

Le suivi de la construction : un enjeu de pilotage des politiques de l'habitat

La transmission des informations relatives aux permis de construire est une obligation réglementaire pour le maire. La régularité de la transmission, la qualité des informations saisies, la technicité des personnels et des outils sont les exigences nécessaires pour disposer de données fiables au service des politiques de l'habitat et d'aménagement du territoire.

Une contribution essentielle au pilotage des politiques publiques

Pour répondre aux objectifs d'accueil de population identifiés dans les Schémas de Cohérence Territoriale et traduits dans les Programmes Locaux de l'Habitat, il est nécessaire de prévoir la construction de nouveaux logements tant pour les nouveaux arrivants que pour la population en place qui décrohabite. Ainsi, un suivi fiable et régulier de la production de logements devient un enjeu majeur, notamment pour les communes où l'effort de production est attendu.

Le suivi de l'acte de construire est primordial pour disposer d'indicateurs permettant de mesurer l'activité de la construction et d'évaluer précisément l'offre de logements sur un territoire. Il est également essentiel pour établir des diagnostics, des bilans et des évaluations indispensables pour orienter les politiques publiques (SCoT, PLH, PLU, suivi de la programmation de logements...) ainsi que pour alimenter les observatoires locaux de l'habitat.

Vers des résultats fiabilisés sur la construction de logements dans l'aire urbaine de Toulouse en 2011

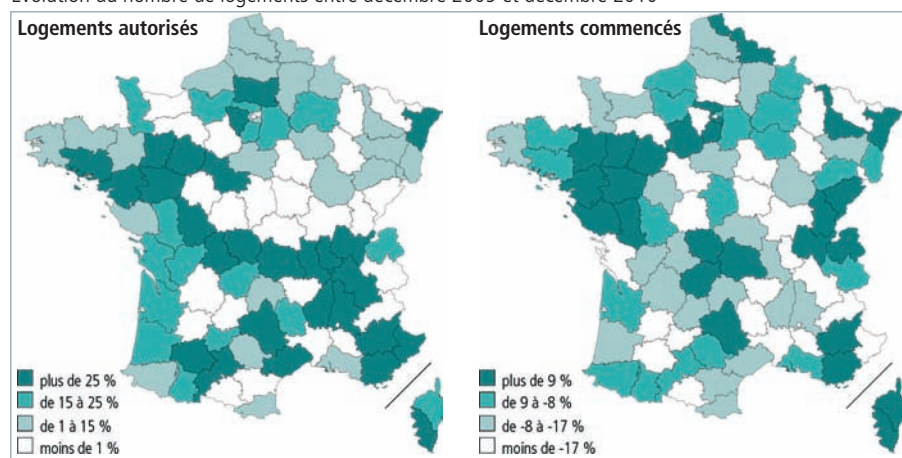
La mise en place de la réforme du droit des sols a rencontré des difficultés techniques qui ont altéré les résultats statistiques de l'année 2009, issus de la base de données Sitadel2.

Face à ce constat, les élus et partenaires de l'Observatoire partenarial de l'Habitat ont souhaité mettre en place un groupe de travail technique, associant la DREAL Midi-Pyrénées, la DDT 31, le Grand Toulouse, le Sicoval, le Muretain et l'auat, dans l'objectif :

- d'analyser et comprendre les écarts constatés,
- de converger vers l'utilisation d'une base de référence commune,
- de définir les indicateurs pertinents,
- de partager les modes de faire,
- de sensibiliser l'ensemble des acteurs pour tendre vers un objectif de qualité.

Localement, la DREAL prévoit une publication des résultats provisoires 2009 et 2010 pour le premier semestre 2011, dont la consolidation se fera au fur et à mesure de la mise en oeuvre des méthodes proposées sur les différents territoires.

Une forte dynamique de construction sur la Haute-Garonne
Évolution du nombre de logements entre décembre 2009 et décembre 2010



Source : SOeS, Sit@del2, en date de prise en compte.

Un système complexe alimenté par de multiples acteurs

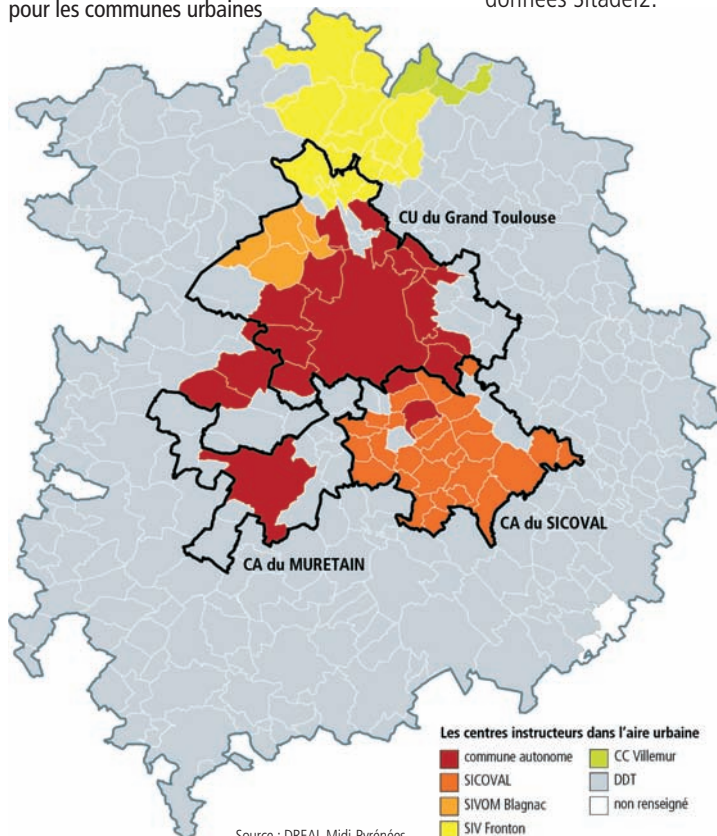
Une obligation réglementaire au service des politiques publiques

Le maire (ou le président de l'EPCI) a l'obligation de transmettre les informations relatives aux permis de construire (Code de l'Urbanisme et des Collectivités Territoriales). En contrepartie, la qualité des informations recueillies est un atout pour les décisions d'urbanisme auxquelles un maire est confronté.

La fiabilité du système repose d'abord sur la qualité des données saisies

Tous les événements liés à la « vie » du permis doivent être renseignés : les autorisations pour les prévisions de la production de logements, les Déclarations d'Ouverture de Chantier (DOC) pour le suivi des mises en chantier et les Déclarations Attestant l'Achèvement et la Conformité des Travaux (DAACT) pour le suivi des livraisons. Toutes les informations doivent être saisies (y compris les modifications éventuelles) : celles simplement nécessaires à l'instruction du permis mais aussi celles qui alimentent le calcul de l'imposition et l'établissement des statistiques.

Le suivi de la construction, un enjeu pour les communes urbaines



Localement, les problèmes fréquemment rencontrés sont dus à un remplissage incomplet du formulaire de demande de permis de construire, centré sur les informations obligatoires pour l'instruction du permis aux dépens de celles obligatoires pour le suivi des statistiques :

- absence du nombre de logements ou de la répartition selon la taille des logements,
- adresse imprécise ou incomplète,
- mauvaise interprétation des informations demandées.

Le rôle de l'agent de saisie est essentiel et stratégique car la qualité des statistiques dépend de la qualité des informations qu'il saisit.

La qualité du système repose aussi sur une transmission mensuelle des données

La transmission mensuelle des informations à la DREAL est essentielle. De plus, une transmission chaque début de mois, contribue à la qualité des résultats statistiques du mois précédent.

Le logiciel utilisé pour la transmission des informations est également important. Il permet l'export d'une part, des données statistiques relatives à l'instruction et d'autre part, des données relatives au suivi des permis de construire. Ainsi, la qualité de l'information dépend de sa compatibilité avec la base de données Sitadel2.

Les problèmes fréquemment rencontrés sont les suivants :

- les communes qui ne transmettent aucune information malgré l'obligation réglementaire,
- les communes qui transmettent avec retard,
- les communes qui ne transmettent pas les DOC et DAACT,
- les communes qui utilisent des versions anciennes des logiciels, non compatibles avec Sitadel2.

Si l'Etat s'assure au sein de ses services d'un fonctionnement optimal, le maire doit garantir la qualité de la transmission et s'assurer que tous les points ci-dessus sont réunis.

Des procédures de contrôle et de cohérence assurées par les services de l'Etat

Outre la qualité des informations saisies dans les communes, la qualité des données est également assurée par la DREAL :

- détection d'erreurs conduisant à des relances auprès des centres instructeurs et des pétitionnaires,
- suivi de la qualité des saisies.

Les relances faites par la DREAL auprès des centres instructeurs sont consommateurs de temps et génèrent des écarts sur les volumes de constructions, car les redressements sont réalisés uniquement dans la base de données de la DREAL.

Lorsque les dossiers transmis ne fournissent pas les informations essentielles (cf encadré), la DREAL ne peut pas effectuer les contrôles de cohérence. Faute d'informations suffisantes, ces dossiers ne sont donc pas pris en compte dans les résultats statistiques.

Le centre instructeur doit transmettre impérativement à l'unité Statistiques et Coordination des Observatoires de la DREAL :

- le nombre total de logements créés,
- le type de construction des logements,
- la répartition selon le nombre de pièces,
- la répartition par type de financement,
- le mode d'utilisation principale des logements,
- l'adresse complète du lieu des travaux,
- la date des DOC et DAACT.

Une démarche qualité à mettre en place à tous les niveaux

Que peut faire la commune ?

- S'assurer qu'au moment du dépôt du dossier, l'agent ou le service communal qui le réceptionne vérifie la qualité des informations remplies par le pétitionnaire.
- Inciter à la qualité de la saisie faite par l'agent communal ou l'instructeur, tant pour les grandes opérations que pour les petites.
- Veiller à la régularité de la transmission des données nécessaires à tous les stades du dossier (DOC et DAACT).
- Répondre aux demandes des services de l'Etat sur les informations complémentaires, les incohérences.

Que peut faire l'intercommunalité ?

- Fédérer les initiatives communales et inciter à l'utilisation d'un outil informatique identique sur chaque commune.
- Inciter à l'achat d'un logiciel compatible avec Sitadel2.
- Se doter d'un service d'instruction commun sur son territoire.
- Participer à la formation initiale et permanente des agents communaux en lien avec les Services de l'Etat et animer le groupe de communes.
- Sensibiliser les communes à l'utilisation d'outils de suivi des politiques communautaires.

Que peuvent faire les services de l'Etat ?

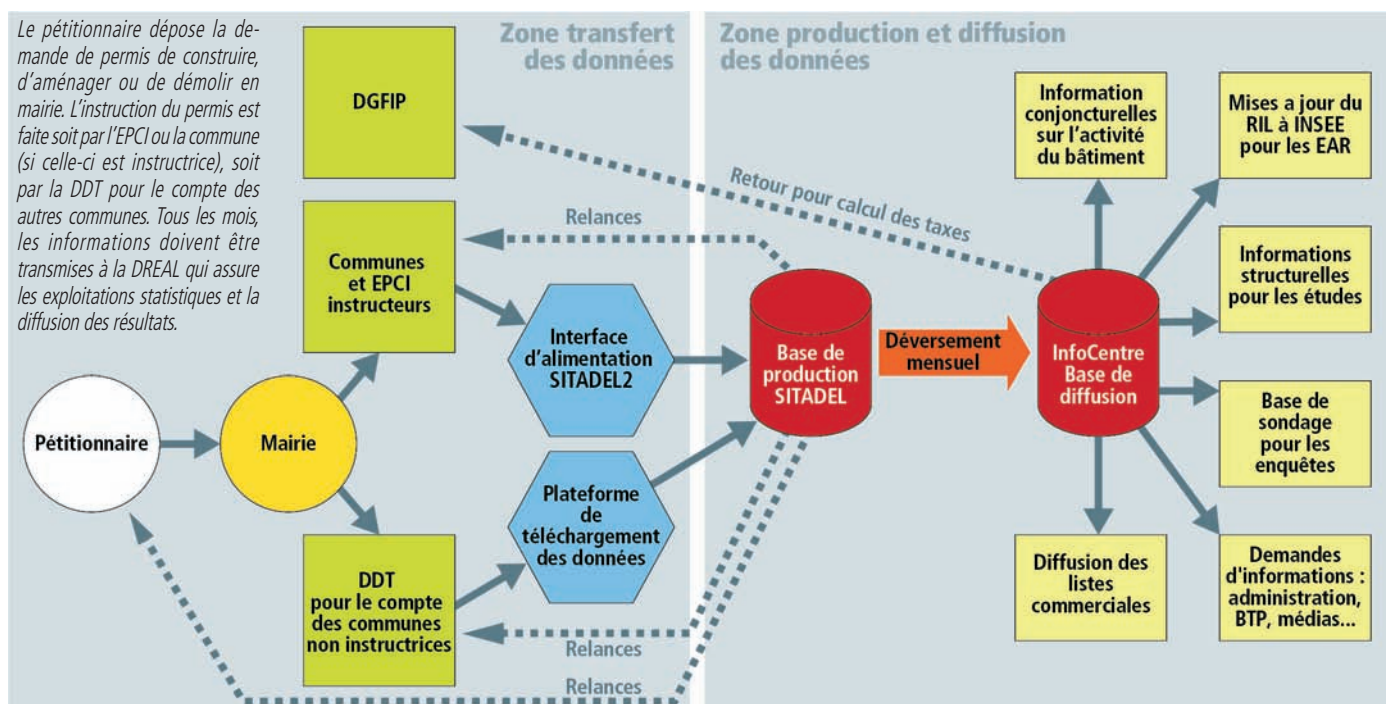
- Accompagner les communes ou les intercommunalités dans la mise en place de réunions d'informations.
- Sensibiliser les agents de saisie de la DDT et des communes aux informations utiles à l'établissement des statistiques.
- Informer les centres instructeurs des nouvelles informations issues des relances effectuées auprès du pétitionnaire.
- Restituer aux communes et aux EPCI, les résultats trimestriels les concernant.
- Constituer un club d'échange sur les outils informatiques et leur utilisation.

Des expériences en cours pour garantir la qualité des résultats

En 2010, l'Observatoire Central Urbain du Grand Toulouse et la DREAL Midi-Pyrénées ont initié un travail conjoint d'expertise des données afin de faire converger leurs éléments de suivi du rythme de la construction à l'échelle de la ville de Toulouse depuis 2009. Ce travail sert de socle à l'identification des écarts, au diagnostics des différents dysfonctionnements en vue de l'amélioration de l'outil Sitadel2, référence statistique nationale. Un déploiement comparable est actuellement en cours visant les autres communes de la Communauté Urbaine.

Depuis le 1^{er} avril 2010, le Sicoval s'est doté d'un service instructeur qui a en charge l'instruction des permis de construire pour 27 des 36 communes du territoire. Un outil de gestion et un portail collaboratif ont été mis place entre les communes et le Sicoval. Les communes restent le guichet unique pour le dépôt des dossiers et l'accueil du public. Un « réseau ADS » (référénts urbanisme et élus délégués à l'urbanisme) a également été créé pour améliorer la qualité du fonctionnement, renforcer la proximité entre communes et service ADS ainsi que pour homogénéiser l'instruction des actes ADS.

Les différentes étapes du dépôt de dossier du permis de construire à l'alimentation du dispositif Sitadel2



Sitadel2, un nouvel outil de mesure de la construction

La base nationale Sitadel2 rassemble les informations transmises chaque mois par les services instruisant les permis de construire de logements et de locaux non résidentiels. Les mouvements relatifs à la vie d'un permis de construire (dépôt, autorisation, annulation, modificatif, mise en chantier, achèvement des travaux) sont exploités à travers de séries statistiques :

- les logements autorisés,
- les logements commencés,
- les logements terminés.

Cette dernière série n'est pas encore publiée, faute d'informations de qualité. La base nationale tend à privilégier les séries en date réelle, même si des données en date de prise en compte sont encore disponibles.

Les séries statistiques distinguent construction neuve et construction sur existant permettant ainsi une meilleure prise en compte des opérations de réhabilitation.

Un système ancien, qui évolue au fil des réglementations du droit des sols

Dès les années 70, l'Etat a mis en place un suivi statistique de la construction neuve qui reposait sur un outil centralisé par le Ministère de l'Équipement, de collecte des permis de construire.

Au cours des trois dernières décennies, les évolutions successives de la réglementation et les progrès techniques, notamment informatiques, ont abouti à une rénovation du système d'information et à la mise en place successive de différents dispositifs statistiques (Sirocco, Siclone, Sitadel).

Début 2009, une nouvelle base de données « Sitadel2 » a été mise en place suite à la réforme du droit des sols intervenue en octobre 2007.

La production et la diffusion des statistiques sur la construction sont réalisées par le Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL). Les résultats sont téléchargeables sur le site Internet du Ministère.

Une large utilisation des informations issues des permis de construire

L'utilisation des données issues des permis de construire est multiple :

- suivi de la dynamique de la construction et par conséquent de l'activité du bâtiment,
- indicateurs pour la réalisation de diagnostics territoriaux, d'études ou l'alimentation d'observatoires de l'habitat,
- mise à jour par la DGFIP du cadastre et des valeurs locatives servant de base de calcul pour la taxe d'habitation,
- mise à jour du répertoire d'immeubles localisés (RIL) de l'Insee pour les estimations de populations communales qui définissent les seuils et montants pour les dotations perçues par les collectivités territoriales,
- base de calcul de ressources fiscales ou financières pour les collectivités territoriales (TLE, DGF, DGE, fonds d'aménagement urbain...),
- base d'échantillonnage d'enquêtes (Enquête de Commercialisation des Logements Neufs, prix terrains à bâtir, ICC...).

Définitions

Date réelle : les séries en date réelle rattachent chaque événement du permis de construire au mois au cours duquel il s'est effectivement produit.

Date de prise en compte : date à laquelle chaque événement du permis de construire est enregistré dans la base de données Sitadel2, qui peut être postérieure de plusieurs mois à la date réelle de l'événement.

DOC : déclaration d'ouverture de chantier.

DAACT : déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux.

Logement autorisé : logement ayant fait l'objet d'une décision d'autorisation de construire.

Logement commencé : le logement est considéré commencé après réception de la déclaration d'ouverture de chantier.

Logement achevé : le logement est considéré achevé après réception de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux.

ADS : application du droit des sols.

EAR : Enquête annuelle de recensement.

DDT31 : Direction Départementale des Territoires de la Haute-Garonne.

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques.

Cadre juridique

- Articles 1614-7 et 1614-16 à 1614-20 du Code Général des Collectivités Territoriales.
- Loi de décentralisation n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales applicable au 1^{er} janvier 2006.
- Décret n°2007-18 du 7 janvier 2007 pour application de l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative aux permis de construire et autorisations d'urbanisme qui définit la nature des informations statistiques à transmettre.
- Articles R 431-5 à R 431-34 du Code de l'Urbanisme.

Sources

Sitadel2 : Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux, mis à disposition par la DREAL Midi-Pyrénées.

SOeS : Service de l'Observation et des Statistiques du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.

Pour en savoir plus

www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr

Pour plus de précisions, les communes peuvent écrire à :
stat.dreal73@developpement-durable.gouv.fr

Pour télécharger les formulaires de demande de permis :
www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa_13409.do

