La coproduction de la publicité foncière en ligne par l'État et le notariat

Corine Namont Dauchez

▶ **To cite this version:**

Corine Namont Dauchez. La coproduction de la publicité foncière en ligne par l'État et le notariat. Revue française d'administration publique, 2020, 173, pp.181 à 194. hal-02954368

HAL Id: hal-02954368
https://hal.science/hal-02954368

Submitted on 18 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La coproduction de la publicité foncière en ligne par l'État et le notariat

Par Corine Dauchez, maître de conférences en droit privé à l'université Paris Nanterre
Membre du Centre de droit civil des affaires et du contentieux économique (CEDCACE, EA 3457),
Codirectrice de la recherche « Notariat et numérique : le cyber-notaire au cœur de la République numérique » portée par le CEDCACE et réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, sous la direction de M. Bourassin, C. Dauchez et M. Pichard.

Cet article publié à la Revue française d'administration publique 2020/1 (N° 173), pages 181 à 194 (1).

La publicité foncière en ligne est le fruit d'un partenariat noué par l'État avec le notariat. Les notaires, représentés par le Conseil supérieur du notariat, se sont investis dès l'origine dans la construction technique de la publicité foncière en ligne aux côtés de l'État dont ils servent, aujourd'hui comme hier, les objectifs stratégiques. Ils participent au mouvement de transformation de l'État, dont le numérique est un moteur, que l'on considère la période où l'État s'est mué en stratège ou sa phase actuelle d'évolution en plateforme. Ce constat conduit à appeler à davantage de cohérence des politiques publiques à l'égard de la profession notariale, « malmenée » depuis la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi croissance ».

Les services de la publicité foncière (SPF) et les notaires sont des partenaires quotidiens de travail. « Maîtres d'œuvre » de la publicité foncière, ils assurent de concert la sécurité du marché et du crédit immobiliers. La nature de la mission assumée pour le compte de l'État, « maître d'ouvrage », explique que ce chantier de la publicité foncière soit confié à des acteurs publics. Les SPF sont des services administratifs relevant de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et les notaires dont le statut est hybride sont des professionnels libéraux, mais aussi des officiers publics placés sous la tutelle du ministère de la Justice. Liée à l'authenticité des actes qu'ils rédigent (2), la publicité foncière est considérée par les notaires comme une institution relevant de leur « cœur de métier » et, par conséquent, du domaine régalien relevant de la compétence du Conseil supérieur du notariat (CSN), établissement d'utilité publique chargé de représenter la profession auprès des pouvoirs publics. Par l'intermédiaire de ses agents, envisagés lato sensu, l'État assure, sous l'égide des ministères des Finances et de la Justice, la sécurité juridique préventive des opérations immobilières, mission non seulement profitable à tous les citoyens, mais également à l'économie nationale. La mission civile de la publicité foncière se double d'une mission fiscale, tout autant régalienne que la première, à laquelle les notaires collaborent. Positionnés stratégiquement au centre des opérations les plus fondamentales des citoyens, ces officiers publics exercent également pour le compte de l'État une mission de renseignement et de collecteur d'impôts conjointement avec les SPF. Le déclin de l'État providence et le développement de la société de l'information ont conduit l'État à s'engager dans une profonde phase de transformation à l'origine de la mutation technologique de la publicité foncière dont le notariat fut le pivot. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont été mises au centre d'une

stratégie destinée à assurer à l'État un rôle majeur dans la société en renouvelant les relations entre l'administration et les usagers. Les plans pour développer l'« administration en ligne » se sont succédé depuis 1998, en harmonie avec les politiques européennes, afin de permettre aux usagers d'effectuer leurs démarches par voie numérique. La tâche a été entreprise avec d'autant plus d'ardeur que la mise en place de l'e-administration a été identifiée par l'État comme apte à générer des économies sur les coûts de transaction et de gestion. Cependant, alors qu'aux États-Unis la diminution des coûts des services rendus aux usagers grâce au déploiement du numérique au sein de l'administration a toujours été un objectif parfaitement assumé, cette orientation politique était, encore au début des années 2000, un « sujet tabou en France » (Durupty, 2003, 41). Le discours politique s'est décomplexé depuis lors et le numérique est à présent clairement affiché par les pouvoirs publics comme un instrument de pilotage de la réduction des dépenses publiques.

La transition numérique des SPF s'est inscrite dans ce contexte de transformation stratégique de l'action publique qui impliquait que l'État ne s'investisse pas seul dans la construction de la publicité foncière en ligne, mais qu'il se rapproche de ses usagers. Les notaires étant les principaux usagers de la publicité foncière (3), l'État s'est alors naturellement associé au notariat pour bâtir la publicité foncière en ligne destinée à dématérialiser les échanges entre les notaires et les SPF. Il a ainsi pu bénéficier de l'expérience technologique de la profession qui avait déjà entrepris en 1997 la construction de son propre réseau intranet sécurisé et était en 1999 la première profession en Europe à bénéficier de la signature électronique certifiée. Les actions conjuguées du CSN et de la direction générale des impôts (DGI), dont dépendaient à l'époque les conservations des hypothèques (remplacées par les SPF en 2013), ont ainsi été, au début des années 2000, aux origines techniques de la publicité foncière en ligne dont la construction sert, aujourd'hui comme hier, les objectifs stratégiques poursuivis par l'État en quête de modernisation.

LES ORIGINES TECHNIQUES DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE EN LIGNE

La publicité foncière en ligne s'est construite en deux phases. Les premières « briques » techniques de la publicité foncière en ligne ont été posées par l'administration qui a informatisé les conservations des hypothèques afin de dématérialiser les données de la publicité foncière. Cette dématérialisation du *back office* de la publicité foncière, phase interne à l'administration, a été combinée avec la dématérialisation de son *front office* menée avec le notariat dont l'action a été décisive.

La dématérialisation du *back office* par l'administration

L'informatisation des administrations a commencé dans les années 1960, après le Plan Calcul lancé par le général de Gaulle en 1966, plan qui visait à assurer l'indépendance informatique de la France et à contribuer à l'émergence d'une industrie informatique européenne. L'informatisation du cadastre a débuté dans les années 60 tandis que celle des conservations des hypothèques a émergé dans les années 80. La gestion automatisée de la documentation juridique sur les immeubles détenue par les conservateurs des hypothèques a été autorisée en 1984 (4). L'informatisation de la publicité foncière s'est alors traduite par la mise en place d'une application permettant de regrouper dans une base informatique unique toutes les

informations sur les personnes, les biens et les formalités de publicité foncière (Boudeville, 2012, n°9). C'est ainsi qu'est né le fichier informatisé de la documentation juridique sur les immeubles (FIDJI). Le travail des conservations pour passer du fichier immobilier papier au fichier informatisé a ainsi pu commencer. Le processus a été lent à démarrer et ce n'est vraiment qu'à partir de 1998 que l'informatisation de la publicité foncière a pris son envol. Les textes sur la publicité foncière ont été adaptés à l'informatisation des bureaux des hypothèques (5) ; l'organisation et le fonctionnement de FIDJI ont été redéfinis (6). En 2003, les outils de travail des conservations (fichier immobilier et registre des dépôts) étaient informatisés ; la dématérialisation du *back office* de la publicité foncière était achevée. À compter de cette date, on parle de « basculement sous FIDJI », les fiches cartonnées du fichier immobilier n'ont plus été mises à jour et les données antérieures portées au fichier depuis 1956 ont été scannées pour constituer le FIDJI-Stock. Le FIDJI-Flux regroupe quant à lui toutes les informations enregistrées sous FIDJI, à partir de la bascule de chaque SPF. Pour autant, il n'existait pas de téléprocédure permettant aux notaires de transmettre par voie informatique leurs réquisitions d'états ni de déposer leurs actes notariés en vue de leur publication. Il manquait donc une « brique » essentielle à la conception de la publicité foncière en ligne, celle de la dématérialisation des échanges avec les usagers, qui s'est construite avec le notariat grâce au partenariat qu'il a noué avec la DGI.

La dématérialisation du *front office* avec le notariat

Concomitamment à l'informatisation du *back office* des conservations des hypothèques, le notariat s'est rapproché de la DGI en vue de mettre en place des téléprocédures avec les conservations. En effet, la loi n°2000-230 du 13 mars 2000 avait modifié le droit de la preuve pour l'adapter à la signature électronique (7). Le notariat était donc, au début des années 2000, tout affairé à la dématérialisation de l'acte authentique et souhaitait mettre en place une télépublication qu'il considérait comme la dernière étape de la dématérialisation de l'acte authentique (Boudeville, 2012, n°16). Aussi, en septembre 2000, une discussion avait été initiée avec la DGI. Il s'agissait pour les parties prenantes, notariat et DGI, d'adopter un langage informatique commun afin que les offices et les bureaux des hypothèques puissent échanger des informations par voie dématérialisée et se passer ainsi de toute « procédure papier ». Le notariat avait, quant à lui, préalablement adopté la norme XML pour l'ensemble des échanges électroniques entre les offices et leurs partenaires (Boudeville, 2012, n°11). Il a alors présenté à la DGI un projet de description type de document intitulé « DTD XML » portant sur les données d'un acte. L'adhésion de la DGI fut immédiate. Elle a souhaité intégrer automatiquement dans FIDJI les actes dématérialisés des offices au format XML et le Premier ministre a conforté, en 2002 (8), l'initiative prise par le notariat en imposant la norme XML comme format d'échange entre les administrations et les utilisateurs. L'innovation présentait l'avantage non négligeable pour l'administration d'éliminer la saisie manuelle des informations par les agents des SPF. Le projet Télé@ctes portant sur la dématérialisation des échanges entre les conservations des hypothèques et les notaires fut alors évoqué pour la première fois.

Le notariat s'est alors lancé dans la construction d'une plateforme d'échange sécurisée, dénommée PLANÈTE (9), permettant le traitement, la vérification et l'acheminement des flux de données informatiques entre la DGI, les conservations et les offices notariaux. La création de PLANÈTE entreprise par l'Association pour le développement du service notarial (ADSN)

s'est inspirée du projet « Mécanotaires » qui avait émergé dans les années 2000 au cours d'un partenariat avec le Crédit agricole et n'avait pas abouti. De son côté, la DGI « a mis en place un système de réception centralisé de l'ensemble des flux de données en provenance du notariat, ensuite réparties dans les conservations des hypothèques » (113e Congrès des notaires de France, 2017, n°3347). Les dossiers informatiques de dépôt des mutations et inscriptions immobilières peuvent, depuis lors, être envoyés par les offices à l'administration fiscale qui en assure le transfert au SPF concerné. Par retour informatique, l'office reçoit du SPF via son logiciel de rédaction d'actes et de gestion des formalités les références de publication et d'inscription. La plateforme créée à l'occasion du projet Télé@ctes permet également de communiquer et échanger avec les autres partenaires du notariat. Chacun peut y accéder avec ses propres outils, la seule contrainte étant « d'utiliser une interface de communication générique basée sur des web services et de respecter la normalisation du format d'échange des données » (format XML) (113e Congrès des notaires de France, 2017, n°3347). Parallèlement, le notariat a développé l'intranet sécurisé bas débit qui relie les offices et l'a ensuite remplacé par du haut débit en 2004 pour déployer Télé@ctes (113e Congrès des notaires de France, 2017, n°3342).

Le notariat devait également sécuriser les flux financiers avec la DGI. Le décret n°2000-1156 du 30 novembre 2000, modifiant le décret n°45-0117 relatif au statut du notariat, imposait que les fonds détenus par les notaires pour le compte de tiers soient désormais déposés à la CDC. La profession s'est alors associée au projet de construction d'une application (CDC Net/EDI) de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ce service bancaire de la CDC est accessible via les fonctionnalités du logiciel de comptabilité notariale. Il permet le paiement sécurisé par virement électronique instantané entre la CDC et les offices notariaux. Les virements EDI sont obligatoires pour utiliser Télé@ctes (113e Congrès des notaires de France, 2017, n°3461). L'ordre de virement des taxes et impôts est ainsi donné par le logiciel comptable auprès de la CDC en même temps que l'envoi de l'acte ou de la réquisition depuis le logiciel de rédaction d'actes via Télé@ctes (113e Congrès des notaires de France, 2017, n°3347).

Le projet Télé@ctes a été expérimenté à partir de la fin de l'année 2005 et déployé tout au long de l'année 2006. Dans un premier temps, la téléprocédure a seulement concerné les demandes de réquisitions hors formalités émanant des offices notariaux. Elle a ensuite été élargie et a permis le retour dématérialisé des états hypothécaires hors formalités et les radiations simplifiées. La télépublication de l'acte de vente dit « simple » est, quant à elle, devenue possible en mars 2007 auprès de toutes les conservations des hypothèques (Boudeville, 2012, n°15). La dématérialisation du *front office* de la publicité foncière a donc été un chantier colossal pour le notariat, qui a réorganisé son système d'information bien au-delà des simples échanges avec la DGI. Partenaires techniques de l'administration fiscale, de la CDC et des SSII, dont les logiciels de rédaction d'actes ont dû être labellisés et adaptés, il est un nœud central de communication. Depuis la mise en place de Télé@ctes, le CSN est d'ailleurs en relation permanente avec la DGFiP (10) pour actualiser le système (Direction générale des finances publiques, 2017). Ce partenariat entre l'État et le notariat à l'origine du succès de Télé@ctes n'est pas seulement technique, il est également politique, révélant ainsi l'engagement constant de la profession au service des objectifs stratégiques poursuivis par les pouvoirs publics.

LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE LA PUBLICITÉ FONCIÈRE EN LIGNE

Depuis une quarantaine d'années, les objectifs stratégiques poursuivis par les pouvoirs publics ont évolué à mesure de la modernisation de l'État que l'on considère les deux phases de sa transformation en État-stratège puis aujourd'hui en État-plateforme. Depuis les années 1980 et le repli de l'État providence, le mouvement du New Public Management (NPM) a modifié le modèle classique d'administration publique en adaptant au secteur public des méthodes de management traditionnellement réservées au secteur privé (Djelic, 2004). Ces méthodes, reposant sur les trois E « Économie, Efficacité, Efficience », devaient être aptes à répondre à moindre coût aux attentes des citoyens, désormais devenus des clients (Marty, 2011). Cette réforme de l'action publique provenait avant tout de la nécessité de réduire les dépenses publiques dans un contexte de stress budgétaire. Dans la logique du NPM, « l'État est le barreur et non le rameur » (*Government is the cox and not the rower*), ce qui signifie qu'il doit conserver pour seule mission la définition de la stratégie et des politiques publiques. L'offre de service doit être déléguée ou confiée à des prestataires plus proches des méthodes de gestion du secteur privé (Institut de la gestion publique et du développement économique, 2010, 4) et les services davantage coproduits avec l'usager (Pettigrew, 1997). Autrement dit, l'État-stratège entend faire « ramer les autres ». La transformation de l'État sous l'influence du développement de la société de l'information dans les années 90 s'est ainsi superposée à l'expansion du NPM. L'État-stratège s'est alors saisi du numérique pour atteindre ses objectifs d'amélioration et de rentabilisation des services publics. Depuis fin 2017 et le lancement du programme Action publique 2022 (11), l'État entend opérer une nouvelle mutation et se transformer progressivement en plateforme, forme d'organisation plus adaptée à la nouvelle économie numérique. Ce programme d'envergure s'inscrit dans la foulée de l'adhésion, en 2014, de la France au Partenariat pour un gouvernement ouvert (*Open Government partnership*) qui place l'ouverture et le partage des données publiques (*open data*) au centre de sa stratégie. La coproduction de la publicité foncière en ligne est révélatrice de ce mouvement de transformation de l'État, dont le numérique est un moteur, et que le notariat a fidèlement accompagné avec Télé@ctes dans sa période d'État-stratège et avec l'Accès direct des notaires au fichier (ANF) dans sa phase d'évolution actuelle en État-plateforme.

L'État stratège et Télé@ctes

Les programmes publics pour le développement de l'administration en ligne accessible aux citoyens par internet ont débuté à la fin des années 1990. Cependant, pour parvenir à atteindre cet objectif, il fallait nécessairement que le *back office* des administrations soit préalablement dématérialisé. C'est ainsi que l'informatisation de la publicité foncière et la mise en place de FIDJI, qui avait jusque-là été très lente, se sont réellement concrétisées au cours de la période 1998-2003 sous l'impulsion du Programme d'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI) lancé en janvier 1998 qui mettait l'État au centre d'un projet de développement des TIC pour l'ensemble de la société. Le PAGSI a été l'élément déclencheur d'une politique nationale de développement de l'administration électronique (Roux, 2010) et a donné un premier élan aux téléprocédures administratives.

Une fois l'informatisation du *back office* de la publicité foncière réalisée en 2003, la dématérialisation du *front office* en partenariat avec le notariat s'est accélérée.

L'expérimentation en 2005 et le déploiement en 2006 de Télé@ctes ainsi que les premières utilisations de la téléprocédure en 2007 se sont parfaitement inscrits dans le plan qui a suivi le PAGSI, le plan « ADministration ELEctronique » (ADELE) pour la période 2004-2007. L'objectif de ce nouveau plan était de faire de l'administration électronique un levier de la transformation de l'État. Il mettait l'accent sur le *front office* afin de rendre l'administration plus accessible aux usagers et de permettre les démarches à distance, et surtout par internet à l'horizon 2006, en offrant des services en ligne (Oberdorff, 2006). Télé@ctes est alors devenu un projet exemplaire de modernisation de l'État, lui permettant de coproduire avec son usager principal une procédure dématérialisée qui soit également source d'économies budgétaires.

En effet, si lors du PAGSI les gains de productivité et les économies budgétaires n'ont pas été l'objectif premier affiché par le gouvernement, même s'ils ont été pris en considération (Lasserre, 2000, 59), chacune des 140 mesures du plan ADELE a été justifiée par les économies qu'elle pouvait générer dans les cinq années à venir. L'État entendait donc faire mieux, tout en maîtrisant les dépenses publiques. En cinq ans, les impératifs budgétaires se sont en effet clairement imposés dans la stratégie de déploiement de l'administration en ligne, sous l'impulsion de deux dynamiques. La première est celle de la mutation de l'architecture informatique de l'administration fiscale qui a donné lieu au programme « Mission 2003 », lancé en avril 1999 afin de transformer les rapports de l'administration fiscale avec les usagers et pour construire une architecture informatique commune à la DGI et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) qui fonctionnaient jusqu'alors en silo. La seconde dynamique est celle impulsée par la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances du 1 er août 2001 (dite loi LOLF). Cette loi, présentée comme une nouvelle « Constitution financière », a entendu moderniser la gestion de l'État et intégrer une logique de performance, de résultats, dans la gestion publique. Le développement de l'administration électronique (12) s'est donc poursuivi avec l'application de la loi LOLF à toute l'administration. Cette réforme budgétaire est emblématique du concept de l'État-stratège dont toute l'action s'organise désormais autour de « programmes auxquels les crédits sont alloués sur la base d'objectifs clairement définis, les résultats obtenus devant faire l'objet d'une évaluation pratiquée en fonction d'indicateurs de performance préalablement établis » (Chevallier, 2007, 383). La loi LOLF a ainsi placé la performance au centre de la gestion publique (Chevallier, 2007, 383) ; le déploiement de la publicité foncière en ligne avec le notariat en a intégré la logique.

En 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a poursuivi avec davantage d'ardeur l'objectif de réduction des dépenses publiques. Il s'est agi d'identifier les réformes susceptibles de réduire les dépenses de l'État, notamment celles liées au fonctionnement de l'administration, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques. À cette fin, le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 a créé la DGFiP par la fusion de la DGI et de la DGCP avec pour objectif l'amélioration de la performance de l'efficacité de l'État. Devenu un instrument prépondérant pour « renforcer la dématérialisation et l'efficacité des procédures au sein de la DGFiP » (Boudeville, 2012, n°15), Télé@ctes a été identifié dès l'origine comme un levier d'économies pour l'État, utilisé comme un outil de réorganisation du réseau des conservations des hypothèques permettant notamment de ne pas remplacer les fonctionnaires partant à la retraite. Télé@ctes est depuis lors une activité suivie dans le cadre de la RGPP et dispose d'un indicateur de performance.

C'est ainsi qu'en 2008 la Cour des comptes a remis en cause la fonction de conservateur des hypothèques tout en dénonçant le développement tardif de l'informatisation des conservations et les gains de productivité insuffisants procurés par Télé@ctes dont elle espérait beaucoup pour réaliser de « nouvelles et importantes réductions d'effectifs » (Cour des comptes, 2008, 447). Souhaitant planifier l'évolution « des effectifs des conservations en fonction du déploiement de Télé@ctes », elle préconisait « des incitations pour que les notaires s'équipent rapidement et utilisent systématiquement Télé@ctes pour le transfert des actes » (Cour des comptes, 2008, 451). La fonction de conservateur des hypothèques a été supprimée (13) et les conservations des hypothèques ont été remplacées en 2013 par les SPF; la publicité foncière est ainsi pleinement passée (14) sous la coupe de la DGFiP (Direction générale des finances publiques, 2014, 20), elle-même très attentive aux exhortations de la Cour des comptes. Les notaires vivement incités par les instances professionnelles se sont, quant à eux, saisis de Télé@ctes. Les résultats sont probants : de 1998 à 2016, 46 % des effectifs des SPF ont été supprimés et ce résultat doit beaucoup à la mise en place de FIDJI (Cour des comptes, 2017, 99), mais aussi de Télé@ctes. Ainsi que suggéré par la Cour des comptes (Cour des comptes, 2017, 32), la télétransmission des actes, jusque-là facultative, a été rendue obligatoire à compter du 1er janvier 2018 (15). La rentabilisation du dispositif a ainsi été portée à son maximum.

Télé@ctes est donc la parfaite illustration de la stratégie de déploiement de l'administration en ligne au cœur de laquelle se situe, certes, la volonté de moderniser les relations entre l'administration et ses usagers, mais aussi celle de maîtriser les finances publiques dans un contexte de restrictions budgétaires. Cette évolution des politiques publiques à laquelle on a assisté à partir du début des années 2000 a été soutenue par le CSN (16) et relayée par les instances régionales et départementales qui ont fortement incité les notaires à utiliser le nouveau dispositif (Boudeville, 2012, n°15), lorsque celui-ci était encore facultatif. L'utilisation du dispositif Télé@ctes par les notaires a ainsi contribué à la réalisation des objectifs que l'État s'était fixés dans cette période de restrictions budgétaires. La télé-procédure ANF, nouveau chantier qui succède à Télé@ctes, s'inscrit quant à elle dans la nouvelle stratégie de l'État-plateforme.

L'État plateforme et l'Accès direct des Notaires au Fichier

Le dernier programme en date, Action publique 2022, lancé par le Gouvernement le 13 octobre 2017 (17), modifie la dynamique de l'État-stratège. Il a pour objectif de repenser la mission et les règles d'organisation de l'État à l'aune de la révolution numérique en le transformant en plateforme (Chevallier, 2018, 629). L'État-plateforme est « le produit d'une politique volontariste visant à adapter l'État aux défis de l'ère numérique » et à repenser, là encore, sa relation avec la société (Chevallier, 2018, 627-637). L'objectif est de faire face à la montée en puissance des plateformes numériques privées qui développent des interfaces innovantes « à moindre coût et avec une plus grande efficacité (et) prennent en charge des services jusqu'alors exclusivement assurés dans le cadre de services publics » (Conseil d'État, 2017, 10). Développé par Tim O'Reilly en 2011 (« governement as a platform »), puis Nicolas Colin et Henri Verdier en 2012 (O'Reilly, 2011, Colin, Verdier, 2015), le concept d'État-plateforme n'implique pas seulement une dématérialisation des procédures, mais également une mise à disposition des données publiques afin qu'elles soient librement réutilisées. La

question des données est au cœur de la stratégie de l'État (Chevallier, 2018, 628-629) qui souhaite ainsi se transformer en plateforme d'échange permettant la circulation des données publiques et leur réutilisation par des acteurs publics ou privés. Il entend s'appuyer sur un travail en réseau tissé par des coproductions publiques/privées pour mieux exploiter les opportunités des technologies numériques et favoriser la création de services publics innovants (Philippe-Dussine, 2018). Avec l'ANF, l'État se lance avec le notariat dans un nouveau chantier, celui de la mise à disposition des usagers des données de la publicité foncière ; c'est encore, pour la profession, l'occasion de contribuer à la stratégie de réduction des dépenses publiques également poursuivie par l'État-plateforme.

La mise à disposition des données de la publicité foncière

Le dispositif ANF (Bourassin, Dauchez, 2019) a été lancé conjointement par la DGFiP et le CSN en application d'une convention-cadre signée le 6 juin 2016. Son expérimentation a été autorisée par un arrêté du 27 juin 2017 ; il a été consacré par le décret n°2018-1266 du 26 décembre 2018. Toujours en phase de déploiement, il a vocation à court terme à remplacer le dispositif Télé@ctes au moyen duquel les notaires adressent habituellement leurs réquisitions aux agents des SPF. Les notaires disposeront ainsi bientôt d'une application informatique, mise en place par la DGFiP, qui leur permettra d'avoir un accès direct aux données du fichier immobilier. Cette base de données dédiée aux notaires, dite « base ANF » ou « base-miroir », est hébergée dans le système d'information de la DGFiP (Éditions Francis Lefebvre, 2018, 12150). Elle reflète les bases FIDJI de tous les SPF ; elle est actualisée toutes les nuits à partir des copies des fichiers immobiliers mis à jour quotidiennement par chaque SPF. Le travail de délivrance des renseignements et copies de fiches habituellement effectué par les agents des SPF sera substantiellement allégé. Ils ne délivreront plus les renseignements, car les notaires auront un accès direct aux données du fichier et se saisiront eux-mêmes des données mises à leur disposition par la « base ANF ». L'ANF participe à la stratégie de l'État-plateforme caractérisé par la mise à disposition des usagers des données publiques, pour autant que l'on ne s'arrête pas sur le caractère payant de la consultation en ligne du fichier (18)…, car la stratégie d'open data adoptée par l'État implique a priori la gratuité de l'accès aux données publiques en vue de leur réutilisation (19).

La mise en place de ce nouveau dispositif est, tout comme Télé@ctes, le résultat d'une véritable coproduction de l'État avec le notariat. Ainsi, les deux partenaires échangent au quotidien sur le déploiement et les adaptations à apporter au dispositif. De son côté, la profession a mis en place un système de « double commande » d'envergure. Les offices adressent par la voie désormais classique de Télé@ctes les demandes de renseignements aux SPF ; celles-ci sont automatiquement dupliquées par un système informatique, le « Système Notaires » élaboré par l'ADSN, pour être dirigée vers la « base-miroir » ANF. La réponse fournie par l'ANF est accessible via un portail de consultation et d'analyse, exploité par l'ADSN. Cette « double commande » permet de vérifier les informations obtenues grâce au nouveau dispositif ANF en les comparant avec celles transmises par les agents des SPF par la voie classique de Télé@ctes ; il permet aux offices de s'entraîner et de faire remonter les éventuelles anomalies décelées. À terme, les deux systèmes ne pourront plus être cumulés ; une reconfiguration des logiciels de rédaction d'actes rendra impossible la transmission des demandes via Télé@ctes. Au-delà du coût de la contribution technique du notariat à l'ANF et de celui de la formation des membres des offices qu'il implique, les notaires ont également

en amont très largement financé, avec le soutien de la Banque des territoires et à la demande de l'État, les travaux d'indexation des quelque 4 500 000 fiches hypothécaires (Humbert, Sichel, 2019, 22).

Le rôle du notariat pourrait même évoluer pour permettre aux autres usagers de la publicité foncière d'accéder en ligne aux données de la publicité foncière. En effet, le principe du libre accès à la publicité foncière (20) trouve un écho dans la stratégie de l'État-plateforme qui fait de la mise à disposition des données publiques le moteur de sa transformation. Il implique que les données du fichier immobilier soient également mises à disposition des autres usagers de la publicité foncière, mais aussi des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui y ont intérêt et sont habilitées à recevoir des actes authentiques en la forme administrative (21). D'autres professions ont d'ailleurs manifesté leur souhait d'avoir accès aux données de la publicité foncière. C'est ainsi que les travaux de la Commission de réforme de la publicité foncière ont préconisé la conclusion de conventions entre le notariat et les professions qui pourraient être intéressées par l'accès au fichier (notamment les avocats, huissiers, géomètres-experts ou agents de l'AGRASC) (Aynès, 2018, 94). Cette solution mettrait le notariat au centre de la nouvelle stratégie de l'État, car ces autres professions emprunteraient les infrastructures techniques mises en place par la DGFiP et le notariat pour accéder aux données du fichier. Le notariat serait ainsi le support indispensable de l'État-plateforme ; il entamerait lui-même, à la suite de l'État, sa propre mue en se positionnant au cœur de la circulation des données publiques et de leur réutilisation par les acteurs publics ou privés. Par ailleurs, afin de réduire les délais de publication des actes déposés par voie papier par les autres professions qui n'ont pas mis en place de téléprocédure avec la DGFiP (10 % des actes déposés) (Aynès, 2018, 47 et 85), la Commission de réforme propose, là encore, la conclusion de conventions avec le notariat afin qu'elles puissent utiliser Télé@ctes. Le notariat fournirait ainsi une plateforme d'accès à la publicité foncière à ces autres usagers. Cette évolution pourrait également augurer, ainsi qu'anticipé par la Commission de réforme, une délégation de la gestion du fichier immobilier au notariat qui devrait alors assurer le *front office* de la publicité foncière à l'égard des particuliers également.

Le notaire est par ailleurs un partenaire idoine de l'État-plateforme dans sa stratégie d'ouverture des données publiques, car il est positionné au centre des opérations familiales et patrimoniales des citoyens et alimente les fichiers publics. L'État s'est d'ailleurs saisi en 2019 des données notariales mises à sa disposition par FIDJI (22) pour ouvrir en open data sa base de données immobilières « Demandes de valeurs foncières » (DVF) en vue de permettre la réutilisation de données brutes, notamment par la legaltech (Perrotin, 2019, 4), ce qui n'a pas manqué d'interroger la profession notariale qui contribue déjà largement à la constitution de bases de données immobilières (Lartigue, 2019, 7). Au-delà de la publicité foncière et à titre très prospectif, l'architecture informatique d'ores et déjà mise en place par le notariat pourrait permettre de dépasser l'organisation en silo des différentes administrations, qui est le principal facteur de complexité de l'État-plateforme (23). D'une manière générale, la plateforme notariale PLANÈTE pourrait être davantage exploitée, car elle permet, d'ores et déjà, les échanges dématérialisés avec bon nombre de services de l'État autres que la DGFiP qu'elle centralise : le ministère de la Justice pour l'état civil (COMEDEC) et PACSen, le ministère du Logement pour les bases de références immobilières et le casier judiciaire, le ministère des Affaires étrangères pour le SCEC (service central d'état civil)… Toutes les connexions déjà établies par le notariat avec l'État et ses autres partenaires sont certainement prometteuses

pour l'État-plateforme. Ces hypothèses rapidement ébauchées ne doivent pas cacher qu'au cœur de la dernière phase de transformation digitale de l'État la réduction du déficit budgétaire est un objectif primordial.

La réduction des dépenses publiques

La recherche de gains d'efficacité et la réduction des dépenses publiques sont au cœur de la stratégie de transformation digitale de l'État et, par conséquent, du déploiement de la publicité foncière en ligne. En 2018, la Cour des comptes a d'ailleurs souligné que la publicité foncière était un « important gisement de productivité » (Cour des comptes, 2018, 105) qu'il était crucial d'exploiter à l'occasion du programme Action publique 2022 (Cour des comptes, 2018, 87). Elle conseillait de transformer, sous trois ans, les 354 SPF en « un service à compétence nationale, concentré sur un nombre limité d'implantations, voire une seule implantation, et doté d'effectifs peu nombreux » (Cour des comptes, 2018, 106). L'influente institution a encore récemment indiqué, dans le contexte de la réduction des effectifs inscrite en loi de programmation des finances publiques, qu'il était nécessaire de reconnaître « comme le font toutes les grandes organisations, que la dématérialisation et le numérique permettent de faire des économies et d'en faire un instrument de pilotage ». Elle précise, en outre, que « la rentabilité financière doit devenir un critère majeur de sélection des projets informatiques et une cible d'évolution des effectifs doit être inscrite dans le contrat de transformation à venir entre la DGFiP et la direction du budget ». Puis, elle relève qu'« à cet égard le resserrement des réseaux territoriaux et la dématérialisation des tâches sont les leviers d'efficience à exploiter prioritairement » (Cour des comptes, 2019, 86). Un changement de cap dans les années à venir est très peu probable, d'autant que cette orientation politique est en harmonie avec la stratégie européenne pour l'e-administration dont les plans sont eux-mêmes essentiellement motivés « par les gains d'efficacité, la réduction des coûts des administrations publiques et la fourniture de services de qualité avec de moindres ressources » (Lamblin-Gourdin, 2017, 43).

L'ANF s'inscrit dans cette logique budgétaire. Il reportera le travail de l'administration sur les offices qui établiront, avec l'aide de leur logiciel de rédaction d'actes, les états hypothécaires en lieu et place des agents des SPF. Ainsi, le nouveau dispositif « permettra d'alléger fortement l'activité liée aux réquisitions qui représentent plus de 60 % des dépôts en SPF » (Cour des comptes, 2018, 106) et correspond à 10 à 15 % du temps de travail des SPF (Aynès, 2018,41). L'ANF sera très rentable pour l'État, et ce d'autant plus lorsqu'il sera rendu obligatoire. Il contribuera en effet à réduire les dépenses de fonctionnement des SPF, par la réduction du nombre de ses agents, sans pour autant diminuer ses recettes fiscales, car le tarif de la contribution de sécurité immobilière relatif à la demande de renseignements hypothécaires n'a pas été réduit (24). Le coût du renseignement ANF est donc le même qu'auparavant alors que ce sont les notaires qui font le travail et endossent la responsabilité à la place de l'État (ce qui pourrait se révéler coûteux…). En effet, les états ANF, puisqu'ils sont confectionnés par les notaires, ne sont pas certifiés par les SPF. Ces derniers ont été écartés par la DGFiP de la procédure de réquisition. L'ANF, s'il est un avantage pour les notaires, a donc un coût pour les membres de la profession. Toutes les évolutions à venir de la publicité foncière en ligne seront certainement guidées par des choix budgétaires. Nul doute que si la gestion du fichier était à terme déléguée à la profession, il en résulterait certainement de nouvelles économies pour l'État et de nouveaux investissements pour les notaires.

Cependant, le partenariat noué par les notaires avec les pouvoirs publics n'est peut-être plus aussi équilibré qu'auparavant et la confiance du notariat est certainement entamée. En effet, il n'est guère cohérent de solliciter techniquement et financièrement le notariat pour prendre en charge, par le biais de téléprocédures, des tâches administratives que l'État ne peut plus assumer et, dans le même temps, de bouleverser l'environnement économique de la profession qui lui sert de support dans cette période de contraintes budgétaires. Les acteurs sur le terrain sont en effet désorientés depuis le déploiement de la loi croissance (25) : modification des tarifs, première et deuxième vagues d'installations de nouveaux offices, soutien des offices en difficulté pour maintenir le maillage territorial, soutien aux nouveaux installants, infernal « mercato » des collaborateurs, déploiement de l'ANF exigeant une montée en compétence de la profession, désaffection des SPF qui ne peuvent plus être contactés… C'est dans ce contexte que, lors du dernier congrès des notaires, le président du CSN, Jean-François Humbert, a proposé à Thomas Andrieu, alors directeur des affaires civiles et du sceau (DACS), la reconstruction du modèle de régulation par le biais de « la négociation d'une convention d'objectifs avec l'État […]. Quoi de mieux qu'une telle convention pour exprimer la position d'un État stratège qui fixe un cadre et un cap assortis d'obligations de résultat ? » a-t-il demandé (115e Congrès des notaires de France, 2019, 36). La proposition a reçu l'assentiment du directeur de la DACS qui a proposé d'y travailler dès à présent, précisant que l'État devait avoir « une vision transversale de tout ce qu'il exige des notaires » (26) (Toury, 2019). Le partenariat noué entre l'État et la profession a certainement besoin d'être davantage formalisé afin de donner à la profession de la visibilité pour mener à bien les différents chantiers dans lesquels elle est engagée bien souvent pour le compte de l'État. Ce sera également l'occasion pour la profession de faire le bilan de ses engagements techniques et financiers pour la dématérialisation de la publicité foncière, mais aussi sur tous les autres chantiers où elle apporte son soutien à des missions de service public. Le notariat, tout comme l'État, doit aujourd'hui faire des choix stratégiques. À l'heure de la loi Croissance, il ne peut « ramer » dans toutes les directions…

Références bibliographiques :

Aynès, Laurent (2018), Rapport de la Commission de réforme de la publicité foncière, Pour une modernisation de la publicité foncière, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportpublicite-fonciere.pdf

Boudeville, Olivier (2012), « Publicité foncière – Télé@ctes », JClass. Enregistrement Traité.

Bourassin, Manuella, et Dauchez, Corine (2019), « Accès des notaires au fichier immobilier : les notaires au cœur de la transformation numérique de l'action publique », Semaine juridique édition notariale, étude 1151.

Bourassin Manuella, et Dauchez, Corine (2019), « Notariat et évolutions numériques de la publicité foncière », Bulletin du Cridon Paris, n°14.

Chevallier, Jacques (2007), « L'État-stratège. Le temps de l'État », Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum, Fayard.

Chevallier, Jacques (2018), « Vers l'État-plateforme ? », Revue française d'administration publique, vol. 167, n°3.

Colin, Nicolas, et Verdier, Henri (2015), L'Âge de la Multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique, 2e éd., Armand Colin.

113e Congrès des notaires de France (2017), Famille, solidarité, numérique. Le notaire au cœur des mutations de la société.

115e Congrès des notaires de France (2019), « Propos doux amers », Notaire Vie Professionnelle, juillet-août.

Conseil d'État (2017), Puissance publique et plateformes numériques : accompagner « l'ubérisation », Étude annuelle.

Cour des comptes (2008), rapport public annuel, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RPA-integral1.pdf

Cour des comptes (2017), communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170201-rapport-gestion-fiscalite-directe-locale-dgfip.pdf

Cour des comptes (2018), rapport public thématique, La DGFiP, dix ans après la fusion. Une transformation à accélérer, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180620-rapport-DGFip-10-ans-apres-fusion.pdf

Cour des comptes (2019), communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les systèmes d'information de la DGFiP et de la DGDDI. Investir davantage, gérer autrement, https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/20190528-rapport-investissements-informatiques-DGFiP-DGDDI_0.pdf

Direction générale des finances publiques (2014), Rapport d'activité de la direction générale des finances publiques 2013, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/Rapport/2013/dgfip_ra_2013.pdf

Direction générale des finances publiques (2017), La direction générale des finances publiques partenaire des notaires, https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/3_Documentation/depliants/parte_dgfip_partenaire_notaire.pdf

Djelic, Marie-Laure (2004), « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État », Politiques et management public, vol. 22, n°2.

Durupty, Michel (2003), « Les enjeux pratiques et juridiques des téléprocédures », L'administration électronique au service des citoyens, in G. Chatillon & B. du Marais (sld), Bruylant.

Éditions Francis Lefebvre (2018), L'accès des notaires au fichier immobilier (ANF), Livre Blanc.

Humbert, Jean-François et Sichel, Olivier (2019), « Une banque des territoires plus proche des notaires », propos recueillis par Henri Cormier, Notaire Vie professionnelle, juillet-août
Institut de la gestion publique et du développement économique (2010), Prestations de service public : l'État est le barreur, non le rameur, veille n°34, avril, p. 4

Lamarzelle, Denys (2013), Management public et modernisation des services publics, Europa.

Lamblin-Gourdin, Anne-Sophie (2017), « L'e-administration : un objectif de l'Union européenne », La dématérialisation des procédures administratives, dir. S. Renard, Mare & Martin.

Lartigue, Miren (2019), « Loi Macron : les notaires en appellent à davantage de concertation avec l'État », Gazette du Palais, 11 juin.

Lasserre, Bruno (2000), L'État et les technologies de l'information et de la communication. Vers une administration « à accès pluriel », La documentation française.

Marty, Frédéric (2011), « Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique », in L. Solis-Potvin, Vers un modèle européen de fonction publique ?, Bruylant.

Oberdorff, Henri (2006), « L'administration électronique ou l'e-administration », Recherches et prévisions, n°86, La nouvelle administration. L'information numérique au service du citoyen, p. 9-18.

O'Reilly, Tim (2011), « Government as a Platform », Innovations: Technology, Governance, Globalization, vol.6, n°1, p. 13-40.

Perrotin, Frédérique (2019), « De PATRIM à l'Open Data », Les petites affiches, 21 juin.

Pettigrew, Andrew (1997), « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé ? », Revue française de gestion, n°115, sept.-oct.

Philippe-Dussine, Marie-Pierre (2018), « État plateforme : vers une nouvelle rationalité des choix publics ? », Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels, 58, vol. XXIV, p. 139-154.

Reynis, Bernard (2013), « Actualité et avenir de l'acte authentique électronique », Defrénois, n°20.
Roux, Laëtitia (2010/2), « L'administration électronique : un vecteur de qualité de service pour les usagers ? », Informations sociales, p. 20 à 29.

Toury, Laure (2019), « Intelligence collective », édito, 6 juin, Solution notaire hebdo.

Notes de bas de page :

(2). Seuls les actes authentiques peuvent donner lieu aux formalités de publicité foncière, art. 710-1 du code civil et art. 4. D. n°55-22 du 4 janvier 1955.
(3). 91,3 % des publications et 92,4 % des réquisitions ont été réalisées par les notaires (Aynès, 2018, 45, notes de bas de page n°269 et 270).
(4). Arr. 16 août 1984 rel. à la gestion automatisée de la documentation civile des conservateurs.
(5). Loi n°98-261 du 6 avril 1998 portant réforme de la réglementation comptable et adaptation du régime de la publicité foncière et ses décrets d'application : D. n°98-516 du 23 juin 1998 et D. n°98-553 du 3 juillet 1998.
(6). Art. 7 Arr. 28 déc. 2001 abrogeant l'arrêté précité du 16 août 1984.
(7). Loi complétée par D. n°2005-973 du 10 août 2005 modifiant le décret du n°71-941 du 26 novembre 1971 relatif aux actes établis par les notaires.
(8). Circ. 21 janvier 2002, JO 5 février 2002, p. 2335.
(9). Sur PLANÈTE (113e Congrès des notaires de France, 2017, n°3345 et s.).
(10). Pour la création de la DGFip, voir infra.
(11). https://www.gouvernement.fr/action/action-publique-2022-pour-une-transformation-du-service-public
(12). Dont le cadre légal a été fixé par l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, désormais codifiée dans le code des relations entre le public et l'administration en vigueur depuis le 1er janvier 2016.
(13). Ord. n°2010-638 du 10 juin 2010.
(14). Sur le statut spécifique des conservateurs, Cour des comptes, 2008, 437 et s.
(15). D. n°2017-770 du 4 mai 2017.
(16). À noter que l'un des pères fondateurs de la loi LOLF de 2001 est Alain Lambert. Il fut président du CSN de 1996 à 1998, puis ministre chargé du Budget et de la Réforme budgétaire. Il a engagé la profession dans la médiasphère, fil rouge que ses différents successeurs ont suivi (Reynis, 2013, n°20).
(17). Voir note 11 Supra.
(18). D'autant que le fichier est principalement alimenté par les données fournies par les notaires.
(19). https://www.gouvernement.fr/action/l-ouverture-des-donnees-publiques.
(20). Art. 2249 du code civil.
(21). Question écrite sans réponse n°21425, 16/07/2019, de Mme M.-Ch. Dalloz à M. le ministre de l'Action et des Comptes publics.
(22). Les données provenant du notariat alimentent FIDJI et sont automatiquement transmises à MAJIC (Mise A Jour des Informations Cadastrales) ; elles sont également mobilisées pour alimenter MEDOC (MEcanisation Des Opérations Comptables), la BNDP (Base Nationale des Données Patrimoniales) et TSE (Transparence des Structures Ecran).
(23). https://www.acteurspublics.fr/webtv/emissions/les-rencontres-des-acteurs-public/nicolas-tissot-le-fonctionnement-en-silos-de-letat-reste-le-principal-facteur-de-complexite-de-letat-plate-forme

(24). Art. 881 D du CGI, modifié par la loi de finances pour 2019.
(25). Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite également « loi Macron ».
(26). Toury, Laure (2019), « Intelligence collective », édito, 6 juin, Solution notaire hebdo.