

Master 1 « Urbanisme et Aménagement »

## **Les chartes promoteurs en Ile-de-France**

Un nouvel outil pour l'encadrement des promoteurs immobiliers par les collectivités  
locales

Etudiante : Camille Hervé

Directeur de mémoire : Jean-Claude Driant

2018 - 2019

### Résumé du mémoire

En première couronne parisienne, les chartes -réalisées à l'initiative des communes et EPCI en dehors de tout encadrement légal- défendent des politiques de l'habitat offensives pour lutter contre les lois du marché, l'augmentation des prix immobiliers et ses conséquences.

Sur la base d'études scientifiques, d'articles de presse, de chartes en elles-mêmes et d'entretiens réalisés avec neuf professionnels, ce mémoire tente de répondre aux questions suivantes : Dans quelle mesure les chartes promoteurs répondent-elles au besoin des pouvoirs publics locaux d'encadrer la construction neuve de logements dans le diffus ? Ce besoin ne pourrait-il pas être assouvi par les documents règlementaires ?

On constate que ces chartes ont un rôle complémentaire aux documents règlementaires et permettent aux élus de mettre en œuvre des politiques de l'habitat de façon indépendante.

### Mots clés

Promoteurs immobiliers

Collectivités locales

Chartes promoteurs

Encadrement

Depuis une dizaine d'années, fleurissent en Ile-de-France des documents d'un nouveau genre destinés aux acteurs de la construction de logements. Ces dispositifs, dont les appellations varient, ont largement fait parler d'eux chez les professionnels qu'ils concernent et dans la presse, spécialisée ou non. Regroupés sous le terme générique de « chartes promoteurs », ces documents sont mis en place à l'initiative des mairies ou établissements publics territoriaux et élaborés par eux-mêmes, en dehors de tout encadrement légal.

L'objet de ce mémoire est d'approcher les chartes promoteurs d'Ile-de-France et plus spécifiquement celle de Plaine Commune afin de voir dans quelle mesure elles répondent au besoin des pouvoirs publics locaux d'encadrer la construction neuve de logements dans le diffus (par opposition aux opérations d'aménagement qui bénéficient d'une procédure d'attribution foncière différente, basée sur le respect d'un cahier des charges offrant des critères qualitatifs qu'on ne retrouve pas dans le diffus). Ce mémoire interroge également la capacité des outils règlementaires à répondre à ces besoins.

### Démarche générale

Ce mémoire expose dans une première partie des éléments de compréhension du contexte dans lequel les chartes promoteurs ont émergé. Le but est alors d'expliquer d'une façon générale pourquoi, selon les élus concernés, les lois du marché ne suffisent pas à répondre aux besoins des habitants. D'un point de vue méthodologique, cette première partie s'appuie essentiellement sur un recueil d'études menées par des chercheurs, universitaires et professionnels portant sur les dynamiques de marché et de gouvernance observables en France et/ou en Ile-de-France.

Ce travail s'attache dans un second temps à présenter les chartes promoteurs en exposant leur diversité ainsi que leurs similitudes au moyen d'une étude comparative. Il s'agit de voir en quoi les chartes consistent et quelles sont les ambitions qu'elles visent véritablement.

Après avoir étudié sommairement plusieurs chartes situées en première couronne parisienne, quatre ont été retenues pour mener une étude comparative détaillée - celles de Plaine Commune, Fontenay-sous-Bois, Montreuil et Bagneux. Cette sélection a été opérée selon les spécificités et dissonances a priori repérées entre les documents.

Cette étude comparative vise à introduire les chartes dans leur forme mais aussi et surtout dans leur contenu (règles prescrites et enjeux poursuivis). Elle s'appuie sur des tableaux réalisés par l'auteure qui exposent pour chaque territoire les caractéristiques générales des documents dans leur forme, leur ancienneté, leur contexte (succinctement)... avant de s'intéresser à leur champs d'application, leur directivité et les mesures qu'elles prescrivent pour faire émerger des recoupements concernant les enjeux qu'elles poursuivent. Afin de faire apparaître les nuances de « langage », les tableaux ont été remplis sur la base d'extraits directement tirés de chacune des chartes.

Par ailleurs, une sous-partie est dédiée au territoire de Plaine Commune. Cette dernière traite du contexte d'émergence de la convention qualité constructions neuves et de ses modalités d'élaboration ainsi que de sa portée et de son application effective sur le territoire de l'EPT. Elle s'appuie sur des entretiens réalisés avec des fonctionnaires et élus de l'EPT.

Enfin, une dernière partie met en lumière les dérives de ces chartes promoteurs et les raisons pour lesquelles elles font l'objet de vives controverses. Sur cette base, ce mémoire expose néanmoins les opportunités que leur démarche représente pour les promoteurs immobiliers et démontre que du point de vue des enjeux privés, également, il existe un besoin

d'encadrement stratégique de la construction de logements à l'échelle locale. Ce constat a incité l'auteure à envisager les évolutions que pourraient connaître ces dispositifs.

Cette dernière partie s'appuie sur des témoignages de professionnels rencontrés pour ce travail ainsi que sur un corpus d'articles de presse plus ou moins spécialisée.

### Principaux résultats

L'étude comparative des chartes promoteurs montre la diversité des enjeux qu'elles soulèvent. Sur la base des règles énoncées dans les différents documents, huit enjeux ont été relevés. Si toutes visent à rendre accessible le logement à une part élargie de leurs riverains, la charte de Plaine Commune aborde également les questions de la qualité environnementale des constructions, du confort des éléments bâtis, de la réduction des nuisances liées aux chantiers et de la viabilité à long terme des copropriétés. D'une façon générale les chartes varient sensiblement dans leurs démarches générales. En effet elles ne révèlent pas toutes le même degré de précision, ni dans la procédure qu'elles imposent aux promoteurs immobiliers ni dans les règles plus techniques qu'elles édictent.

Toutefois, d'une façon générale bien qu'il bénéficie d'un poids important du à son opposabilité le PLUi se révèle trop technique et rigide pour les collectivités qui ne peuvent intégrer les dispositions qu'elles inscrivent dans leurs chartes promoteurs. Le PLH quant à lui est plus stratégique et offre des possibilités plus larges mais ne permet pas d'édicter des règles aussi précises que le font les chartes afin de lutter contre les dynamiques de marché à l'œuvre en première couronne parisienne.

Par ailleurs, il ressort que l'un des avantages des chartes pour les collectivités réside dans leur facilité à être mises en place. En effet, le fait que leur élaboration ne soit pas encadrée légalement permet aux collectivités de les élaborer rapidement, contrairement aux documents réglementaires qui font l'objet de procédures longues. Ainsi les objectifs peuvent évoluer en fonction des ambitions des élus.

Il ressort également que malgré leur inopposabilité les collectivités parviennent globalement à les faire appliquer, en usant d'autres ressources.

Néanmoins leur application soulève de nombreuses questions, notamment du fait des dispositions irrégulières qu'elles peuvent contenir, des répercussions plus larges qu'elles peuvent avoir ou du manque de concertation lors de leurs élaborations et révisions.

Du point de vue privé, il s'avère toutefois que les chartes promoteurs sécurisent les opérations en accélérant les délais de négociation et de conception et en rétablissant une forme d'équilibre entre les promoteurs immobiliers concernant les exigences publiques en matière de production du logement. Enfin l'implication des promoteurs immobiliers dans les stratégies publiques locales peut également être appréciée par ces derniers lorsque les chartes leur permettent une certaine latitude pour répondre aux objectifs formulés.

Ce travail soulève également la question de la pertinence de l'échelle pour l'élaboration des politiques de l'habitat. Il ressort en effet que les mairies récemment rassemblées dans les différents EPT d'Ile-de-France ne s'accordent pas toujours sur leurs ambitions. Ces chartes permettent ainsi aux mairies de mener leur propre politique de l'habitat. Avec l'arrivée du PMHH, élaboré à une échelle encore plus large que celles des PLUi et PLH actuels, on peut ainsi prévoir une éventuelle multiplication de ces chartes promoteurs.

## Bibliographie

### Ouvrages

DRIANT Jean-Claude. « Les politiques du logement en France ». *La documentation française*, 2015.

POLLARD Julie. « L'état, le promoteur et le Maire. La fabrication des politiques du logement ». *Presses de Sciences Po*, 2018.

### Articles

BONNEVAL Loïc et POLLARD Julie. « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : Des acteurs aux frontières des marchés du logement », *Métropoles*, no. 20, 2017.

DUPUY Guilhem. « Le Maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique ». *ANIL*, 2010.

### Synthèses et rapports d'évènements

IAU, rédigé par TROUILLARD Emmanuel. « Quand maires et promoteurs négocient la production de logements », *Synthèse du petit déjeuner décideurs-chercheurs du 12 juin 2018*, 2018.

## Les chartes promoteurs en Ile-de-France

Un nouvel outil pour l'encadrement des promoteurs immobiliers par les collectivités locales

Etudiante : Camille Hervé

Directeur de mémoire : Jean-Claude Driant

Ecole d'Urbanisme de Paris, Master 1 « Urbanisme et Aménagement »