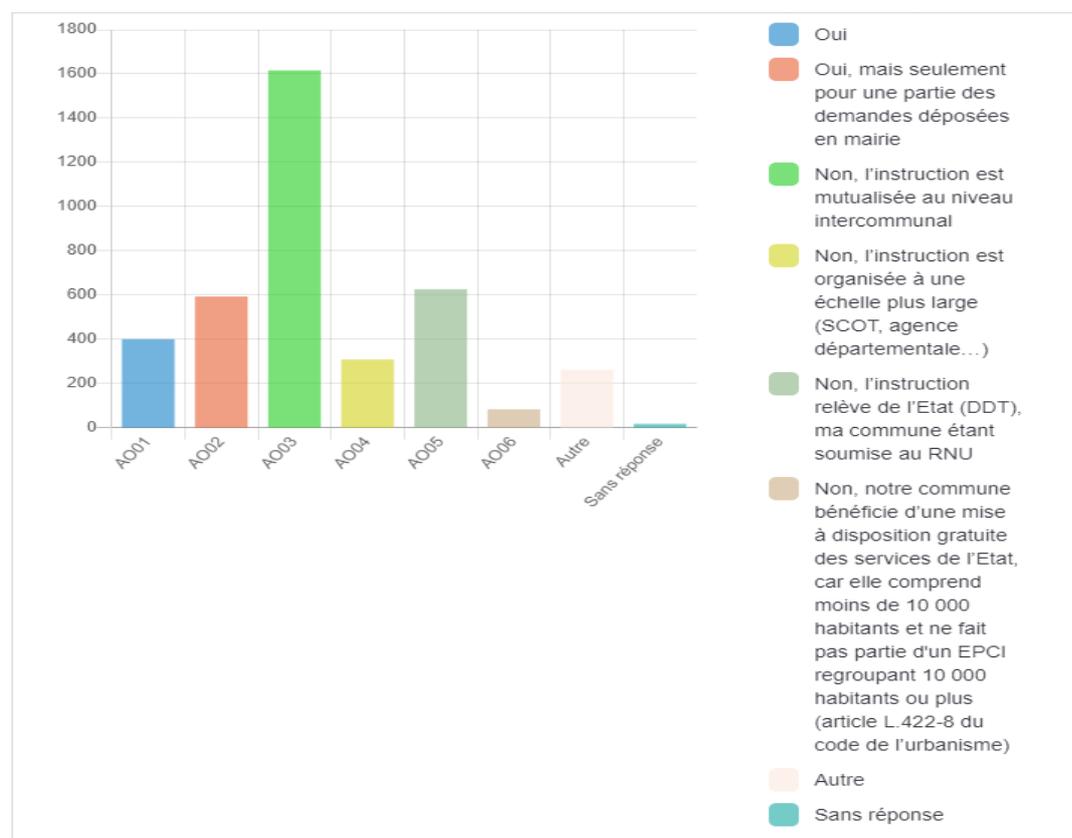
Les POS n'ont pas totalement disparu.

II) L'instruction des autorisations d'urbanisme

7) Un service d'instruction existe-t-il dans votre commune ?

Graphique

7) Un service d'instruction existe-t-il dans votre commune ? :			
Réponse	Décompte	Pourcentage brut	
Oui (AO01)	401	10.25%	
Oui, mais seulement pour une partie des demandes déposées en mairie (AO02)	594	15.18%	
Non, l'instruction est mutualisée au niveau intercommunal (AO03)	1616	41.31%	
Non, l'instruction est organisée à une échelle plus large (SCOT, agence départementale...) (AO04)	309	7.90%	
Non, l'instruction relève de l'Etat (DDT), ma commune étant soumise au RNU (AO05)	627	16.03%	
Non, notre commune bénéficie d'une mise à disposition gratuite des services de l'Etat, car elle comprend moins de 10 000 habitants et ne fait pas partie d'un EPCI regroupant 10 000 habitants ou plus (article L.422-8 du code de l'urbanisme) (AO06)	84	2.15%	
Autre <input type="button" value="Parcourir"/>	263	6.72%	
Sans réponse	18	0.46%	
Total(brut)	3912	100.00%	



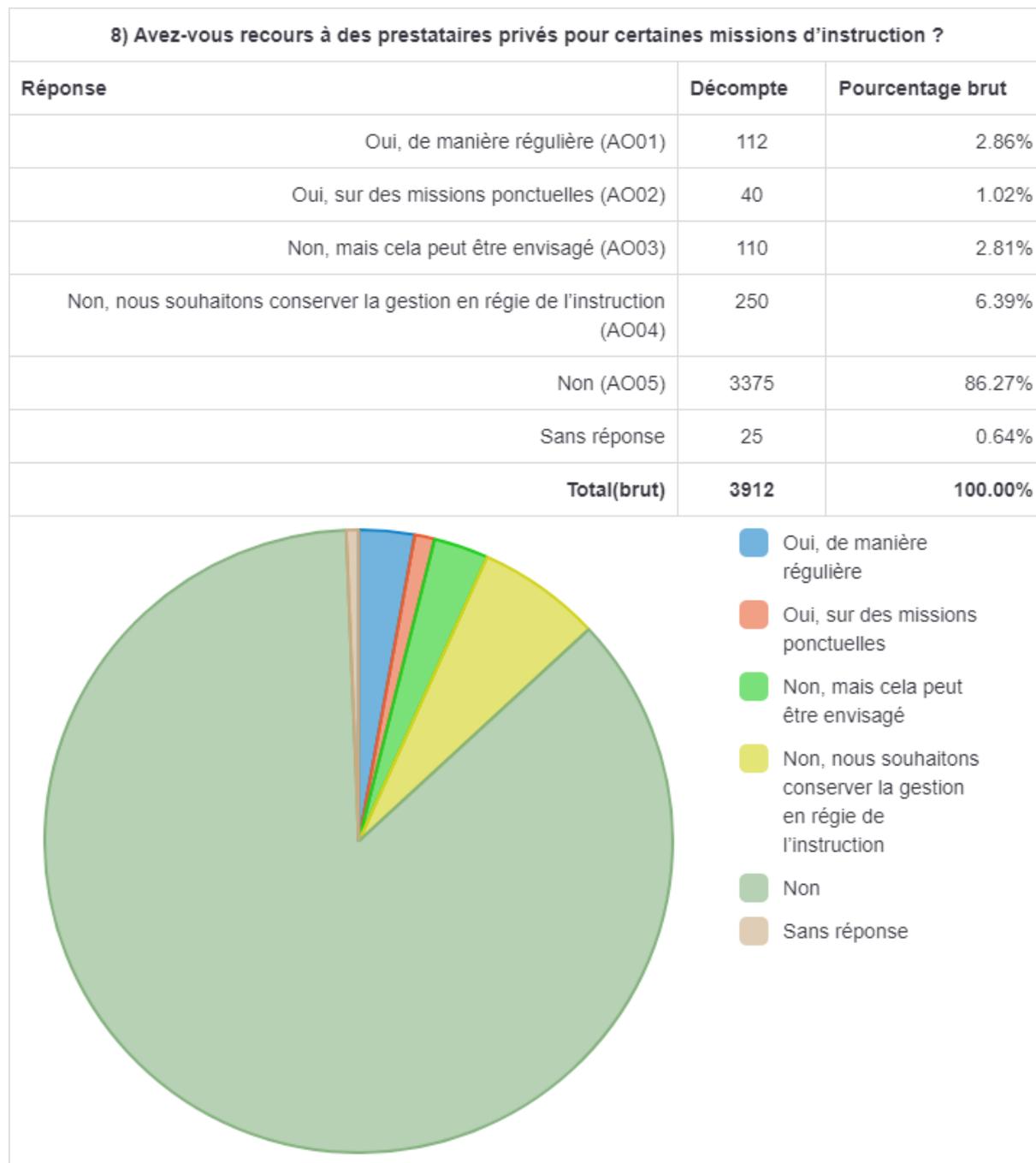
Analyses

La plupart des communes ont mutualisé l'instruction au niveau intercommunal.

L'article L. 423-1 du code de l'urbanisme (loi ELAN du 23 novembre 2018) ouvre la possibilité aux élus de confier à des prestataires privés l'instruction des autorisations d'urbanisme.

8) Avez-vous recours à des prestataires privés pour certaines missions d'instruction ?

Graphique



Analyses

Les communes qui ont répondu « oui » ont recours aux prestataires privés pour les missions jugées trop complexes. Elles soulignent également les difficultés liées au recrutement et au manque de formation des instructeurs d'autorisations d'urbanisme.

Les prestations privées visent l'instruction de l'ensemble des autorisations d'urbanisme (certificat d'urbanisme, permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager, déclaration préalable).

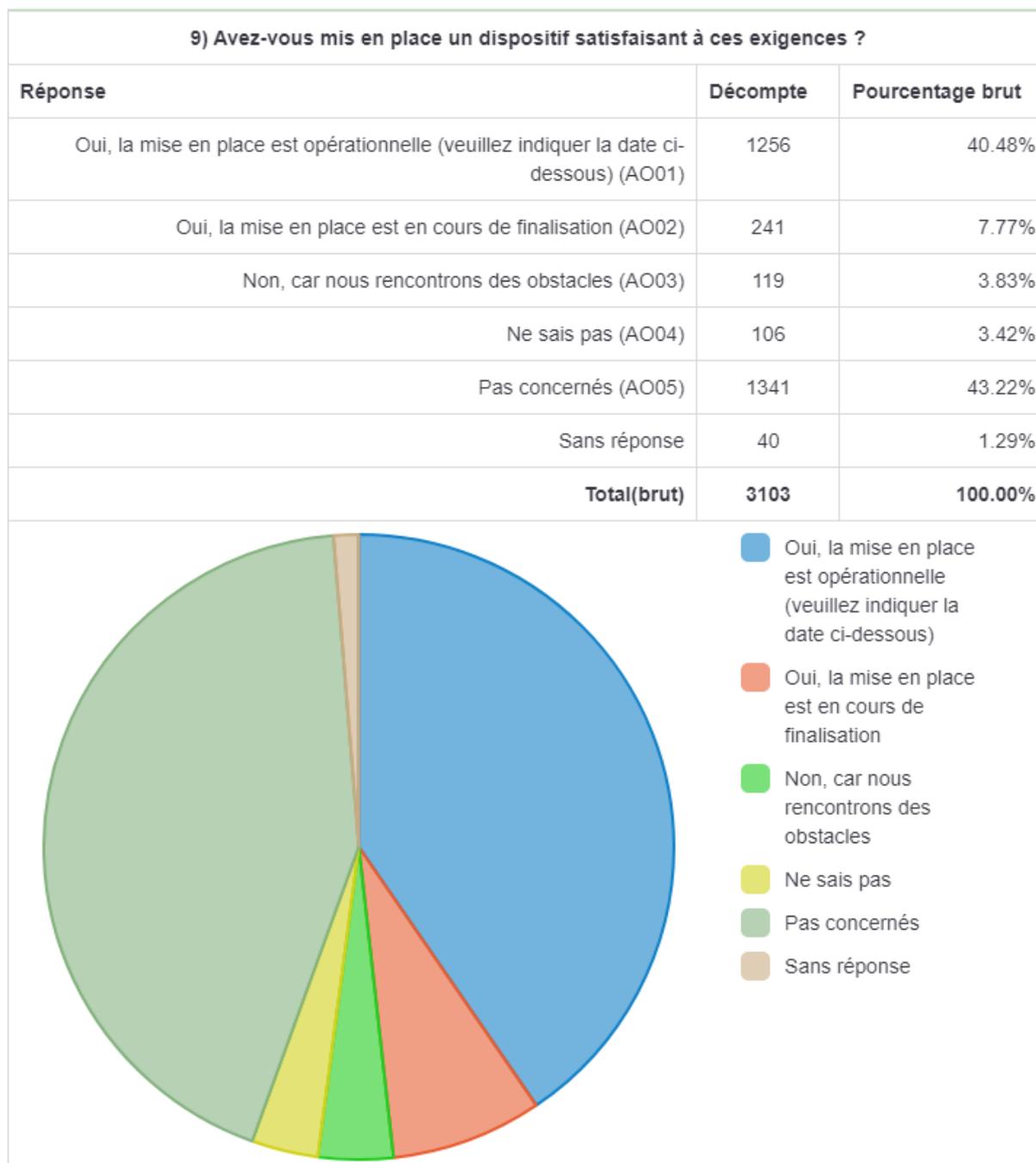
Malgré la forte demande publique dans ce secteur, les résultats confirment que les collectivités ne souhaitent pas dans leur globalité recourir à des prestataires privés.

III) Etat des lieux sur la dématérialisation de l'instruction

Depuis le 1er janvier 2022, les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 doivent disposer d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme (demandes de permis de construire, déclarations préalables et certificats d'urbanisme ; article L.423-3 du code de l'urbanisme).

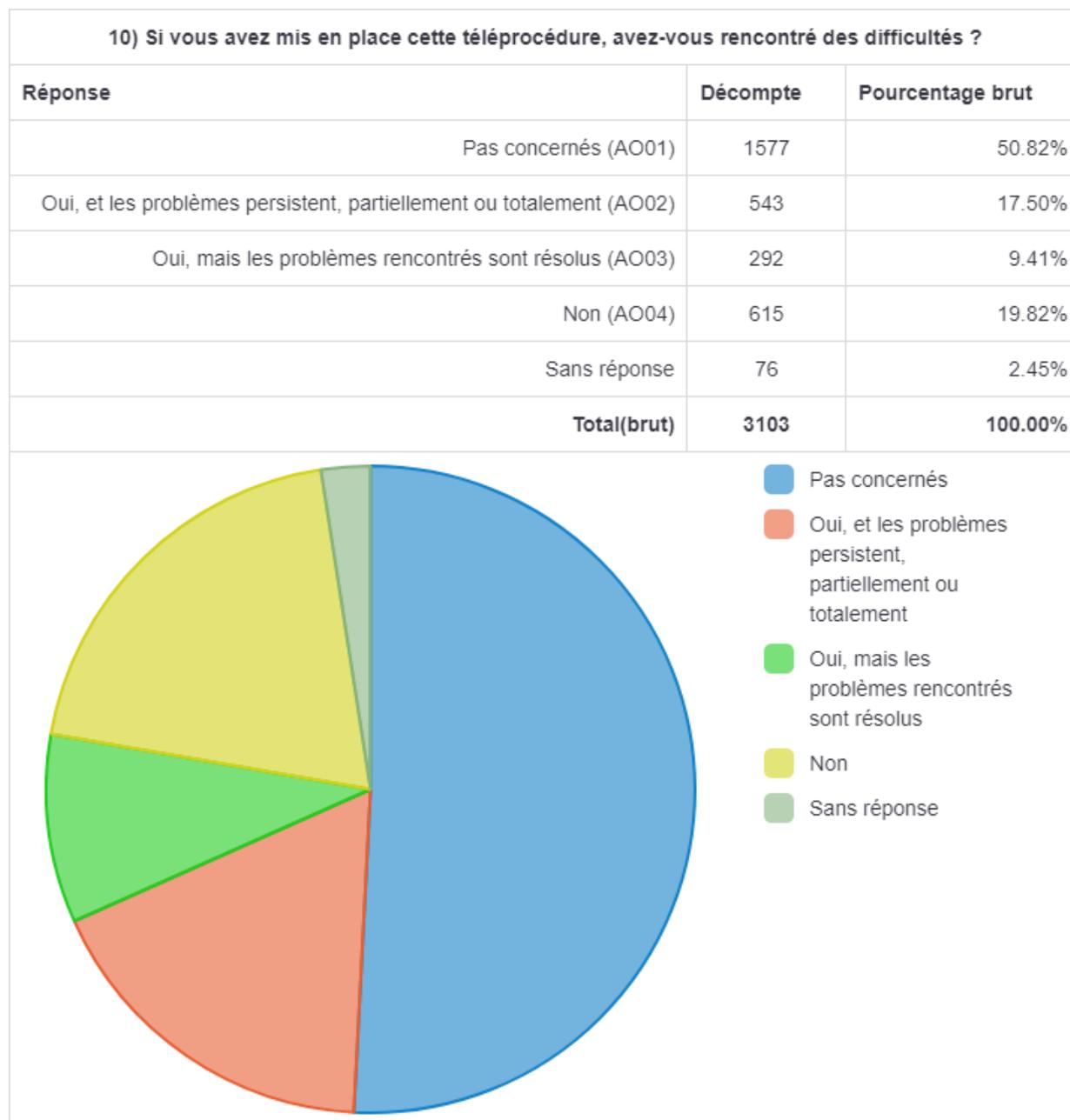
9) Avez-vous mis en place un dispositif satisfaisant à ces exigences ?

Graphique



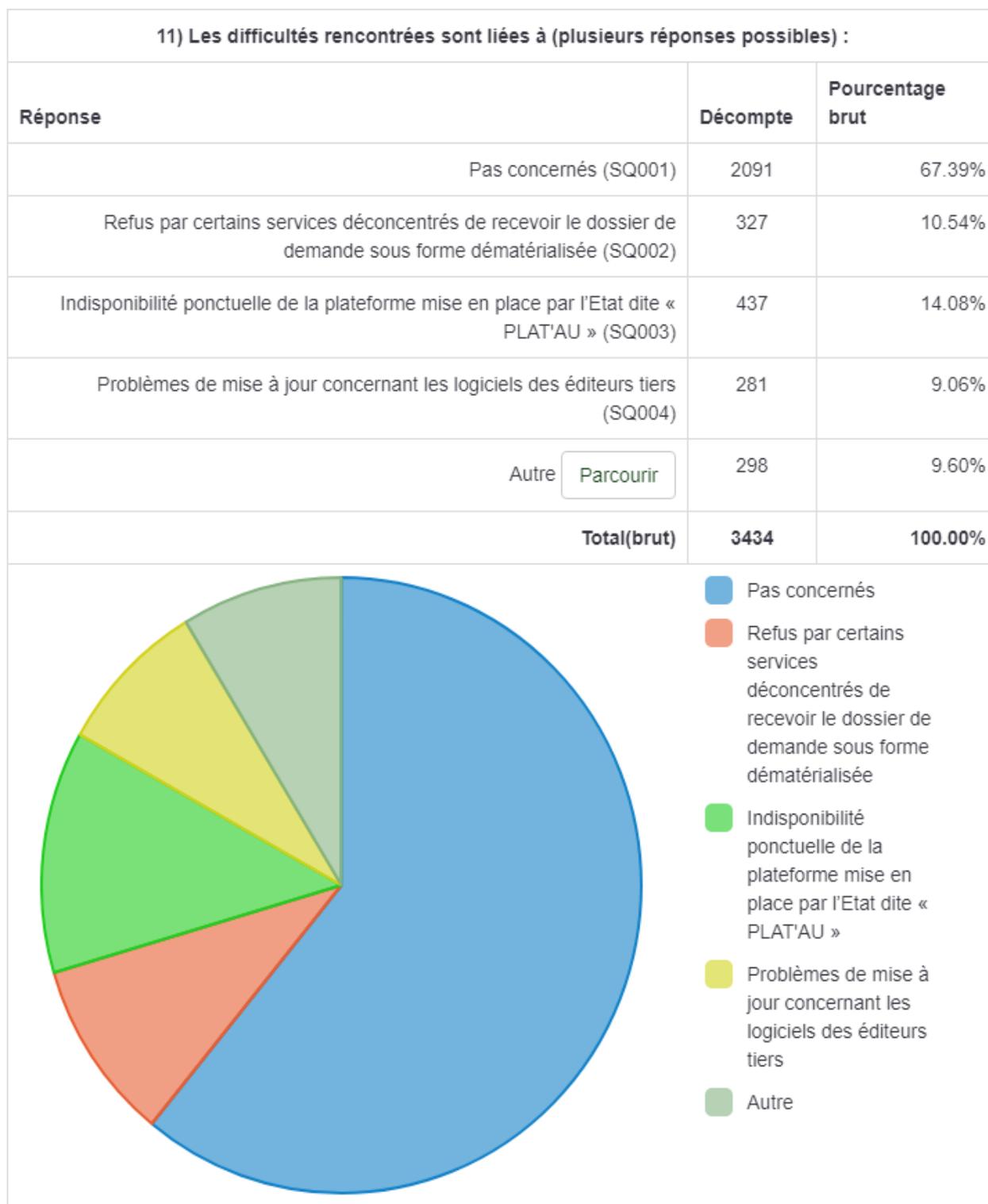
10) Si vous avez mis en place cette téléprocédure, avez-vous rencontré des difficultés ?

Graphique



11) Les difficultés rencontrées sont liées à (plusieurs réponses possibles) :

Graphique



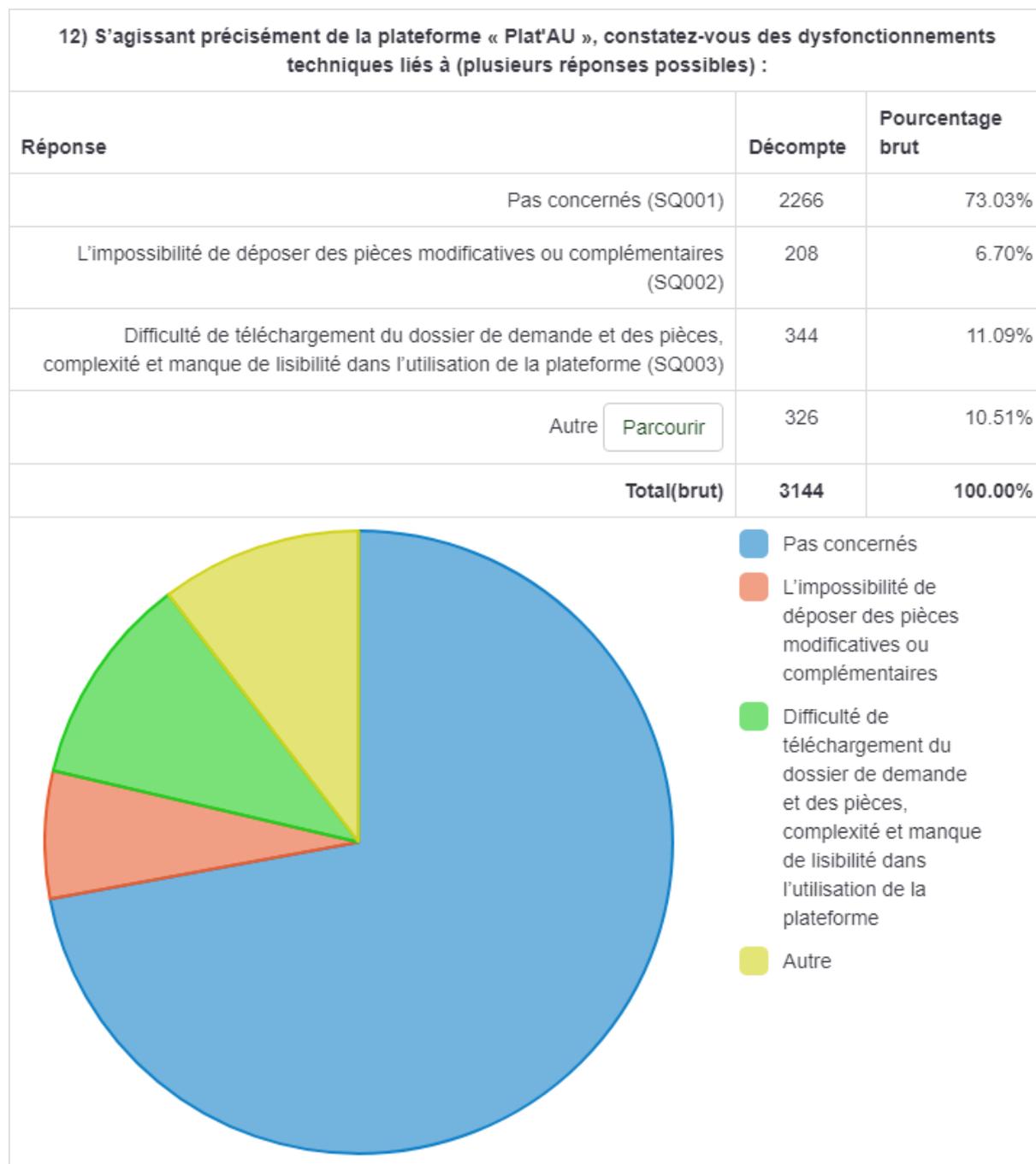
Analyses

Au-delà des difficultés concernant la plateforme mise en place par l'Etat, notamment PLAT'AU, des problèmes de mise à jour concernant les logiciels des éditeurs tiers ou des refus par certains services déconcentrés de recevoir le dossier de demande sous forme dématérialisée (UDAP, ABF, DDT), les communes soulignent :

- Les difficultés, pour les petites communes, liées aux délais d'instruction en cas de congés d'agents difficilement remplaçables ;
- L'effet de « doublon papier/dématérialisation », entraînant pour les collectivités une charge de travail conséquente et une perte de temps considérable. De même en ce qui concerne la consommation de papier, d'encre et d'usure du matériel de reprographie ;
- Les difficultés techniques liées au manque de formation et d'information concernant l'utilisation des logiciels et des outils informatiques mis en place, que ce soit pour les agents et les usagers ;
- Les difficultés liées au réseau internet.

12) S'agissant précisément de la plateforme « Plat'AU », constatez-vous des dysfonctionnements techniques liés à (plusieurs réponses possibles) :

Graphique



Analyses

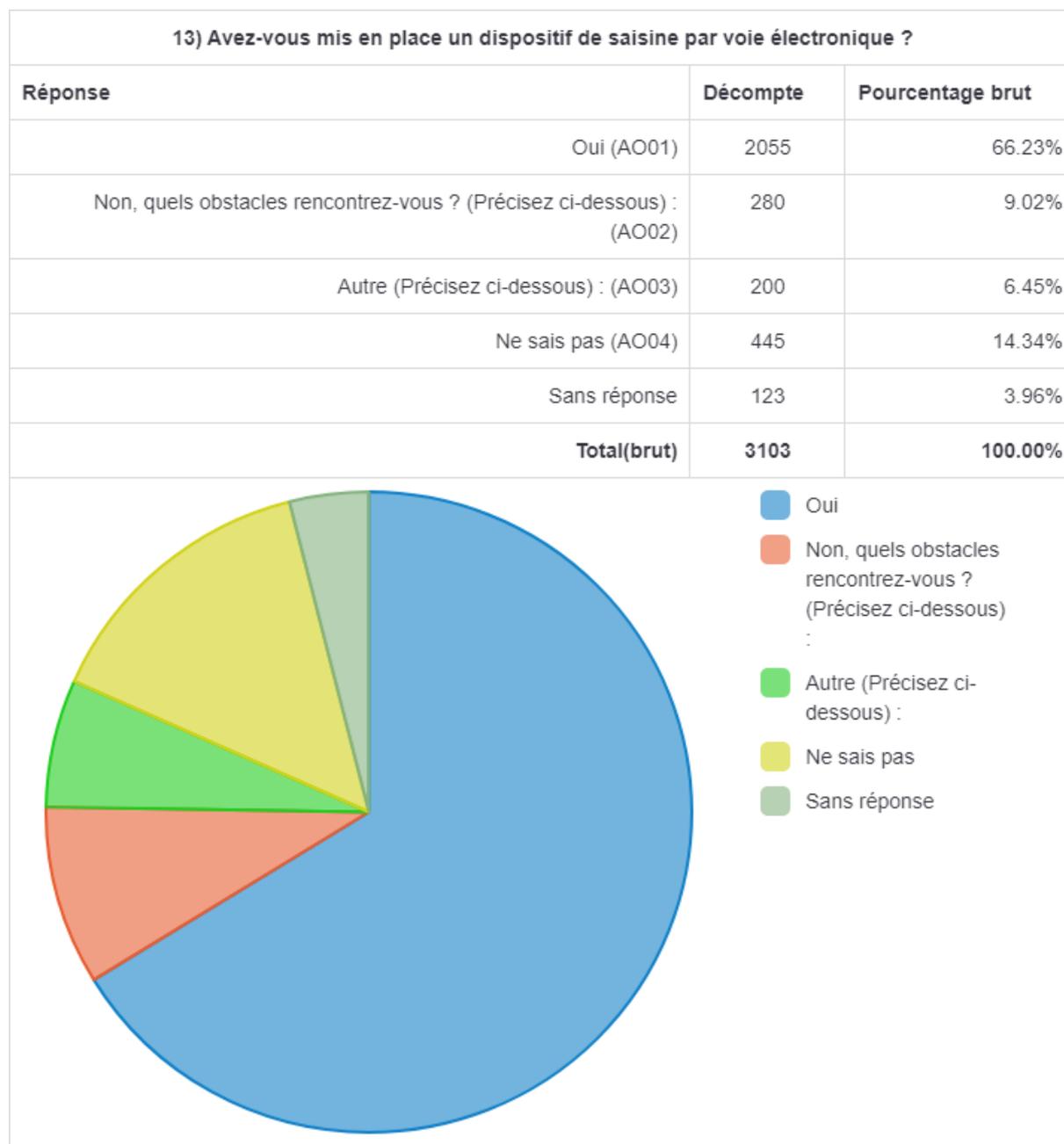
La plateforme fait l'objet de divers dysfonctionnements et autres « bugs » :

- Refus de dépôt de pièces modificatives ou complémentaires ;
- Lenteur pour retrouver un dossier ;
- Difficultés pour télécharger des pièces ;
- Difficultés de transmission (durée parfois très importante) et de réception des pièces ;
- Problèmes de raccordement, de connexion et d'accessibilité.

Depuis le 1er Janvier 2022, toutes les communes, quelle que soit leur taille, ont l'obligation de mettre en place un dispositif de saisine par voie électronique (SVE).

13) Avez-vous mis en place un dispositif de saisine par voie électronique ?

Graphique

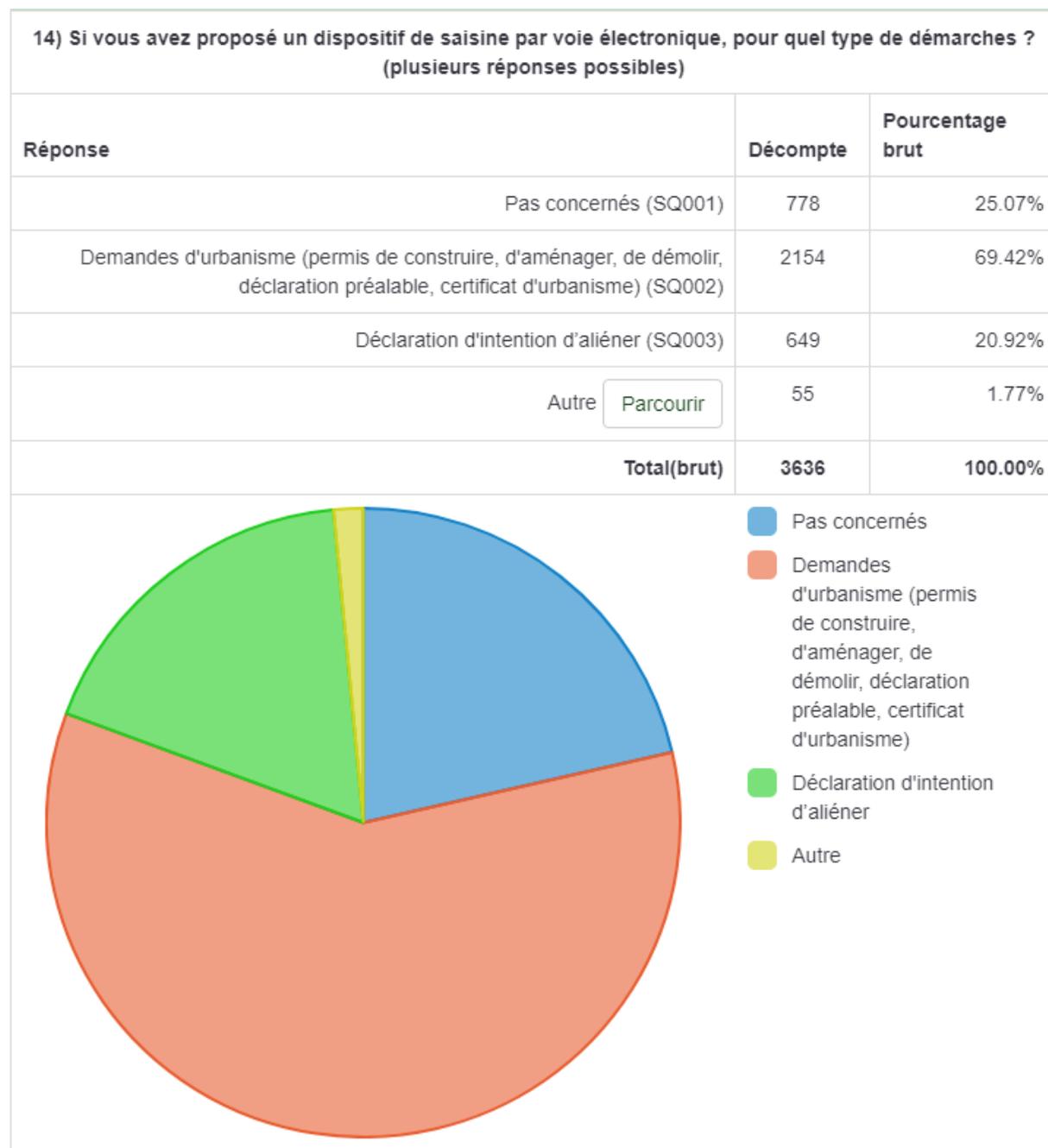


Analyses

Malgré l'obligation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, 9 % des communes ayant répondu au questionnaire n'ont pas mis en place ce dispositif de SVE et 14 % ne savent pas. Parmi les obstacles rencontrés : les difficultés liées au réseau internet (ex. : zone blanche), manque de temps, d'informations, de moyens et de ressources humaines.

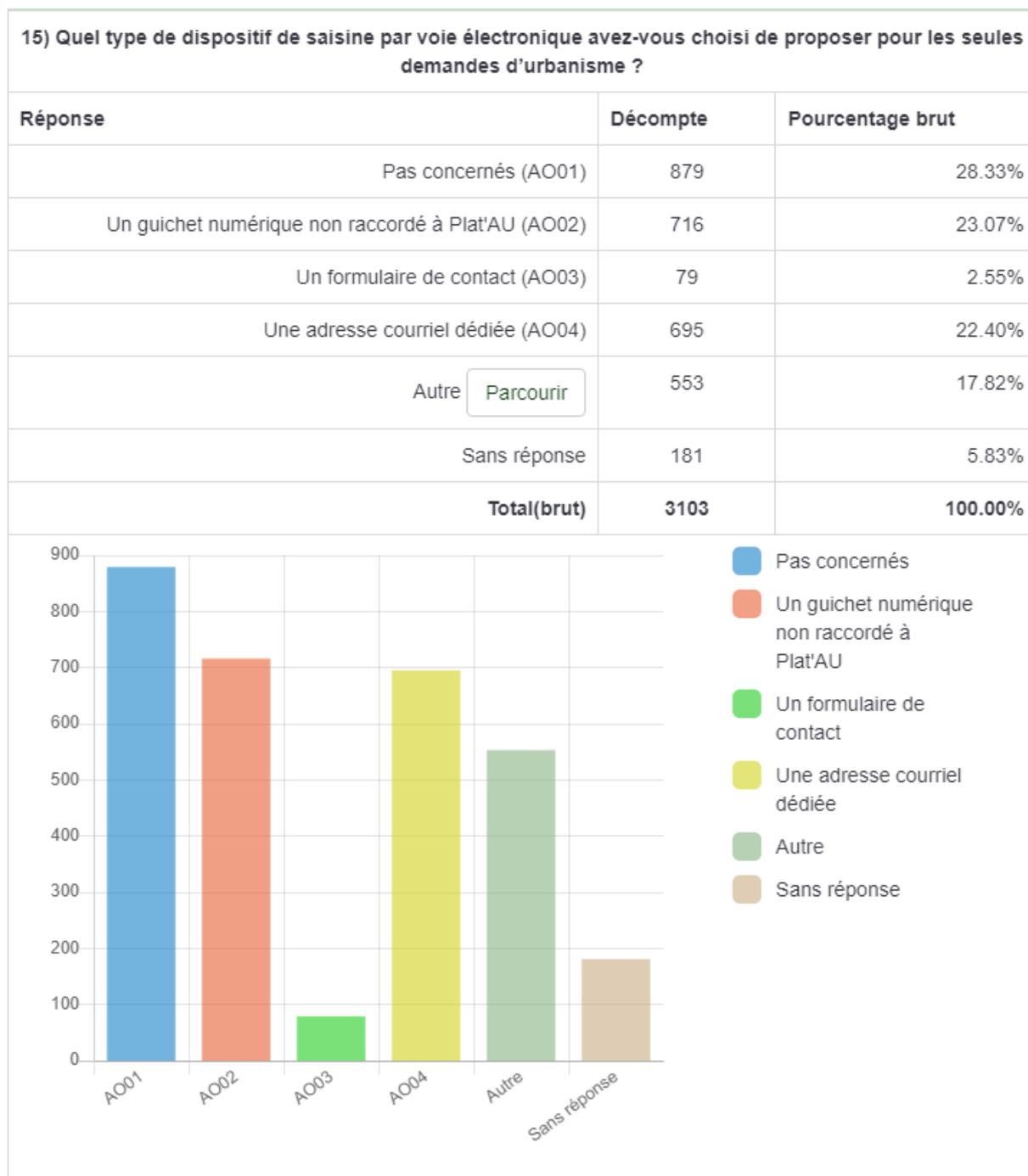
14) Si vous avez proposé un dispositif de saisine par voie électronique, pour quel type de démarches ? (plusieurs réponses possibles)

Graphique



15) Quel type de dispositif de saisine par voie électronique avez-vous choisi de proposer pour les seules demandes d'urbanisme ?

Graphique



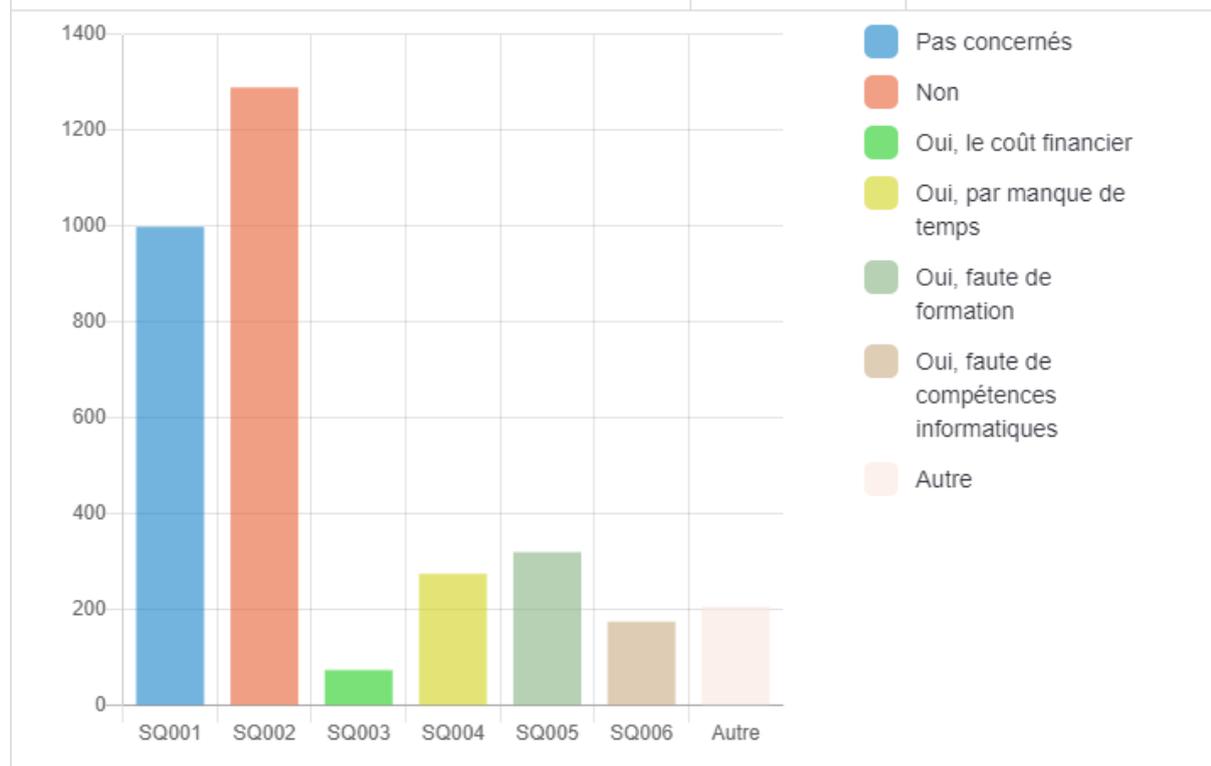
Analyses

Parmi les autres réponses (18 %), on trouve notamment : l'adresse mail de la mairie, guichet numérique raccordé à Plat'AU (ex. : GNAU) et des dispositifs mis en place par les intercommunalités.

16) Avez-vous rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de la saisine par voie électronique (plusieurs réponses possibles) ?

Graphique

Réponse	Décompte	Pourcentage brut
Pas concernés (SQ001)	999	32.19%
Non (SQ002)	1290	41.57%
Oui, le coût financier (SQ003)	74	2.38%
Oui, par manque de temps (SQ004)	275	8.86%
Oui, faute de formation (SQ005)	320	10.31%
Oui, faute de compétences informatiques (SQ006)	175	5.64%
Autre <input type="button" value="Parcourir"/>	206	6.64%
Total(brut)	3339	100.00%

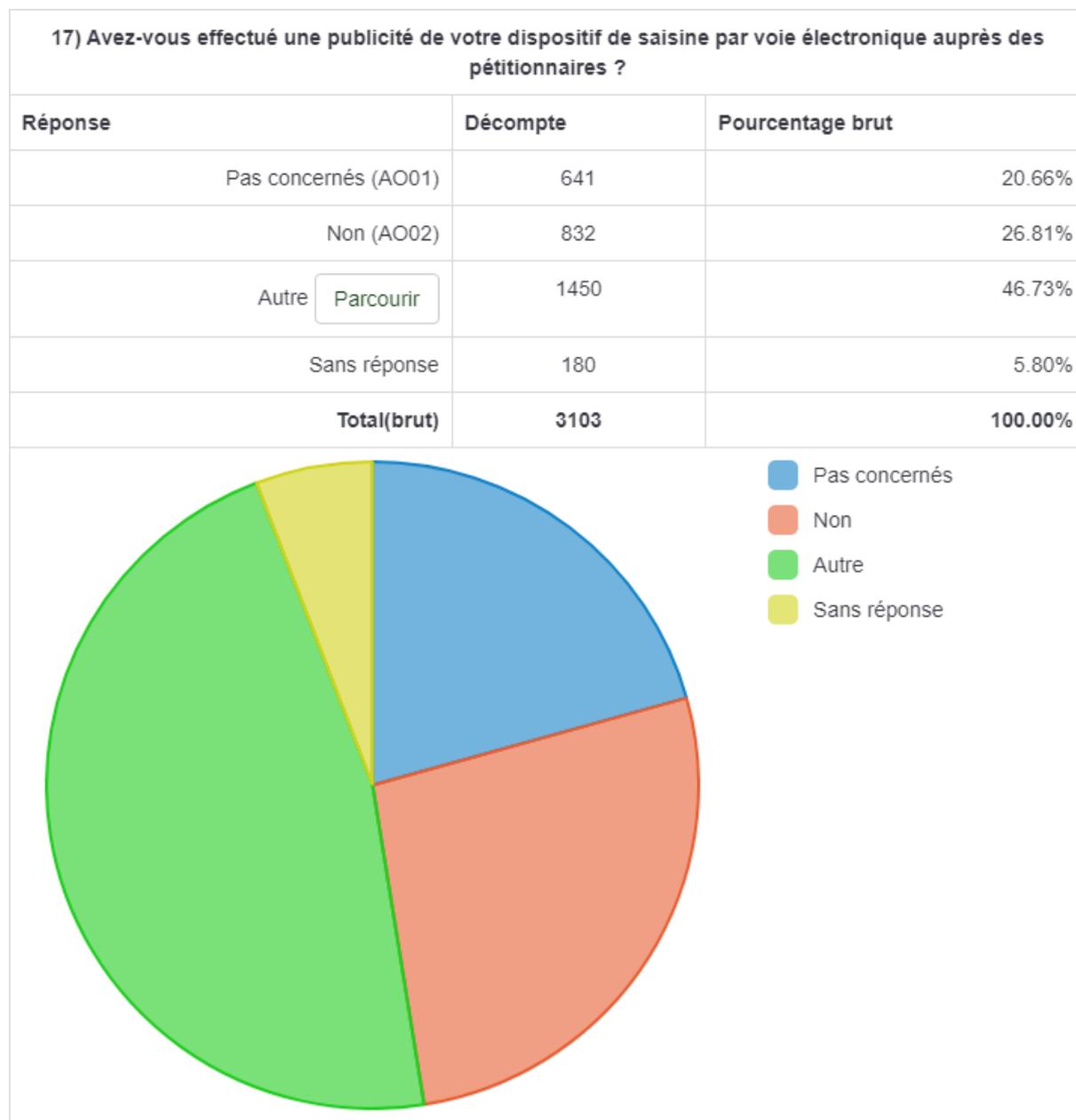


Analyses

Plus de 40 % des communes ayant répondu au questionnaire n'ont pas rencontré de difficultés. Parmi ces difficultés, on retrouve les mêmes que celles évoquées à la question 13, à savoir : manque de temps, d'informations, de moyens et de ressources humaines.

17) Avez-vous effectué une publicité de votre dispositif de saisine par voie électronique auprès des pétitionnaires ?

Graphique



Analyses

Parmi les modes de publicité du dispositif, on trouve notamment : des bulletins municipaux, communication numérique (messenger), sites internet des mairies, revue municipale, réseaux sociaux (pages « facebook ») et des affichages en mairie.

18) Depuis le 1er janvier 2022, combien de dossiers de demande d'urbanisme au total (papier et dématérialisés) ont été déposés par les pétitionnaires auprès de votre commune ?

Calcul	Résultat
Moyenne	78
Minimum	0
Maximum	4524

19) Depuis le 1er janvier 2022, combien de dossiers de demande d'urbanisme ont été déposés par voie papier ?

Calcul	Résultat
Moyenne	56
Minimum	0
Maximum	1750

20) Depuis le 1er janvier 2022, combien de dossiers de demande d'urbanisme ont été déposés par voie dématérialisée ?

Calcul	Résultat
Moyenne	18
Minimum	0
Maximum	2092

Depuis le 1er janvier 2022, parmi ces dossiers déposés de manière dématérialisée, combien ont donné lieu à une rematérialisation (réimpression des dossiers pour traitement papier) ?

Calcul	Résultat
Moyenne	20
Minimum	0
Maximum	1107

Depuis le 1er janvier 2022, parmi les dossiers déposés par voie papier, combien ont donné lieu à un traitement digitalisé (numérisation des pièces et ressaisie dans un outil raccordé à Plat'AU) ?

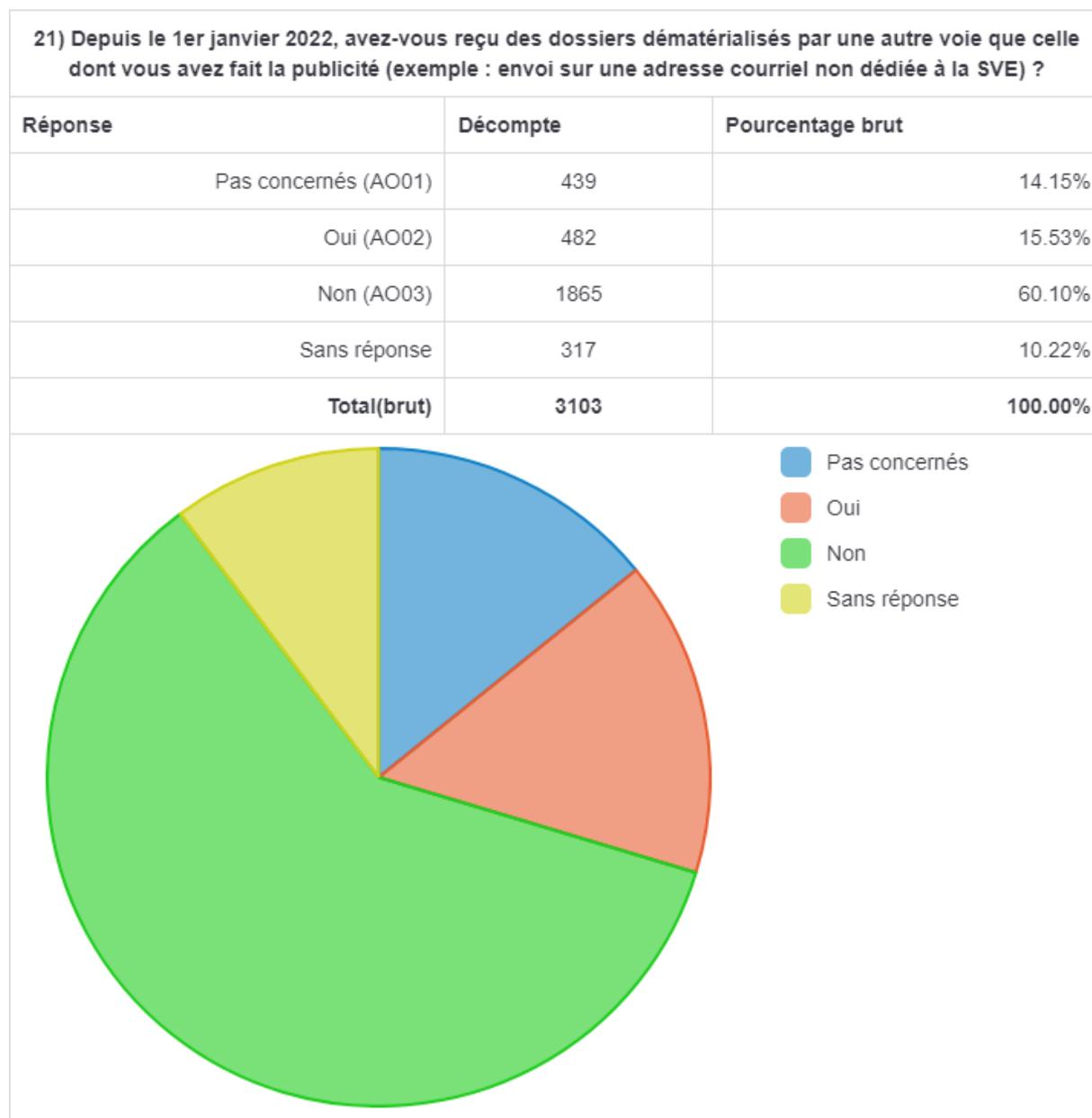
Calcul	Résultat
Moyenne	30
Minimum	0
Maximum	1750

Analyses

Illustration de l'effet de « doublon papier/dématérialisation », entraînant pour les collectivités une charge de travail conséquente et une perte de temps considérable. De même en ce qui concerne la consommation de papier, d'encre et d'usure du matériel de reprographie.

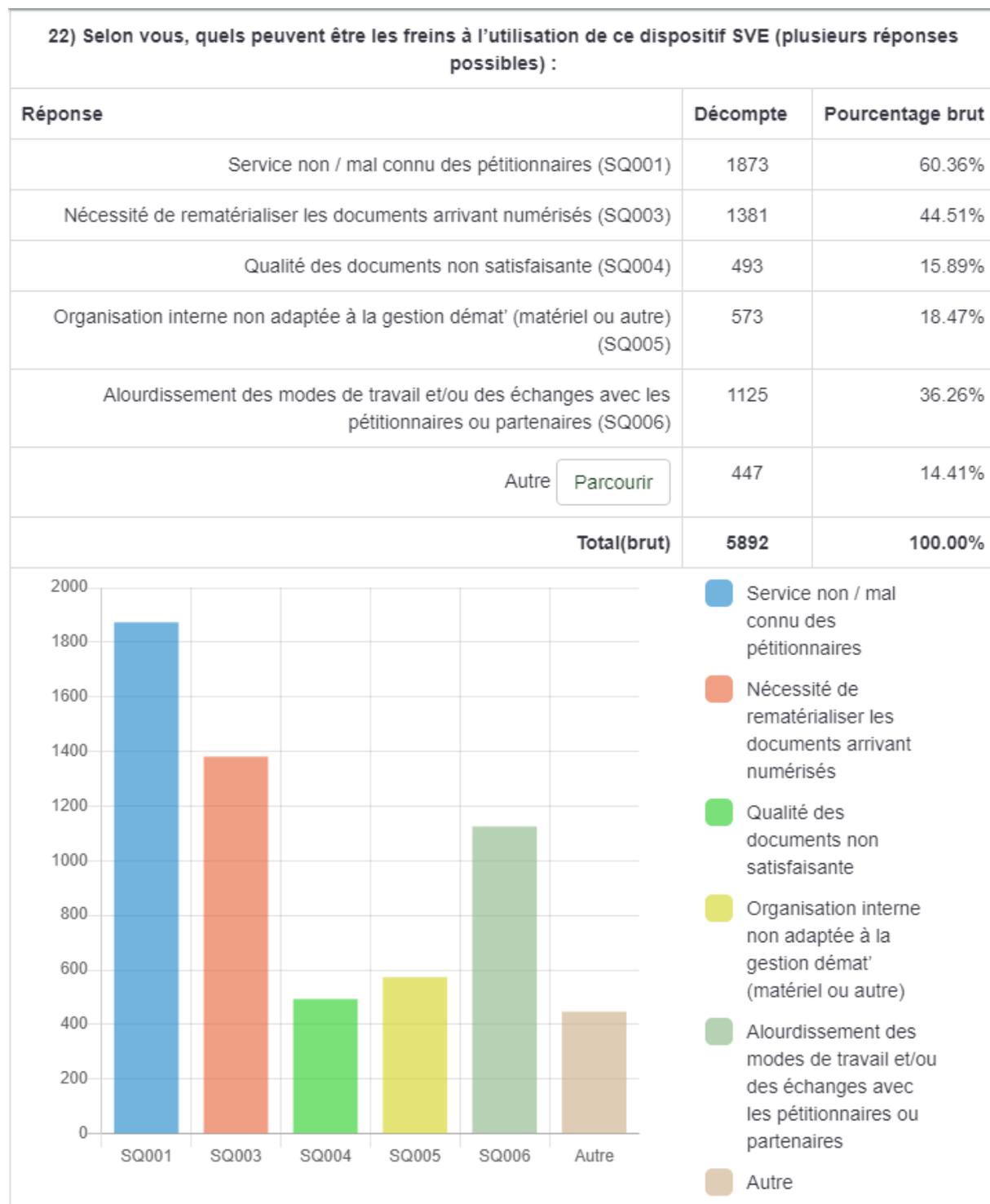
21) Depuis le 1er janvier 2022, avez-vous reçu des dossiers dématérialisés par une autre voie que celle dont vous avez fait la publicité (exemple : envoi sur une adresse courriel non dédiée à la SVE) ?

Graphique



22) Selon vous, quels peuvent être les freins à l'utilisation de ce dispositif SVE (plusieurs réponses possibles) :

Graphique



Analyses

60.36% ont répondu « Service non / mal connu des pétitionnaires ». En effet, on constate en milieu rural, une population assez âgée ne maîtrisant pas les outils informatiques. Un certain nombre de pétitionnaires dans ces zones sont attachés au format papier

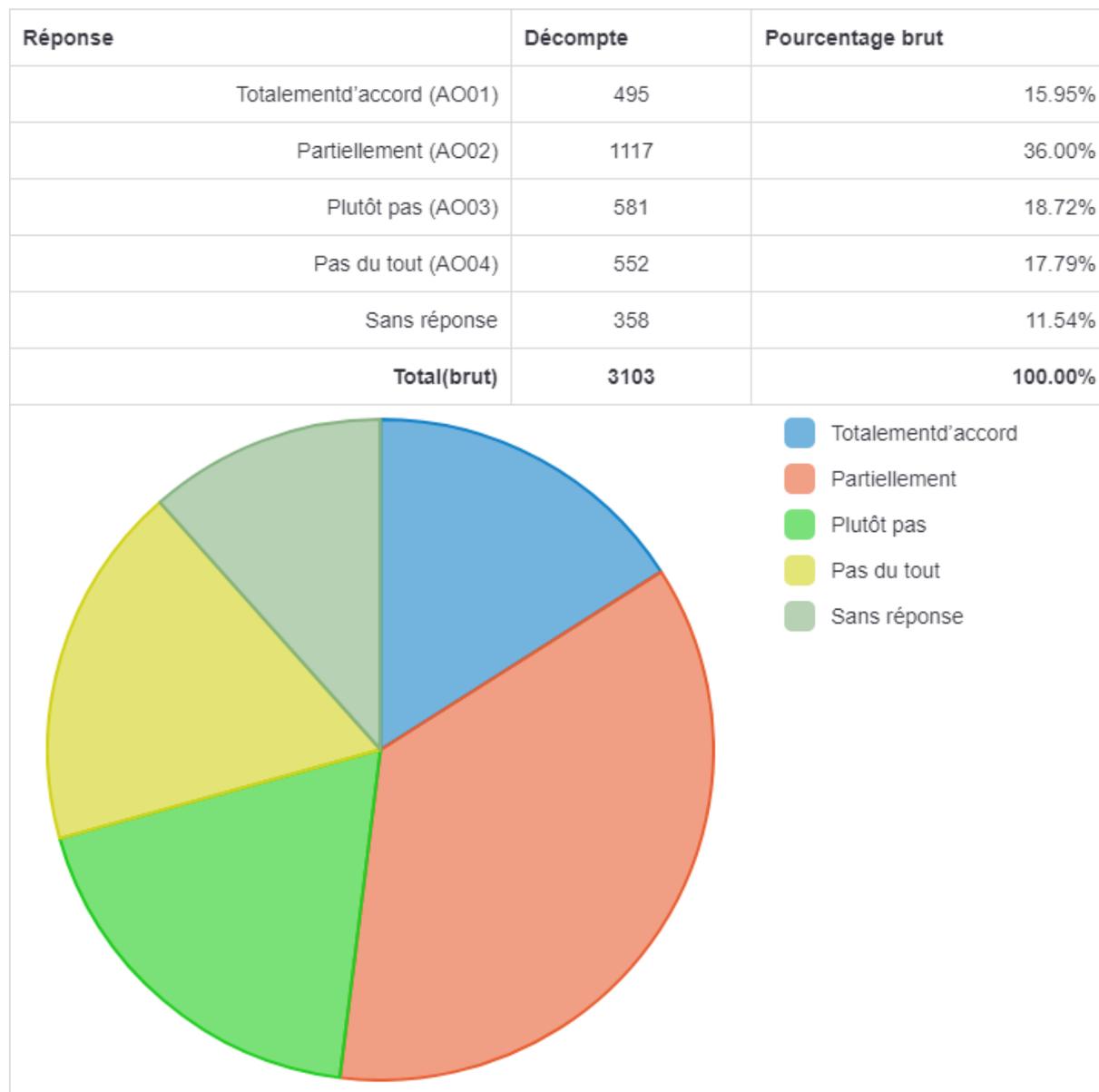
(accompagnement personnel en mairie) et se montrent réticents à l'égard de la dématérialisation.

Les communes soulignent également le manque de préparation et de capacités techniques des services de l'Etat dans le cadre de cette dématérialisation (UDAP, ABF, DDT), que ce soit pour les avis ou le contrôle de légalité.

23) Êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes :

La SVE me permet de traiter mes dossiers plus facilement ?

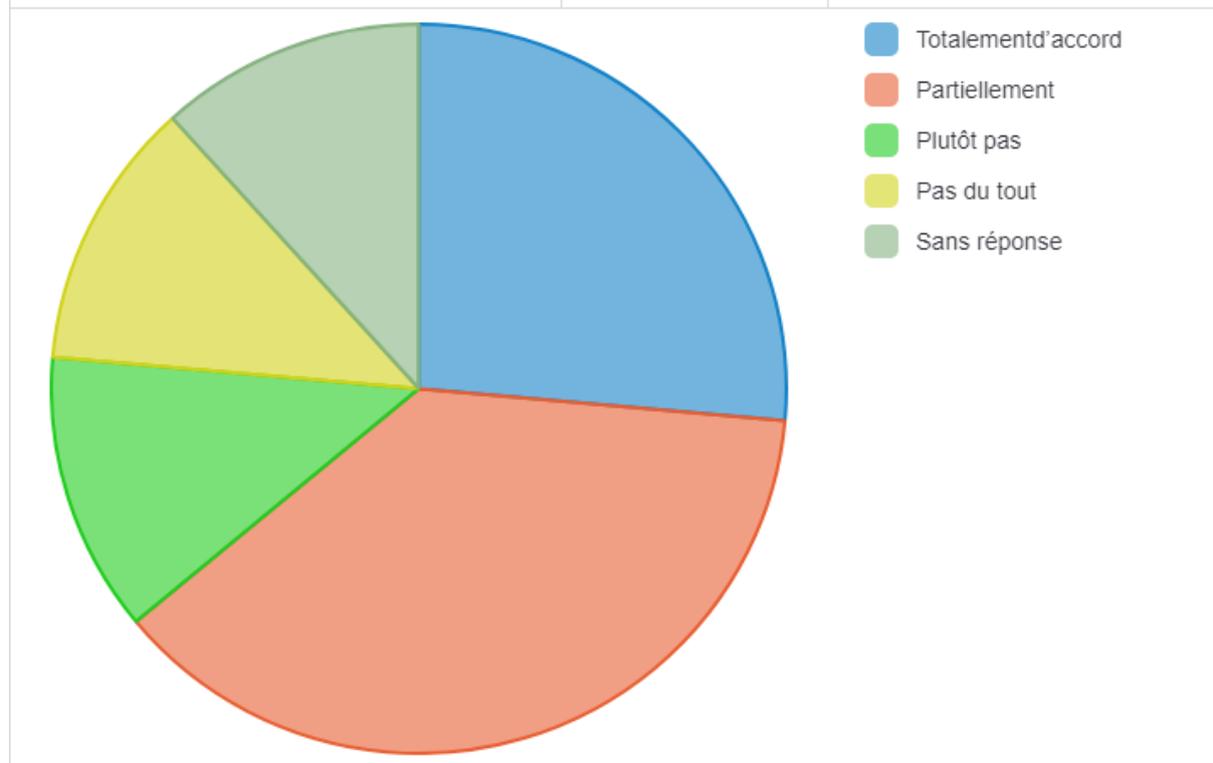
Graphique



La SVE me permettra de traiter mes dossiers plus facilement à plus long terme ?

Graphique

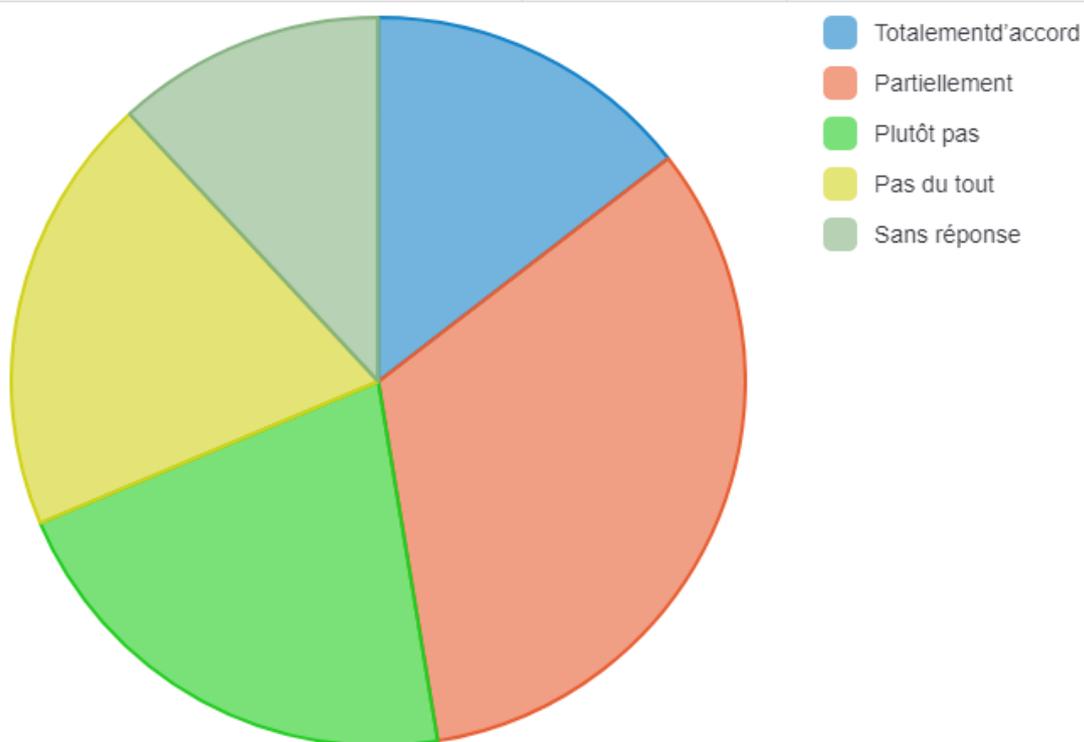
Réponse	Décompte	Pourcentage brut
Totalement d'accord (AO01)	819	26.39%
Partiellement (AO02)	1166	37.58%
Plutôt pas (AO03)	385	12.41%
Pas du tout (AO04)	370	11.92%
Sans réponse	363	11.70%
Total(brut)	3103	100.00%



L'obligation réglementaire est / a été simple à mettre en œuvre ?

Graphique

Réponse	Décompte	Pourcentage brut
Totalement d'accord (AO01)	450	14.50%
Partiellement (AO02)	1021	32.90%
Plutôt pas (AO03)	659	21.24%
Pas du tout (AO04)	605	19.50%
Sans réponse	368	11.86%
Total(brut)	3103	100.00%

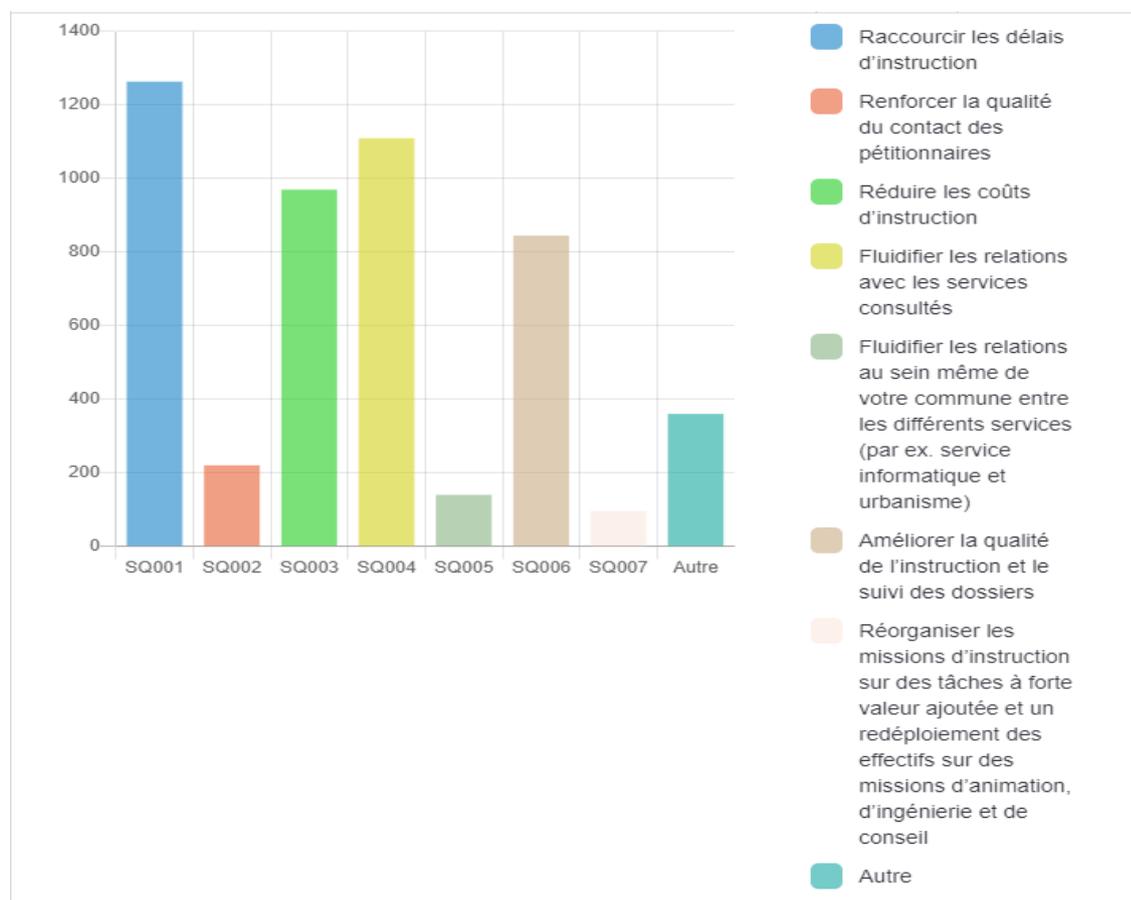


IV) L'apport de la dématérialisation dans la chaîne de l'instruction

24) Pour votre commune, vous voyez à travers la dématérialisation prioritairement des possibilités de (plusieurs réponses possibles) :

Graphique

24) Pour votre commune, vous voyez à travers la dématérialisation prioritairement des possibilités de (plusieurs réponses possibles) :		
Réponse	Décompte	Pourcentage brut
Raccourcir les délais d'instruction (SQ001)	1264	48.78%
Renforcer la qualité du contact des pétitionnaires (SQ002)	220	8.49%
Réduire les coûts d'instruction (SQ003)	970	37.44%
Fluidifier les relations avec les services consultés (SQ004)	1110	42.84%
Fluidifier les relations au sein même de votre commune entre les différents services (par ex. service informatique et urbanisme) (SQ005)	140	5.40%
Améliorer la qualité de l'instruction et le suivi des dossiers (SQ006)	845	32.61%
Réorganiser les missions d'instruction sur des tâches à forte valeur ajoutée et un redéploiement des effectifs sur des missions d'animation, d'ingénierie et de conseil (SQ007)	96	3.71%
Autre <input type="text" value="Parcourir"/>	360	13.89%
Total(brut)	5005	100.00%



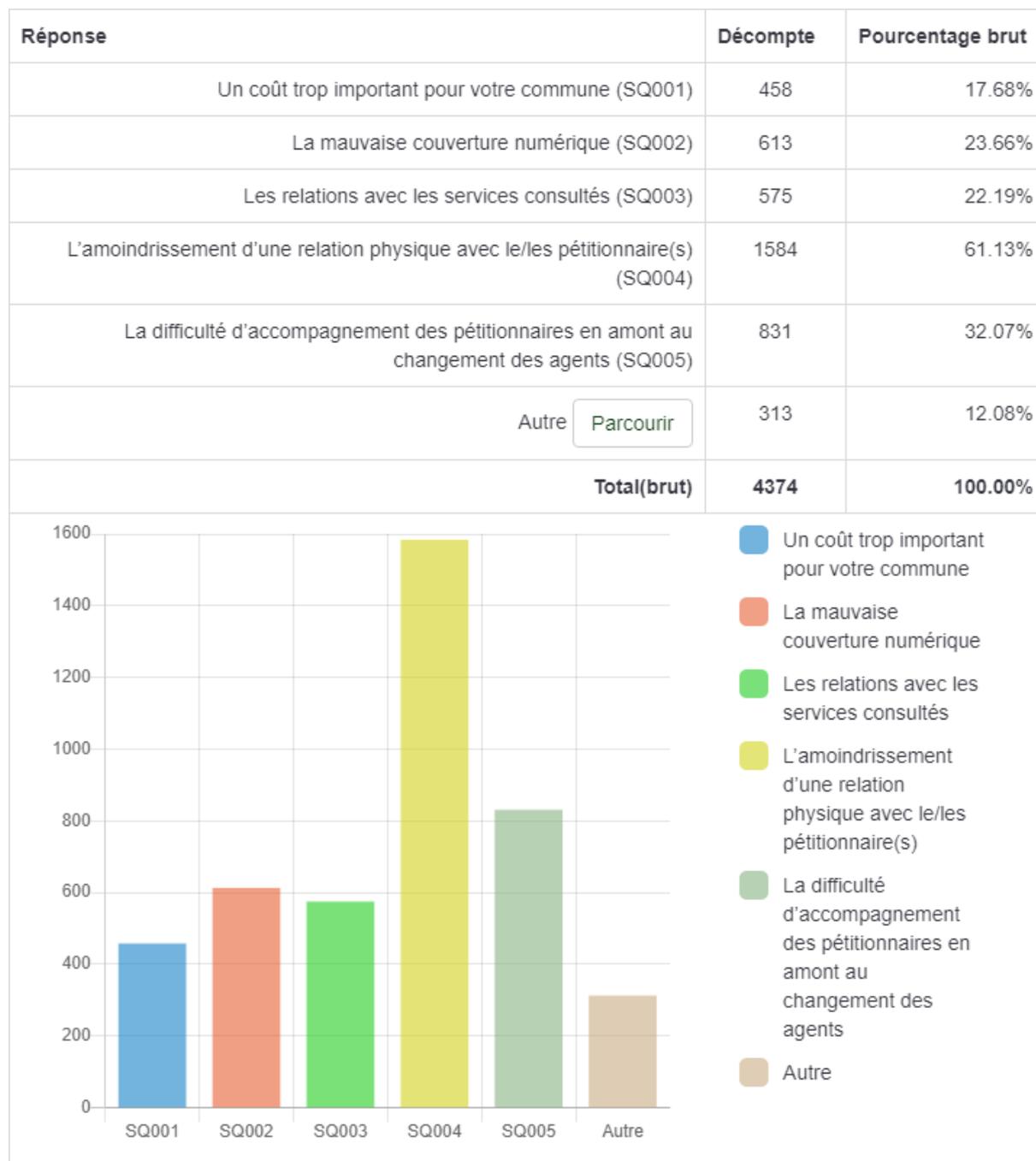
Analyses

Les autres réponses (14 %) constituent en grande majorité des critiques à la dématérialisation ; les communes en question n'y voient aucun avantage.

A noter le faible % de « Renforcer la qualité du contact des pétitionnaires », confirmant les réponses aux questions précédentes.

25) Pour votre commune, vous voyez à travers la dématérialisation prioritairement des constats portant sur (plusieurs réponses possibles) :

Graphique



Analyses

Le % important de « L'amointrissement d'une relation physique avec le/les pétitionnaire(s) » confirme encore une fois les réponses aux questions précédentes.

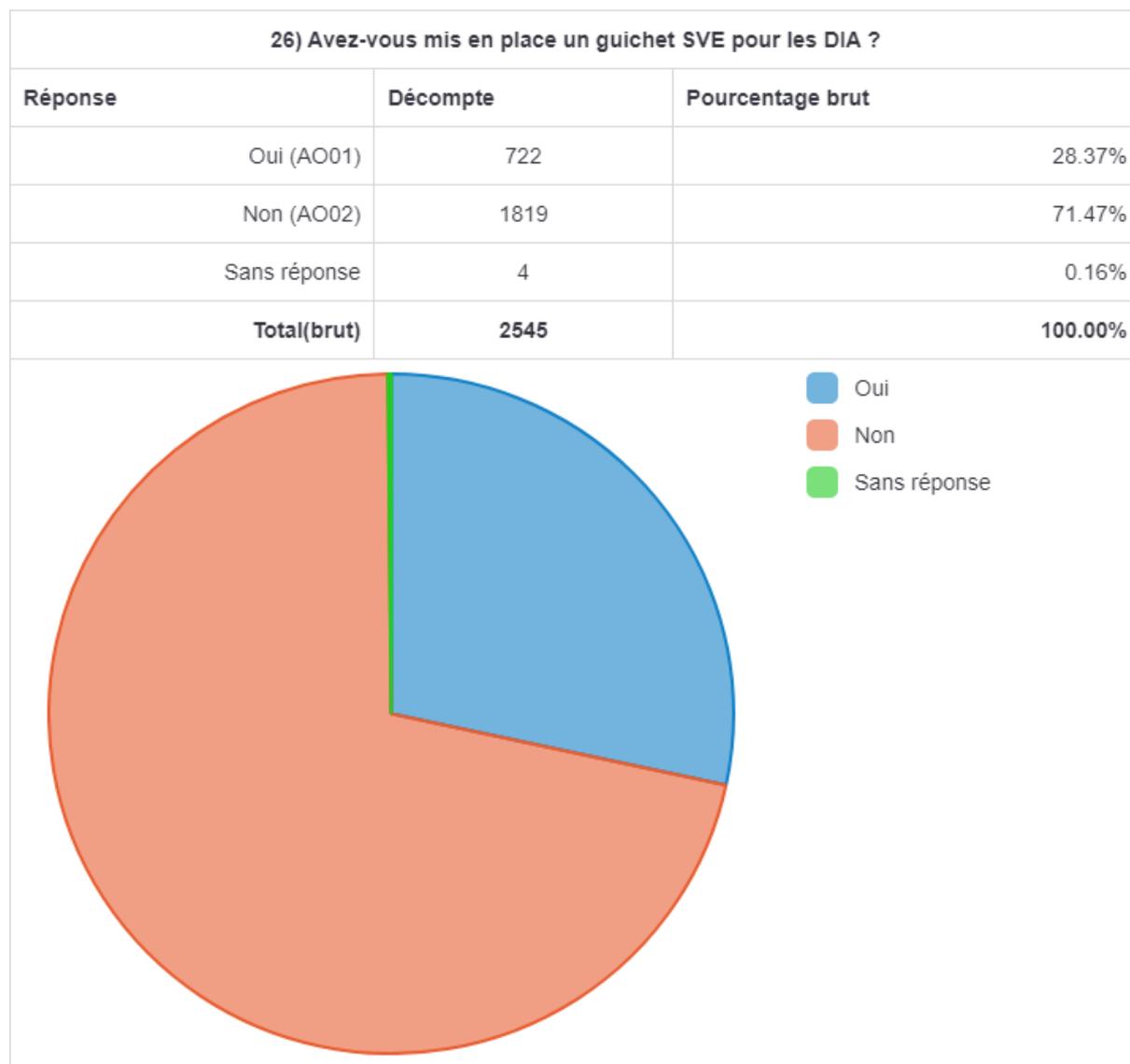
Les communes soulignent également la complexité de la dématérialisation pour les pétitionnaires peu informés.

V) L'obligation de saisine des déclarations d'intention d'aliéner par voie électronique au 1er janvier 2022

Indépendamment de l'obligation d'instruction par voie dématérialisée, toutes les communes doivent en mettre en place des procédures de saisine par voie électronique des DIA au 1^{er} janvier 2022 (décret n° 2018-954 du 5 novembre 2018 modifiant le décret n° 2016-1491 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique).

26) Avez-vous mis en place un guichet SVE pour les DIA ?

Graphique



Analyses

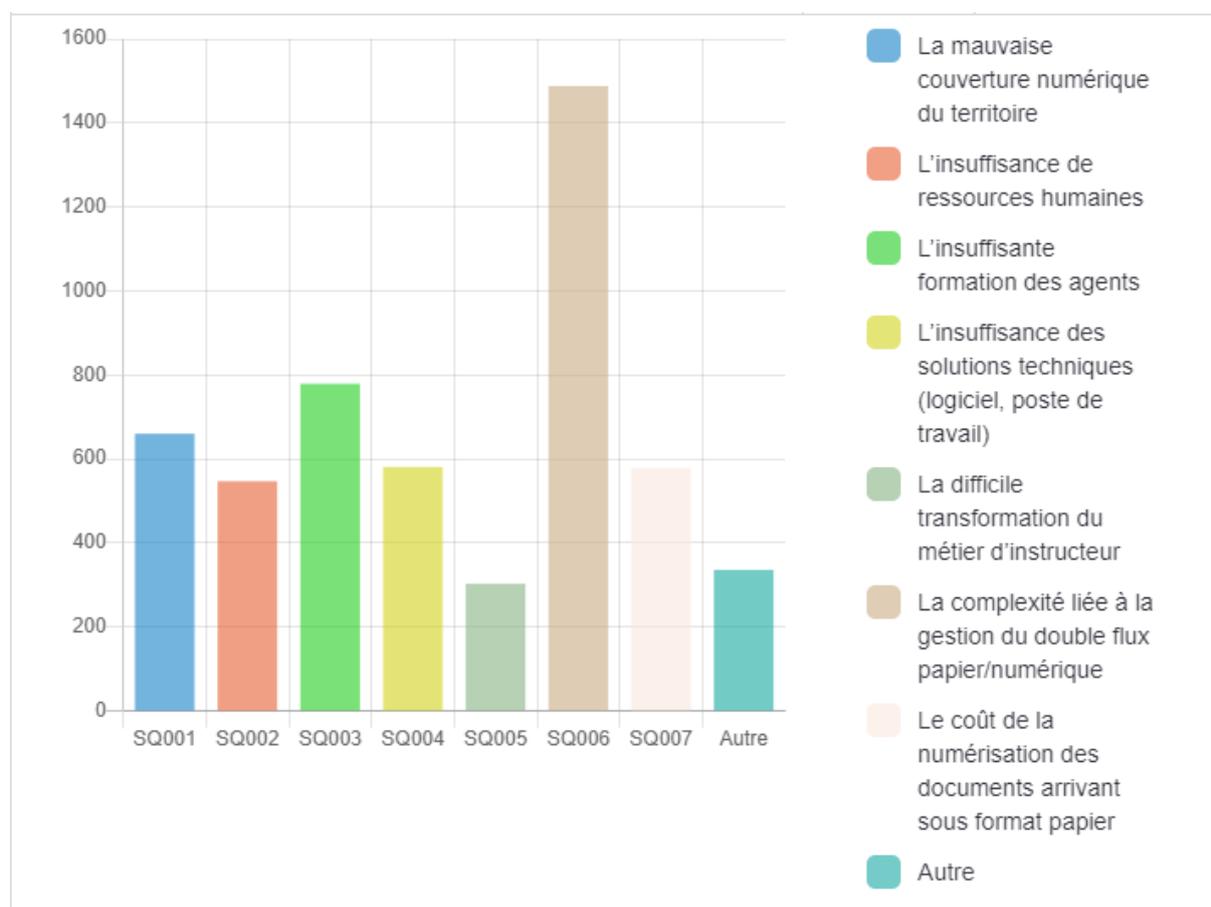
Malgré l'obligation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, peu de communes ont mis en place un dispositif de SVE pour les DIA.

VI) Les enjeux techniques

27) Diriez-vous que dans votre commune, la dématérialisation est freinée par (plusieurs réponses possibles) ?

Graphique

27) Diriez-vous que dans votre commune, la dématérialisation est freinée par (plusieurs réponses possibles) ?		
Réponse	Décompte	Pourcentage brut
La mauvaise couverture numérique du territoire (SQ001)	660	26.39%
L'insuffisance de ressources humaines (SQ002)	547	21.87%
L'insuffisante formation des agents (SQ003)	779	31.15%
L'insuffisance des solutions techniques (logiciel, poste de travail) (SQ004)	581	23.23%
La difficile transformation du métier d'instructeur (SQ005)	303	12.12%
La complexité liée à la gestion du double flux papier/numérique (SQ006)	1488	59.50%
Le coût de la numérisation des documents arrivant sous format papier (SQ007)	578	23.11%
Autre <input type="button" value="Parcourir"/>	336	13.43%
Total(brut)	5272	100.00%



Analyses

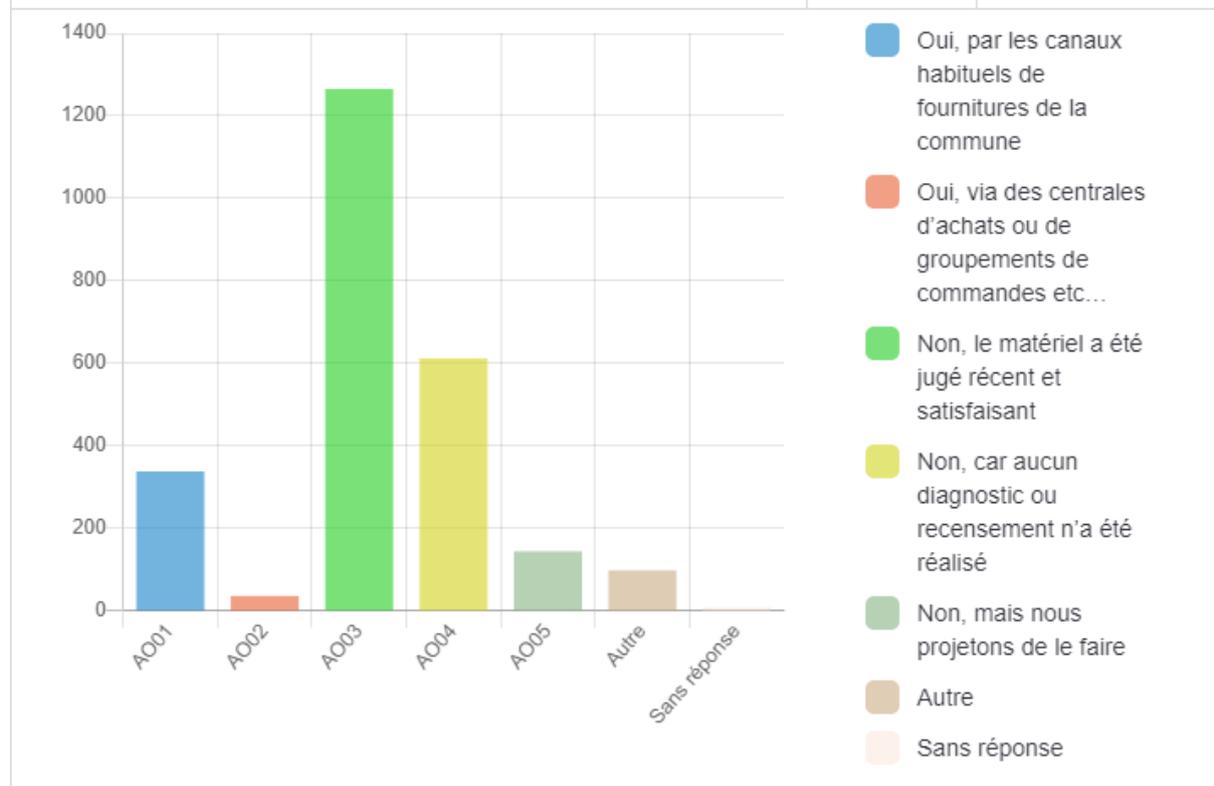
Le % important de la réponse « La complexité liée à la gestion du double flux papier/numérique » met en lumière la problématique de l'effet de « doublon papier/dématérialisation ».

Encore une fois, les communes soulignent les difficultés liées aux pétitionnaires.

28) Diriez-vous que votre commune a fait évoluer le parc informatique en conséquence ?

Graphique

Réponse	Décompte	Pourcentage brut
Oui, par les canaux habituels de fournitures de la commune (AO01)	338	13.51%
Oui, via des centrales d'achats ou de groupements de commandes etc... (AO02)	36	1.44%
Non, le matériel a été jugé récent et satisfaisant (AO03)	1265	50.58%
Non, car aucun diagnostic ou recensement n'a été réalisé (AO04)	612	24.47%
Non, mais nous projetons de le faire (AO05)	144	5.76%
Autre <input type="button" value="Parcourir"/>	98	3.92%
Sans réponse	8	0.32%
Total(brut)	2501	100.00%

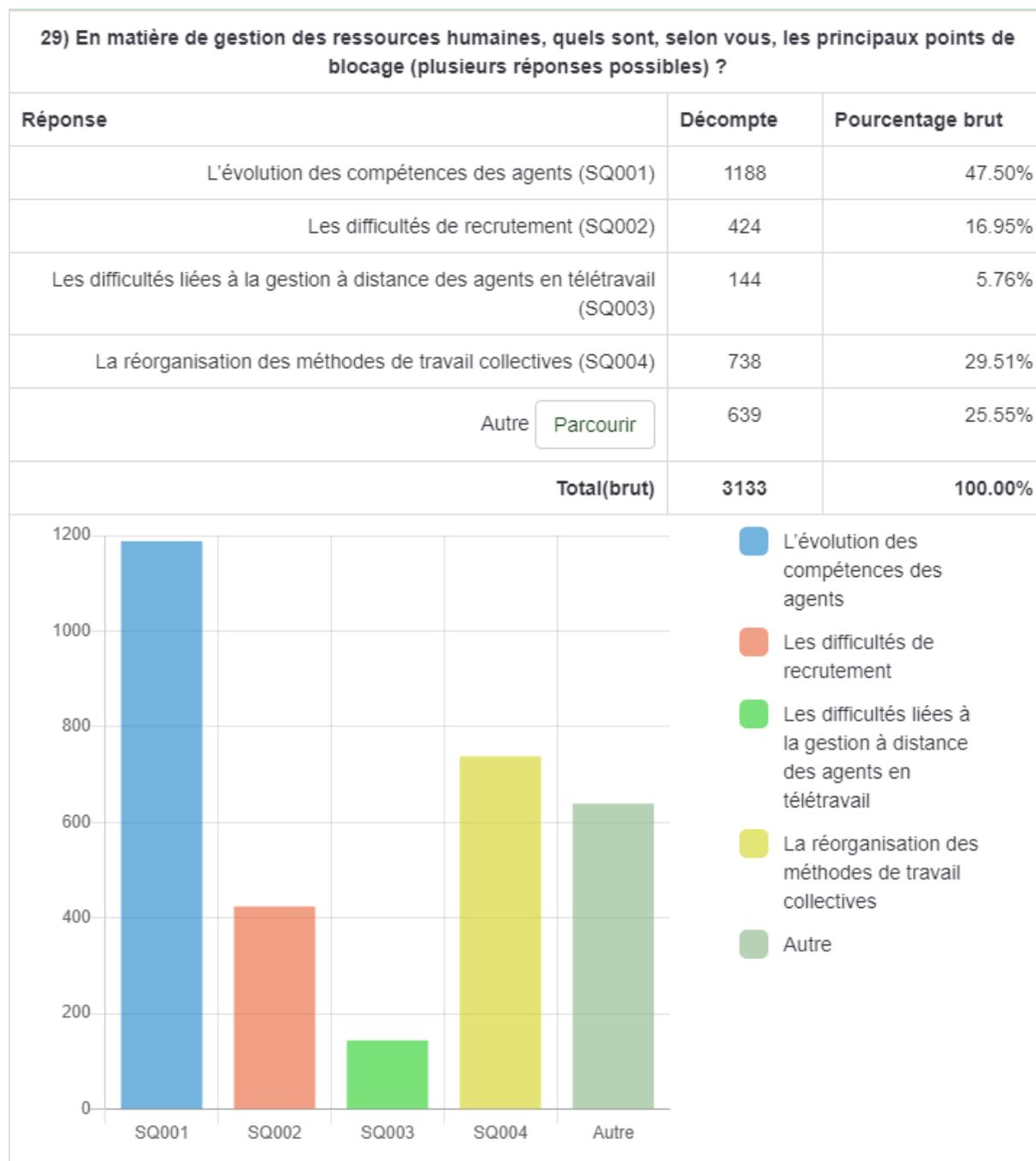


Analyses

Parmi les autres réponses, certaines communes n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour acquérir du matériel informatique satisfaisant. Certaines alertent sur la défaillance du réseau internet.

29) En matière de gestion des ressources humaines, quels sont, selon vous, les principaux points de blocage (plusieurs réponses possibles) ?

Graphique



Analyses

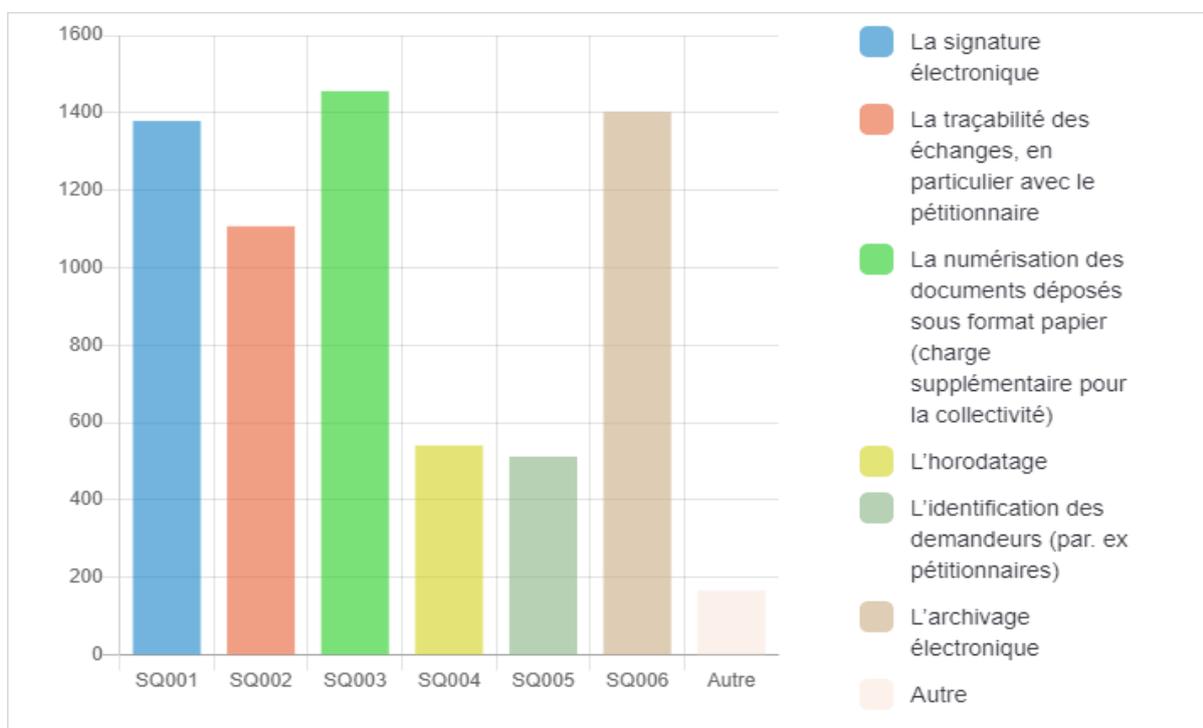
Parmi les autres réponses, certaines communes mettent en exergue l'insuffisance des ressources humaines. Les communes rurales de petite taille comptent souvent qu'un seul agent administratif « multitâches » (secrétaire de mairie, difficilement remplaçable en cas de congés).

VII) Les enjeux juridiques

30) Quels sont, d'après vous, les points juridiques devant encore faire l'objet de précisions (plusieurs réponses possibles) ?

Graphique

30) Quels sont, d'après vous, les points juridiques devant encore faire l'objet de précisions (plusieurs réponses possibles) ?		
Réponse	Décompte	Pourcentage brut
La signature électronique (SQ001)	1379	55.72%
La traçabilité des échanges, en particulier avec le pétitionnaire (SQ002)	1107	44.73%
La numérisation des documents déposés sous format papier (charge supplémentaire pour la collectivité) (SQ003)	1456	58.83%
L'horodatage (SQ004)	541	21.86%
L'identification des demandeurs (par. ex pétitionnaires) (SQ005)	512	20.69%
L'archivage électronique (SQ006)	1402	56.65%
Autre <input type="button" value="Parcourir"/>	166	6.71%
Total(brut)	6563	100.00%



Analyses

Nouvelle mise en évidence de la difficulté liée à l'effet de « doublon papier/dématérialisation ».

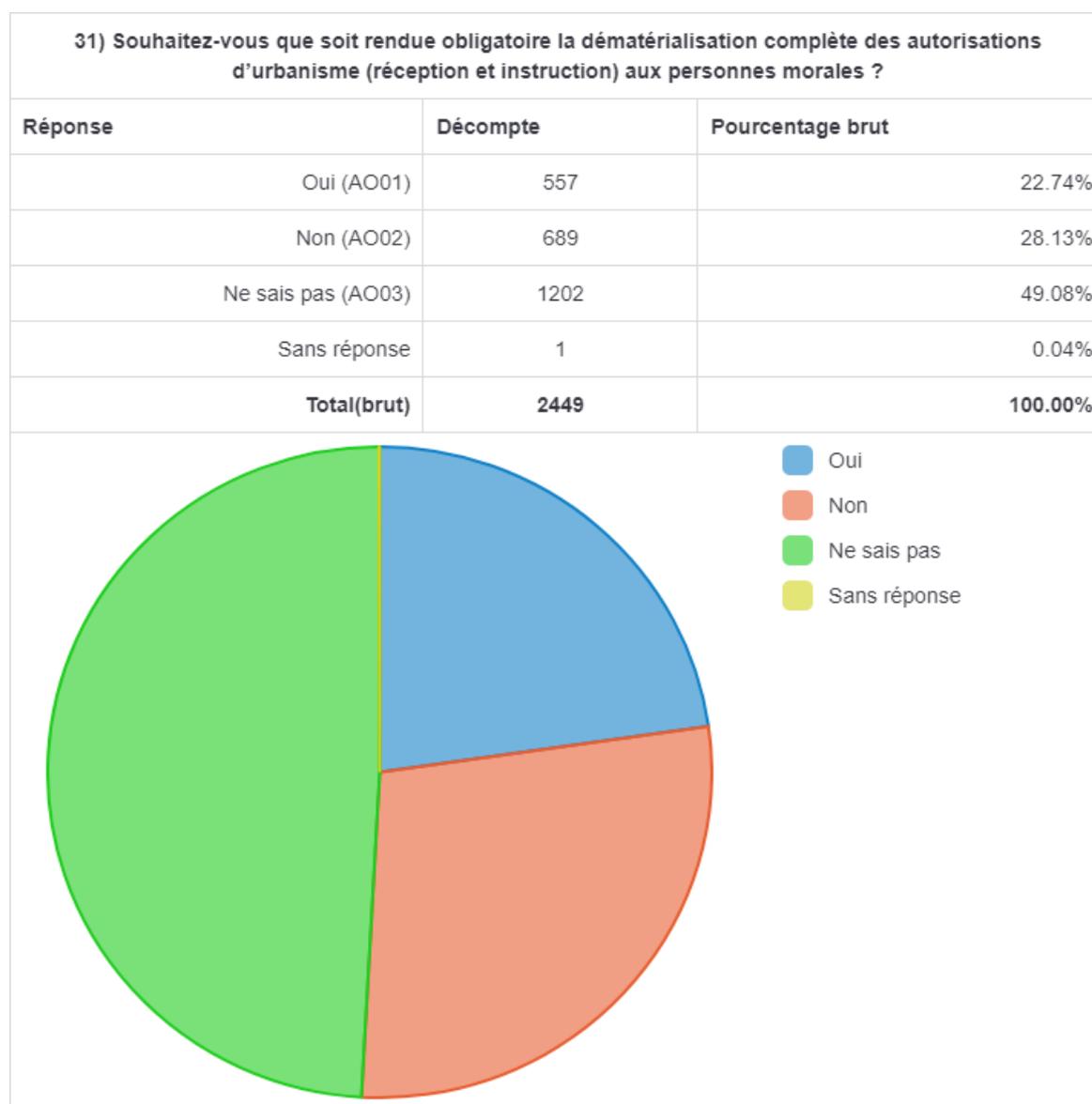
VIII) Généralisation de la dématérialisation pour les personnes morales

Pour rappel, depuis le 1^{er} janvier 2022, toutes les communes, quelle que soit leur taille, ont l'obligation de mettre en place un dispositif de saisine par voie électronique. Cependant, il s'agit d'une simple possibilité pour le pétitionnaire. Ce dernier peut, s'il le souhaite, conserver la procédure classique de dépôt papier.

Les communes de plus de 3500 habitants ont, quant à elles, l'obligation de disposer d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme.

31) Souhaitez-vous que soit rendue obligatoire la dématérialisation complète des autorisations d'urbanisme (réception et instruction) aux personnes morales ?

Graphique



Analyses

La majorité des communes ont répondu ne « savent pas » (49 %).

Les communes qui ont répondu « oui » (23 %) justifient leurs réponses par un gain de temps (traitement, signature) et économique (papier). La dématérialisation obligatoire permettrait de faciliter le processus administratif et organisationnel des dossiers. Elles estiment que les professionnels connaissent les différents documents à fournir ainsi que les procédures, contrairement aux particuliers qui ont besoin d'aides et de plus de temps en amont et durant la procédure de traitement.

Les communes qui ont répondu « non » (28 %) justifient leur réponse par la nécessité de conserver le contact humain et le lien social avec les pétitionnaires. Elles se montrent hostiles aux obligations, et mettent en avant la liberté de choisir le mode de dépôt, notamment de façon à assurer une égalité de traitement entre les personnes morales et les personnes physiques.