

QUAND MAIRES ET PROMOTEURS NÉGOCIENT LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

SYNTHÈSE DU PETIT DÉJEUNER

DÉCIDEURS-CHERCHEURS DU 12 JUIN 2018



NOVEMBRE 2018

30.17.04



www.lau-idf.fr



IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

* Île de France

Cette synthèse présente les principaux enseignements du petit déjeuner «Quand maires et promoteurs négocient la production de logements»

Elle s'inscrit dans le thème transversal des petits déjeuners décideurs-chercheurs 2017-2018, qui porte sur les nouvelles pratiques de l'aménagement :

- Vers un retour de la végétation spontanée en ville ? (8-12-2017)
- La carte, un outil incontournable pour les décideurs (6-02-2018)
- Université et ville, un lien à réinventer (10-04-2018)
- Quand maires et promoteurs négocient la production de logements (12-06-2018)



Retrouvez les ressources documentaires (podcast, diaporamas, bibliographie, etc.)

sur le site de l'IAU :

<http://bit.ly/pdj-iau>

Directeur général : Fouad AWADA

Synthèse rédigée par Emmanuel TROUILLARD, département habitat et société

Coordination : Brigitte GUIGOU, chargée de mission formation et partenariat-recherche

N° d'ordonnancement : 30.17.04

Crédit photo de couverture : Arnaud BOUISSOU - Terra

QUAND MAIRES ET PROMOTEURS NÉGOCIENT LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

La construction d'un accord entre les collectivités locales, qui délivrent les permis de construire, et les promoteurs privés, qui financent, réalisent et commercialisent les opérations, est une étape essentielle dans la chaîne de production du logement. Ces négociations, plus ou moins informelles, débordent souvent un cadre strictement réglementaire. Elles restent mal connues, alors même que plusieurs tendances récentes (contraintes budgétaires des collectivités, hausse des prix immobiliers, développement des chartes promoteurs) leur donnent une actualité particulière.

Avec ce petit déjeuner décideurs-chercheurs, l'IAU souhaite ouvrir le débat sur les effets de ce (nouveau ?) modèle de production négociée de logements. Quels sont les principaux éléments de négociation entre promoteurs et collectivités ? Quels sont les avantages et inconvénients d'une formalisation de ces relations, notamment via les « chartes promoteurs » ? Quels en sont les impacts en Île-de-France ? Comment décrypter les stratégies et analyser les rapports de force ? Finalement, qu'est-ce qu'un « bon » accord ?

PROGRAMME DU 12 JUIN 2018

8 h 30 : ACCUEIL DES PARTICIPANTS

8 h 40 : OUVERTURE

Sébastien CHAMBE, directeur général adjoint de l'IAU îdF

• Introduction :

Emmanuel TROUILLARD, géographe, spécialiste du logement à l'IAU îdF

• Animation :

Brigitte GUIGOU, chargée de mission formation et partenariat-recherche à l'IAU îdF

9 h 15-9 h 45 : INTERVENTIONS

• **Julie POLLARD**, maître d'enseignement et de recherche à la faculté des sciences sociales et politiques de l'université de Lausanne, Suisse

• **Frédéric CARTIER**, directeur immobilier, Eiffage Immobilier Île-de-France

9 h 45-10 h 30 : ÉCHANGES AVEC LA SALLE

QUAND MAIRES ET PROMOTEURS NÉGOCIENT LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Ouverture

Sébastien CHAMBE, directeur général adjoint
de l'IAU

Que se dit-il et se passe-t-il entre un maire et un promoteur qui préparent un projet de logements? Cette question n'est pas au cœur de l'actualité médiatique : quand on parle de production de logements et de production urbaine, on pense davantage aux opérations d'aménagement, avec un cadre contractuel bien établi qui lie le promoteur acquéreur d'un terrain à l'aménageur. On pense aussi – autre sujet d'actualité – à la question du foncier public mis en vente à travers des appels à projet. Ce matin, l'IAU propose de ne pas oublier le diffus, qui reste le cœur de la production urbaine et de la production de logements en Île-de-France. Le diffus, ce sont ces « dents creuses », ces parcelles privées qui mutent, parce que, certes, le PLU¹ le permet, mais également parce que des acteurs privés s'en saisissent.

J'espère qu'à l'issue de ce petit déjeuner, vous aurez une meilleure compréhension de ce qui se joue dans l'accord d'un promoteur et d'un maire, ce dernier possédant des outils (à commencer par le PLU et la délivrance du permis de construire) pour peser dans le rapport de force qui s'établit avec celui qui se propose de construire une opération de logements. Vous allez également parler ce matin de chartes promoteurs, documents qui ont fait leur apparition récemment et qui cherchent à encadrer ces développements urbains ; mais il peut y avoir aussi, tout simplement, des discussions de gré à gré entre maires et promoteurs, qui permettent d'aller plus finement qu'un PLU dans les questions de programmation, de prix, de population. Il est de notre responsabilité à tous de prendre en compte les conditions de production de ces opérations de logement, éparpillées à travers le territoire, mais qui pèsent de façon importante dans la production et la qualité de notre environnement urbain au quotidien.

Fil rouge

Brigitte GUIGOU, chargée de mission formation
et partenariat recherche à l'IAU

Plusieurs changements ont récemment contribué à faire évoluer les relations entre maires et promoteurs et à donner davantage d'importance aux accords entre ces deux catégories d'acteurs. Dans un contexte de régulation des marchés privés du logement neuf, de politiques de défiscalisation ou encore de diffusion de la Vefa² HLM, cette relation doit s'adapter à un paysage de plus en plus contraint : difficultés à construire, prix immobiliers très élevés, augmentation des contraintes budgétaires des collectivités.

Qu'est-ce qui caractérise aujourd'hui les relations maires-promoteurs? Comment ont-elles évolué? Peut-on identifier ce que l'on pourrait appeler un modèle « négocié » de la production de logements? Nous allons poser ces questions à Julie Pollard, chercheuse à l'université de Lausanne, et à Frédéric Cartier, directeur immobilier d'Eiffage immobilier Île-de-France. Il s'agit, à travers nos échanges, d'ouvrir la « boîte noire » de la relation maire-promoteur, en se départissant d'une vision peut-être un peu naïve ou trop juridique selon laquelle le PLU et les documents réglementaires décideraient de tout, pour comprendre ce qui se négocie concrètement et les modalités de la régulation qui naît des interactions entre ces deux types d'acteurs.

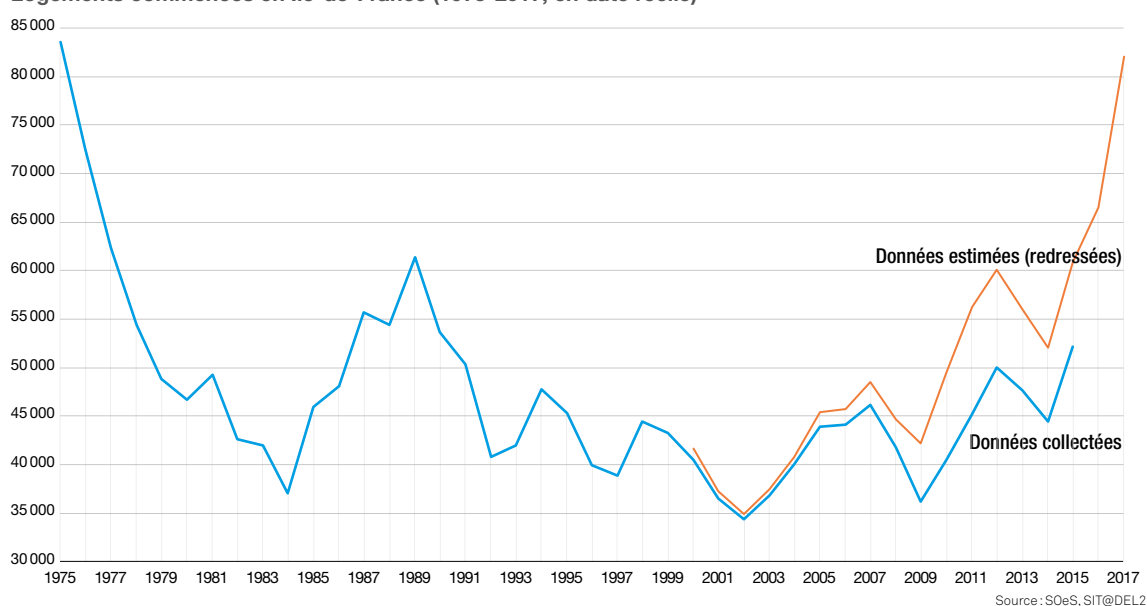
Cadrage

Emmanuel TROUILLARD, chargé d'étude logement
à l'IAU

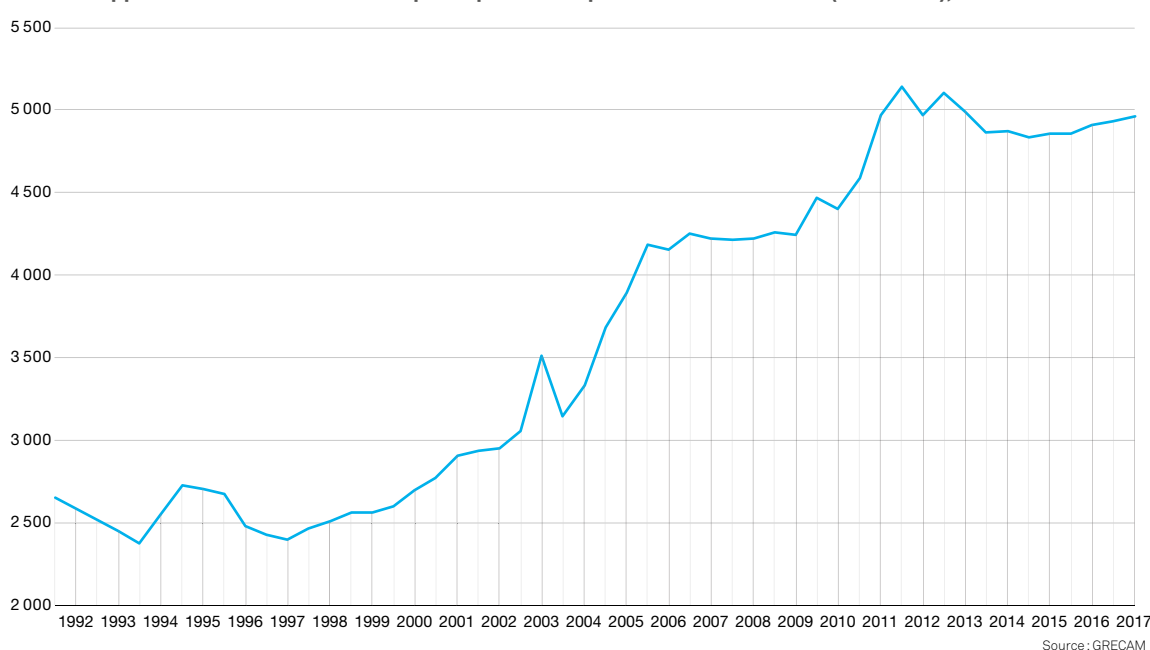
Pour commencer, quelques éléments de contextualisation. Tout d'abord, rappeler que la construction de logements et les prix immobiliers ont connu une forte hausse depuis le début des années 2000. Ainsi, en 2016 et 2017, la construction de logements a atteint, en Île-de-France, des niveaux (respectivement 66 400 et 82 900) qui n'avaient plus été observés depuis la première moitié des années 1970. L'objectif de 70 000 logements neufs à produire par an, fixé dans des schémas régionaux comme le schéma directeur de la Région Île-de-France (Sdrif)

ÎLE-DE-FRANCE : UNE CONSTRUCTION ET DES PRIX EN HAUSSE DEPUIS LES ANNÉES 2000

Logements commencés en Île-de-France (1975-2017, en date réelle)



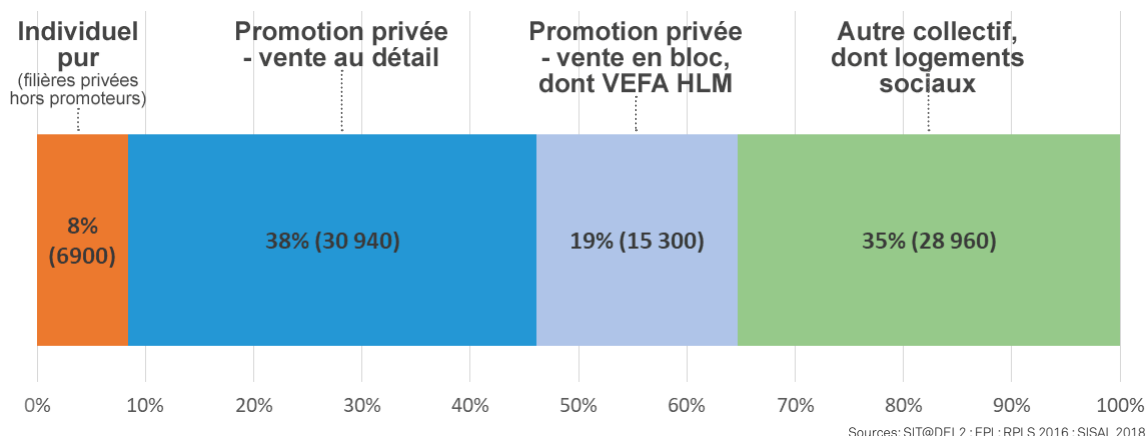
Prix des appartements commercialisés par la promotion privée en Île-de-France (1991-2017), en euros/m²



ou le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), est donc atteint. De leur côté, les prix des logements neufs de la filière promoteur ont atteint, ces dernières années, des niveaux historiquement hauts (aux alentours de 5000 €/m² en moyenne pour l'ensemble de la région); cette inflation a évidemment un impact sur le bilan financier des opérations projetées, sur la capacité d'action sur les marchés fonciers et immobiliers des pouvoirs publics, et donc sur l'état des relations maires-promoteurs.

Mais que pèse, aujourd'hui, le secteur privé, et plus spécifiquement la filière promoteurs, dans la construction neuve en Île-de-France? En 2017, les données disponibles montrent que le secteur privé représente plus de 60% de la production totale de logements, et la promotion privée à elle seule largement plus de 50% de cette dernière. On peut donc, a priori, difficilement faire l'impasse sur l'impact de cette production privée lorsque l'on fixe dans des documents d'aménagement des objectifs de production de logements; ces documents se

LES GRANDS SEGMENTS DE LA CONSTRUCTION NEUVE EN ÎLE-DE-FRANCE (2017)



focalisent pourtant, pour l'essentiel, sur la production sociale et sur sa localisation. Plus largement, la question de la production privée demeure, relativement à son pendant social, beaucoup moins explorée dans l'aménagement comme dans la recherche.

Il faut également souligner l'impact des outils « fiscalisés » de la politique du logement sur la filière promoteur, outils qui vont se retrouver au cœur de ses échanges avec les maires. La TVA réduite pour des opérations situées dans ou à proximité de quartiers en politique de la ville a ainsi concerné plus de 25 % des logements vendus par la promotion privée en Île-de-France entre 2006 et 2016 (contre seulement 11 % au niveau national)³, tandis que l'investissement locatif aux particuliers a représenté pas moins de 42 % des ventes de logements au détail de la filière promoteur en 2017 en Île-de-France (contre 54 % au niveau national). Un des buts des chartes promoteurs a souvent été de limiter l'investissement locatif au profit de la propriété occupante. Des politiques du logement définies au niveau national font ainsi l'objet de négociations au niveau local.

Concernant les localisations des opérations de promotion privée en Île-de-France, on observe une coupure au début des années 2000 : avant cette date, la promotion privée concentrait principalement ses opérations à Paris, dans les Hauts-de-Seine, ainsi que dans les villes nouvelles. Dans les années 2000, la part de ces localisations décroît (fin du statut de plusieurs villes nouvelles, retrait de Paris intra-muros, etc.) au profit de l'ancienne banlieue rouge, principalement à l'est de la petite couronne (Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) qui s'ouvre davantage à l'activité des promoteurs privés suite aux évolutions du contexte politique (fin, dans certaines communes, de la primauté accordée au logement social) et économique (augmen-

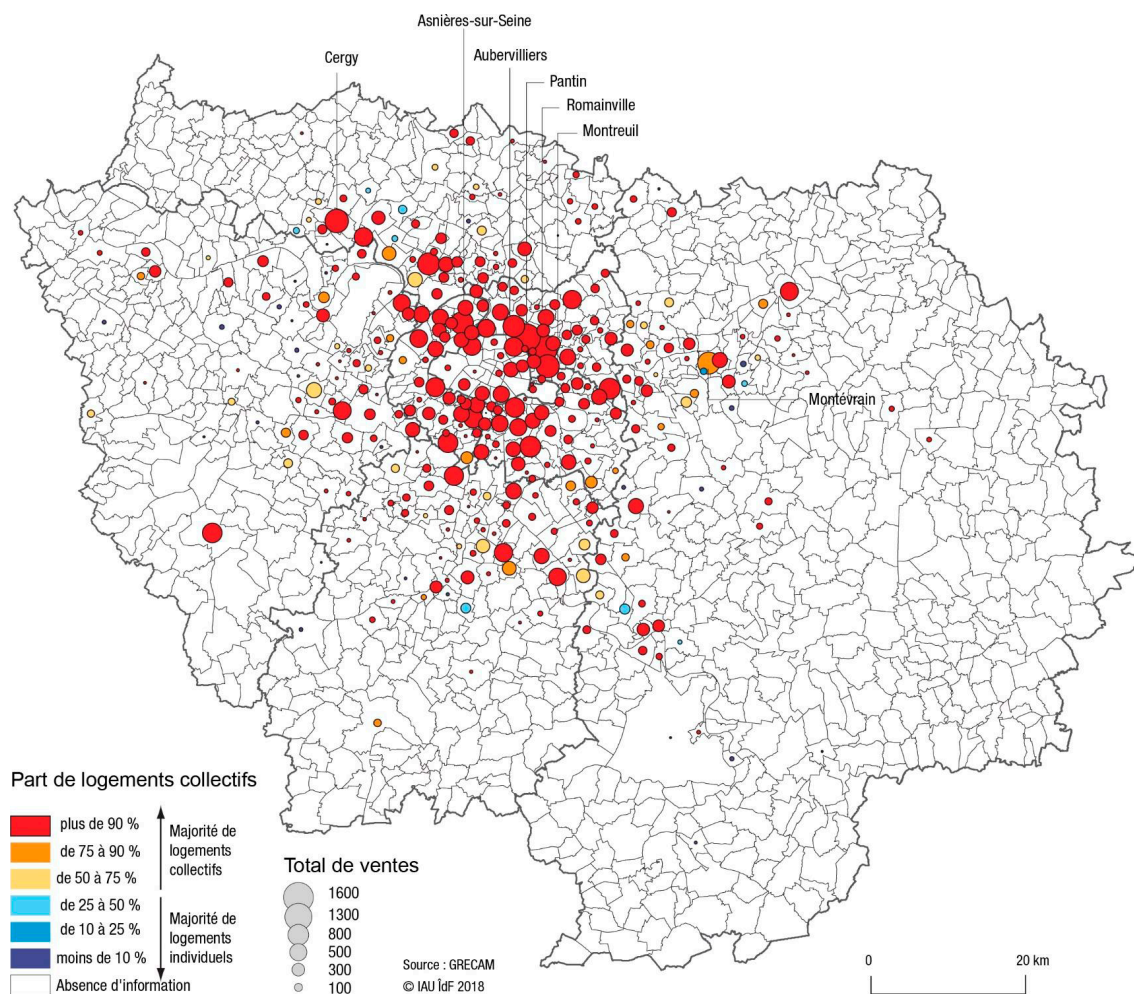
tation des prix fonciers qui détourne les promoteurs des zones les plus valorisées). Depuis 2015, le glissement de l'ouest vers l'est devient de plus en plus flagrant : à l'heure actuelle, les plus gros pôles de production pour la promotion privée sont des communes comme Aubervilliers, Pantin, Romainville, Montreuil, des zones très concernées par la TVA réduite. Finalement, on est désormais bien loin de la représentation, héritée des années 1980, du promoteur privé comme un acteur agissant uniquement dans les marchés les plus aisés.

Pour rappel, rien que depuis 2015, au moins 346 communes franciliennes ont été concernées par des opérations de logement de la promotion privée ; entre 2006 et 2016, plus de 600 promoteurs⁴ sont intervenus en Île-de-France. Cette multiplicité d'acteurs et de localisations va générer autant de relations bilatérales, et donc autant de situations spécifiques, qui appellent à la prudence face à des conclusions d'ordre trop général.

Comme il y a des petites et des grandes communes, il y a des petits et des grands promoteurs, ce qui va évidemment influencer sur les rapports de force. Un promoteur ponctuel, développant une seule opération suite à une opportunité foncière, ne va pas entretenir les mêmes relations avec les mairies qu'un promoteur construisant des milliers de logements chaque année. Car, s'il est vrai qu'il y a un nombre important de promoteurs actifs en Île-de-France, la production de la filière reste très concentrée entre les mains de ses plus grands acteurs : entre 2006 et 2016, seuls vingt-six promoteurs ont produit plus de vingt opérations, et seuls dix en ont produit plus de cinquante (ces derniers représentant à eux seuls 55 % des logements produits sur la période !).

Pour conclure, on évoquera deux éléments qui ont changé ou vont changer la donne dans les relations maires promoteurs :

VENTES DE LOGEMENTS DE LA PROMOTION PRIVÉE DEPUIS 2015



• D'une part les chartes promoteurs, qui visent à encadrer davantage l'activité des promoteurs au sein des territoires et qui constituent la partie émergée de l'iceberg des négociations entre ces acteurs. Exceptionnelles il y a encore quelques années, ces chartes (et assimilées : tous les dispositifs officiels de contraintes édictés par les communes à destination des promoteurs) ne concerneraient pas moins d'une cinquantaine de communes franciliennes actuellement⁵. Leur légalité pose cependant encore question (établissement de normes extra-légales, plafonds de prix, clauses « anti-spéculatives », préférences de commercialisation imposées, etc.). Sur bien des aspects, elles peuvent toutefois constituer le socle d'un partenariat potentiellement « gagnant-gagnant » avec les promoteurs (coûts fonciers moindres, qualité des logements produits plus élevée, etc.) ; plus largement, en formalisant l'informel, elles peuvent poser des bases de négociations claires (en limitant la part d'arbitraire dans les décisions des maires) et faire diminuer

la part d'incertitude quant au devenir des opérations projetées des promoteurs. Il semblerait ainsi que ces outils fassent de plus en plus consensus auprès des promoteurs eux-mêmes.

• Par ailleurs, le système de négociation bipartite mis en place avec la décentralisation des années 1980 – qui a fait du maire l'interlocuteur privilégié des promoteurs en lui attribuant les compétences d'urbanisme (élaboration du PLU) et d'attribution des permis de construire – pourrait être remis en cause avec l'essor des compétences intercommunales, en particulier avec l'essor des PLU intercommunaux (PLUI), qui pourrait amener les intercommunalités à s'inviter très prochainement à la table des négociations. Même si la région Île-de-France connaît un certain retard en matière de construction intercommunale, sa carte des intercommunalités a été simplifiée (passant en quelques années de plus de 110 ensembles intercommunaux à un peu plus de 60 aujourd'hui) et stabilisée. Les élections communales de 2020 pourraient entraîner une accélération notable

du processus de prise en main des compétences d'urbanisme par les intercommunalités⁶.

Mais si toutes les planètes semblent désormais alignées dans le sens d'un renforcement du rôle des intercommunalités dans la régulation locale, le pouvoir d'attribution des permis de construire par les maires demeure encore un « tabou » politique. Sera-t-il remis en cause au profit des intercommunalités dans les années à venir ?

Point de vue

Julie POLLARD, *politologue, maître d'enseignement et de recherche à la faculté des sciences sociales et politiques de l'université de Lausanne (Suisse)*⁷

Je repartirai des chartes promoteurs. Que nous disent ces documents de la négociation entre promoteurs et maires ? Nous observons depuis quelques années leur multiplication. Elles ont connu une médiatisation relativement importante dans les années 2015-2016.

La diversité des chartes promoteurs

Concrètement, une charte promoteur est un document signé conjointement par les acteurs politiques locaux et les promoteurs qui interviennent dans une commune. Elle porte sur les conditions de réalisation de logements dans la commune – code de bonne conduite qui, en principe, n'a pas de statut légal et qui n'est pas censé être contraignant pour les promoteurs. Ces chartes contiennent des préconisations en termes d'encadrement du prix de vente des terrains ou des logements, une ligne à suivre en matière de concertation, des exigences parfois architecturales (utilisation de matériaux, exigences sur le plan énergétique, sur la typologie des logements); elles contiennent aussi des préconisations visant à prioriser les ventes des logements produits en direction des habitants et/ou des travailleurs de la commune ; elles portent également des exigences concernant le nombre de logements sociaux, etc. Il y a donc énormément de critères dans ces chartes, qui sont des documents très variables, assez peu normés, de trois ou quatre pages dans certaines communes jusqu'à une trentaine de pages dans d'autres.

Pour synthétiser, je considère qu'il y a dans ces chartes deux objectifs, parfois assumés explicitement, parfois non, mais essentiels aux yeux des élus, et dans lesquels la promotion privée joue un rôle majeur :

- la lutte contre l'explosion des prix immobiliers ;
- la question du contrôle du peuplement.

Concernant les débats autour de ces chartes, il

faut rappeler qu'il y a eu une mobilisation forte de la part de la présidente de la fédération des promoteurs immobiliers (FPI) (Alexandra François-Cuxac) contre ces chartes et qu'elle avait été rejointe sur ce sujet par le préfet de la région Île-de-France (Jean-François Carencu), ce qui est assez intéressant car nous avons là une opposition assez claire entre l'État et les maires quant à la manière de gérer la production de logements. En réponse, les maires des communes dotées de chartes s'étaient d'ailleurs mobilisés sur un registre de la défense du droit à la ville pour tous. Du côté des promoteurs, les discours sur la pertinence de ces chartes varient.

Pour un chercheur en sciences sociales, ce sujet, très concret, renvoie à des questions plus larges, soit la place des acteurs privés dans la fabrication de la ville, la place de la régulation politique, la prise en compte des logiques de marché dans la gouvernance des territoires ; cela renvoie aussi aux instruments dont va disposer le politique pour orienter et contrôler les acteurs de marché. Il faut rappeler qu'en sciences sociales, cette question des promoteurs immobiliers a été assez faiblement investie depuis le début des années 1970. On avait un peu oublié que les promoteurs étaient des acteurs essentiels dans la fabrique urbaine. Mais il y a eu un renouveau assez important des travaux sur le sujet depuis une dizaine d'années, avec notamment plusieurs thèses en sociologie, en urbanisme et en géographie. Il est difficile de citer tous les travaux⁸.

Le rôle central des négociations maires-promoteurs

Dans l'approche de science politique qui est la mienne, ce qui m'intéresse avant tout c'est d'analyser, de comprendre la fabrication des politiques du logement. Les chartes sont effectivement la partie émergée de l'iceberg : la pratique de la négociation ne naît pas avec ces chartes, qui en sont plutôt une résultante ; elles donnent de la visibilité, une transparence nouvelle aux exigences des acteurs politiques autour des procédures d'attribution des permis de construire, mais ce n'est absolument pas quelque chose de nouveau. Les négociations ont, dès l'origine, excédé très largement le cadre légal et comporté une partie de demandes informelles.

Le permis de construire n'est donc pas une étape purement légale, c'est un espace de négociation entre acteurs publics et privés qui permet de se rendre compte du rapport de force qui s'établit entre eux. Les acteurs publics peuvent faire valoir un certain nombre d'exigences à condition d'être sur un territoire attractif pour les promoteurs immobiliers. Deuxième condition importante, il faut

également que le maire ait à la fois une volonté de construire et une volonté de réguler. Troisième élément qui va jouer sur le rapport de force, il faut que les élus aient une capacité d'expertise propre, donc des services qui soient compétents et capables de fournir des arguments pour entrer en négociation avec les promoteurs immobiliers.

On peut analyser cet espace de négociation comme un « rapport d'échange » (concept qui vient de la sociologie des groupes d'intérêt) : chaque partie prenante va avoir besoin de l'autre, va avoir besoin des ressources qu'elle possède ; nous sommes dans un cadre d'interdépendance très étroite entre les maires et les promoteurs.

Les maires ont deux ressources essentielles : les compétences que leur donne le droit de l'urbanisme (attribution des permis de construire, délimitation de Zac, etc.), et la maîtrise potentielle du sol, notamment à travers la détention de foncier public.

Quid du côté des promoteurs ? Quels intérêts ont les maires à entrer en négociation avec ces acteurs ? Les promoteurs sont détenteurs de ressources de plus en plus fondamentales pour les élus locaux. La première, c'est leur expertise sur le développement urbain ; la deuxième, c'est leur capacité de mise en œuvre, qui en fait aujourd'hui des acteurs essentiels pour les politiques du logement sur les territoires, y compris les politiques de construction de logements sociaux ; la troisième, c'est leur capacité de soutenir les politiques du peuplement voulues par les élus. Tout cela permet de comprendre l'importance, dans ces rapports élus-promoteurs, de l'interconnaissance, de l'évitement du conflit, et l'enjeu qu'il y a à stabiliser ces interactions.

Avant que les chartes promoteurs ne viennent fournir les mêmes bases de négociation aux différents promoteurs, de telles exigences existaient déjà dans la plupart des communes, mais il fallait faire un travail de « réseautage » ou être déjà intervenu sur la commune pour en avoir connaissance. Cette question de la transparence et de la formalisation de l'informel est donc importante. Il faut enfin dire que les chartes ne viennent pas clore la négociation ; elles servent de base à une négociation encore plus poussée, leur contenu pouvant lui-même être renégocié.

Une reconfiguration des politiques du logement

Dans un second temps, je souhaite montrer que les relations maires-promoteurs et leurs évolutions s'inscrivent dans un cadre plus général, dans une véritable reconfiguration des politiques du logement. On a vu l'émergence, dans ce secteur, d'une nouvelle forme de régulation politique, la « régula-

tion par délégation », qu'on peut résumer en plusieurs points :

- Le contexte, que vous avez rappelé, est fait de tension entre, d'une part, des contraintes importantes sur les finances publiques locales et nationales et, d'autre part, le fait que les autorités publiques souhaitent continuer tout de même à faire des politiques du logement volontaristes.
- Pour résoudre cette tension, on tend de manière croissante, au niveau local comme national, à faire des promoteurs des « acteurs politiques », conçus comme des maillons essentiels de la mise en application des politiques du logement. C'est pour cela que je parle de régulation par délégation. Le politique va essayer de garder la main pour fixer les grandes orientations, mais en s'appuyant sur la capacité de mise en œuvre des promoteurs immobiliers.
- Un autre élément qui caractérise cette forme de régulation, c'est la déconnexion entre le niveau national et le niveau local. Le recours aux promoteurs immobiliers est important pour les décideurs aux deux niveaux, mais se fait de manière non coordonnée. Au niveau de l'État, on va par exemple mobiliser les promoteurs à travers des dispositifs fiscaux d'investissement locatif qui sont régulièrement contestés par les élus locaux. Inversement, la critique qu'a faite le préfet d'Île-de-France des chartes édictées par les élus locaux indique une nouvelle fois des désaccords dans la manière de « faire faire » aux promoteurs.
- La Vefa HLM constitue également un tournant des politiques du logement ; le fait que les promoteurs privés soient désormais impliqués dans la construction de logements sociaux est beaucoup plus qu'une simple évolution technique. La Vefa est un dispositif utilisé par les promoteurs depuis les années 1960 pour vendre leurs logements à des particuliers, avec un contrat qui va transférer la propriété au fur et à mesure de la construction. Cet outil a été adapté graduellement aux problématiques du logement social à l'instigation des acteurs publics locaux, la régulation nationale s'étant adaptée par la suite. À l'origine, les promoteurs étaient d'ailleurs assez réticents. Mais cette question de la production HLM par les promoteurs privés a occupé une place de plus en plus cruciale dans les négociations avec les maires. Dans les années 2000, de plus en plus de communes ont imposé aux promoteurs de construire un certain nombre de logements sociaux ; dès 2003-2004, Bertrand Delanoë dit qu'il refusera systématiquement tous les permis de construire aux opérations qui ne comporteront pas au moins 20 % de logements sociaux. Il y a une vraie volonté politique de mobiliser les promoteurs pour produire du logement social au niveau local.

Point de vue

Frédéric CARTIER, directeur immobilier,
Eiffage immobilier Île-de-France

Pour rappel, Eiffage immobilier, c'est 2700 logements produits chaque année, dont 40% en Vefa auprès des bailleurs sociaux et en vente en bloc à des investisseurs institutionnels.

Concernant la négociation des promoteurs avec les maires, je dirais qu'il n'y en a pas toujours. Le pouvoir est chez le maire. C'est lui qui délivre le permis. Le promoteur doit l'obtenir, et est donc soumis aux directives du maire. Les promoteurs n'ont d'ailleurs pas affaire qu'aux maires, ses collaborateurs pouvant participer à la négociation (maire adjoint, directeur de cabinet, directeur général des services, directeur de l'urbanisme, etc.).

Les attentes des élus

Elles diffèrent d'une ville à l'autre. Selon les cas, il existe une politique du logement sur les prix ou pas ; des élus veulent de la concertation avec les riverains, d'autres n'en veulent pas (avec une incidence directe ensuite sur le nombre de recours). Il y a bien sûr des maires bâtisseurs, et d'autres qui ne le sont pas, et ce n'est d'ailleurs pas parce qu'ils ne sont pas bâtisseurs qu'ils ne sont pas réélus (et inversement).

Les élus ont aussi un rôle très important dans la définition de la quote-part de logements sociaux à produire pour une opération – ce qui n'est d'ailleurs pas plus mal car cela permet d'associer les bailleurs sociaux dès la conception du projet.

Les maires sont également très attentifs au moment de la réalisation des travaux à l'impact environnemental, à l'influence sur le trafic, etc. Ils apprécient les opérations « à faibles nuisances ».

Sujet sensible également, l'architecte. Les attentes des élus sont très diverses. Il y a ceux qui veulent une « star » afin de valoriser le projet. D'autres communes cherchent à promouvoir les jeunes architectes, ce qui peut générer des difficultés pour nous, car ceux-ci n'ont (par définition) pas toujours l'expérience nécessaire. Certaines villes demandent même un « concours d'architecte », celui-ci pouvant même être inscrit dans le PLU pour les opérations de plus de 3 000 m² – charge ensuite au promoteur de rémunérer les répondants...

Les villes attendent aussi souvent des promoteurs des « clauses d'insertion », pour faire travailler des salariés sur nos chantiers issus d'associations locales d'insertion.

Les difficultés rencontrées en tant que promoteur

En matière d'urbanisme, on demande souvent à un promoteur de construire en-deçà de la capacité maximale autorisée par le PLU pour un terrain. Cela veut dire qu'on se donne des règlements pour ne pas les appliquer, ce qui est un peu perturbant. Mais c'est un grand classique : dédensifier, perdre un ou deux niveaux.

Les architectes des bâtiments de France ont aussi pas mal de pouvoir, leur avis étant parfois sollicité pour des secteurs qui ne relèvent pourtant pas de leur expertise.

Les acquéreurs d'un logement neuf, lorsqu'ils ne sont pas satisfaits, tendent également à se plaindre directement au maire, à se regrouper sur les réseaux sociaux, etc. (dans un programme il y a toujours 5 % de mécontents, même lorsque le travail a été bien fait).

Beaucoup de communes mettent également le taux de la taxe locale d'aménagement au maximum (à 20 %, bien au-delà du minimum de 5,5 %). Or ces augmentations ne sont pas, dans un certain nombre de cas, justifiées par de vrais besoins en matière d'équipement. Il devrait bientôt y avoir de la jurisprudence sur le sujet, au risque pour les communes de voir le taux rebasculer a posteriori à son niveau de base.

Il y a aussi l'essor des intercommunalités, avec des territoires historiques comme Plaine Commune où l'intercommunalité a, depuis longtemps, davantage la main que les maires des villes. Le préfet intervient également de plus en plus, en imposant par exemple un pourcentage de logements sociaux. Le rapport de force est également différent selon les liens qu'entretiennent les promoteurs avec le territoire francilien. Un promoteur d'une autre région qui « monte à Paris » pour faire une seule opération n'a pas vraiment d'enjeu de réputation : en cas de difficultés, il se retire facilement du marché. Mais ce n'est pas notre cas ; quand on produit des milliers de logements sur le territoire, on doit être à l'écoute de « nos » élus.

Il y a aussi les recours bien entendu, portés par de nombreuses associations de riverains. On commence d'ailleurs à gagner beaucoup de procès pour recours abusifs ; les tribunaux en ont assez. Mais les élus également ne veulent pas froisser leurs électeurs et mettent parfois du temps à répondre aux requérants, ce qui peut faire traîner la procédure judiciaire.

Aujourd'hui, les services de l'État nous demandent beaucoup plus souvent des études d'impact, ce qui entraîne une phase de concertation publique, alors qu'auparavant nous étions quasiment tout le temps dispensés (une étude d'impact est obligatoire pour

des opérations de plus de 10 000m²). Une dernière difficulté, plus rare, est qu'on nous délivre un permis de construire, mais de façon tacite (c'est-à-dire sans un arrêté du maire, lorsque le délai maximal d'instruction du dossier est simplement dépassé) ; mais c'est alors le début des ennuis juridiques, car les notaires sont réticents à valider des ventes fondées sur un permis tacite.

Quelles sont les bonnes pratiques à mettre en œuvre ?

Un outil qui constitue un bon appui dans la négociation avec les collectivités, sur la question du financement des équipements publics, c'est le projet urbain partenarial (PUP). C'est une convention passée entre une ville et un opérateur pour financer un ou des équipements générés par le projet, le tout devant être justifié, par exemple en évaluant le nombre d'enfants par foyer, de classes nécessaires, etc. Ce sont les promoteurs et constructeurs qui ont permis la mise en place de cet outil. Une autre pratique intéressante est la concertation avec les riverains, qui permet de mieux faire comprendre le projet et limiter en cela le nombre de recours. Il faudrait que ce soit une pratique constante.

Même si elles ont été critiquées par la FPI et la préfecture, dès qu'il y a une nouvelle charte promoteurs, des promoteurs vont la signer, et nous sommes associés à son élaboration. Ces chartes ne sont pas imposées. Je trouve que c'est une bonne pratique : les chartes fluidifient et améliorent clairement les ventes. Surtout, cela impose des règles à tous ; les propriétaires fonciers sont au courant et, là encore, ça fluidifie le marché.

Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de charte que le promoteur ne fait pas de la qualité, mais il est vrai que l'existence d'un tel document nous « stimule » architecturalement : sur la taille des pièces (par exemple l'obligation de faire des chambres au-dessus de 10,5 m² pour éviter certaines dérives), sur la qualité des matériaux, sur la durabilité du projet, sur la performance énergétique, il y a des chartes intéressantes et, en tant que promoteur, on s'approprie ces contraintes. Il est vrai qu'en général cela augmente la qualité des ouvrages.

Je voulais citer une autre pratique moins connue. Eiffage est aussi aménageur et, dans ce cadre, a mis en œuvre pour la première fois en France une Semop (société d'économie mixte à opération unique, dédiée à une opération et ensuite dissoute) sur l'ancien campus de l'École Centrale à Chatenay-Malabry, où on développe 200 000 m² (40 000 m² de bureaux, 3 000 logements, 5 000 m² de commerces), donc un nouveau quartier. La ville souhaitait récupérer ce foncier de l'État, mais n'avait

pas les fonds nécessaires. Elle a donc fait une mise en concurrence pour créer cette Semop, outil spécifique qui permet à la collectivité de descendre financièrement à seulement 34 % dans le tour de table, l'opérateur pouvant compléter la différence (ce qui est le cas dans cette opération). Pour autant, même s'il est majoritaire en capital, l'aménageur privé travaille en étroite collaboration avec la personne publique, qui assure la présidence de la société et détient la majorité dans toutes les décisions. La concertation se fait au quotidien à travers cette société ; c'est un bon exemple de partenariat gagnant-gagnant : nous apportons le financement et la collectivité publique garde la main (malgré un manque de moyens financiers).

Échanges avec la salle

Un habitant de la MGP, engagé dans des associations environnementales

Existe-t-il, à côté des chartes négociées entre une collectivité et l'ensemble des promoteurs qui interviennent sur son territoire, des chartes « au cas par cas », dédiées à un promoteur en particulier ? Par ailleurs, si un promoteur dépose un permis conforme au PLU et que le maire s'y oppose, pourquoi le promoteur n'irait-il pas au conflit ?

F. CARTIER, Eiffage Immobilier Île-de-France

Je ne connais pas de charte dédiée à un promoteur. De mon point de vue, ça n'existe pas. Concernant la deuxième question, nous pouvons effectivement aller au bras de fer. Il nous est arrivé de faire un recours sur un refus de permis. Mais, en général, cela bloque tout. Et on se fâche avec la collectivité où il sera difficile de travailler de nouveau.

William LE GOFF, Aorif

Compte tenu de la pression financière exercée sur les bailleurs sociaux, de la part de la Vefa qui est importante dans votre activité et des logiques d'aménagement en Île-de-France avec le Grand Paris Express, quelles sont vos projections en termes de constructions de logements dans les années à venir, sachant que les bailleurs limitent leurs investissements en matière de rénovation, mais aussi et surtout en matière de développement ?

F. CARTIER, Eiffage Immobilier Île-de-France

Si je comprends bien, vous dites que nous allons faire moins de logements sociaux ? Ce n'est pas du tout la tendance. Des sociétés comme Action

Logement ou France Habitation ont des objectifs importants pour les années à venir. Ça ne va pas être les mêmes acteurs qu'avant, mais les gros acteurs vont développer autant qu'auparavant.

Dan MOSBAH, *mairie de Paris*

Nous n'avons pas abordé la question des rez-de-chaussée et des commerces en pied d'immeuble. Cela a des répercussions sur le fonctionnement de la ville : les services aux habitants, l'animation commerciale mais aussi le rapport à la rue, le caractère « marchable » ou non des rues, enfin, toute une série de qualités qui font qu'un nouveau quartier prend vie ou pas. Donc, quelles sont les attentes des élus en la matière ? Seconde question : à entendre vos interventions, on peut penser que les maires ont trop de pouvoir en Île-de-France, et notamment en zone dense où les besoins en logements sont importants. On se dit alors : « Vivement le PLUI, et vivement le pouvoir aux intercommunalités ! » Je voulais avoir votre réaction sur ce second point.

F. CARTIER, *Eiffage Immobilier Île-de-France*

Les commerces en pied d'immeuble sont aussi une attente des élus, qui souhaitent savoir à qui nous allons vendre ces murs de commerce et qu'il y ait une maîtrise globale, et non pas éclatée, avec un acteur principal à qui pouvoir se référer s'il y a des problèmes avec l'un des commerces. Les villes souhaitent maîtriser la destination de ces commerces, par exemple en nous poussant à vendre à la société publique locale ou la société d'économie mixte locale. Pour résumer, elles veulent éviter un énième coiffeur, banque ou kebab. Parfois aussi, on nous demande d'annuler un projet de supermarché pour éviter de concurrencer d'autres commerces ou une commune voisine.

Les intercommunalités, pour l'instant, ne font que nous rajouter une couche de complexité. Le département est aussi l'un de nos interlocuteurs, même si l'avenir de cet échelon territorial est aujourd'hui incertain en Île-de-France.

J. POLLARD, *politologue, université de Lausanne*

Concernant le pouvoir potentiellement trop important des maires, on a surtout parlé des communes où il y a des chartes, où il y a une volonté de régulation, ce qui n'est pas le cas de toutes les communes. Par ailleurs, il faut aussi poser la question des objectifs politiques. Quand les maires mettent leur pouvoir au service d'objectifs politiques assumés, est-ce vraiment une mauvaise chose ? Enfin, concernant les intercommunalités, même si elles ont la main sur les PLUI, tant que les maires signeront les permis de construire, ça ne changera finalement pas grand-chose à la situation actuelle.

E. TROUILLARD, *IAU îdF*

Pour les PLUI, il faudra voir dans la pratique, cela peut être une avancée si ça diminue le nombre d'interlocuteurs. Dans tous les cas, il y a un enjeu pour les zones non denses en grande couronne qui ne disposent pas toujours de service d'ingénierie pour traiter les permis de construire et discuter avec les promoteurs. En se regroupant, on va avoir le budget, les équipes pour devenir plus efficient sur ces questions.

B. GUIGOU, *IAU îdF*

En Île-de-France, il y a un enjeu de simplification, mais aussi de solidarité « à la bonne échelle », à travers les PLUI. Mais il faut effectivement souligner la lenteur du processus de développement des PLUI en Île-de-France et le bilan mitigé qui peut en être fait – c'est un travail de longue haleine.

Thomas BROSSET, *bureau d'études*

Les collectivités se dotent de référentiels fonciers où elles vont identifier les terrains sur lesquels elles souhaitent produire du logement, que ce soit dans des opérations structurées ou justement dans le diffus. De plus, il y a la mise en place de volets fonciers dans les plans locaux de l'habitat. Comment les promoteurs s'approprient-ils ces outils ? Deuxième question, quelles sont, selon vous, les expertises manquantes dans les collectivités et qui permettraient de faciliter les négociations et la production de logements ?

F. CARTIER, *Eiffage Immobilier Île-de-France*

Dans les PLU, il y a les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), qui constituent un bon point de départ pour les communes et qui peuvent se traduire ensuite par une préemption foncière et/ou une Zac.

Par contre, je ne vois pas tellement de manque de compétences dans les collectivités. En général, vous avez à l'urbanisme des gens très pointus sur l'application du PLU. Par exemple, à Paris, les gens sont très compétents, les délais sont respectés. Si vous prenez une petite commune, les choses sont peut-être différentes, en effet. Mais dans ce cas-là, ils vont chercher la compétence auprès de la commune d'à côté, de la communauté d'agglomération...

E. TROUILLARD, *IAU îdF*

Il y a eu une génération de PLH qui affichaient des objectifs de construction de logements pas toujours crédibles, sans réelle volonté politique de faire et/ou sans avoir réfléchi aux moyens. Aujourd'hui, un PLH qui ne justifie pas, par une assise foncière, ses objectifs de construction a de grandes chances de ne pas être validé. Une des demandes quasi systématiques

du CRHH⁹, c'est qu'il y ait un diagnostic foncier pour justifier de la faisabilité des objectifs. Nous sommes sur des temps courts (6 ans pour un PLH). Il existe aujourd'hui une forte pression sur les collectivités pour qu'il y ait un conventionnement et un diagnostic de l'Epifif¹⁰ sur leur territoire. Il y a aujourd'hui une négociation poussée sur ces questions entre ceux qui produisent les PLH, les services de l'État et les services régionaux.

Anais COLLET, *université de Strasbourg*

Ces chartes promoteurs ont-elles vraiment des effets en termes de contrôle des prix et du peuplement? Autre question, comment fait-on concrètement pour limiter les ventes aux particuliers investisseurs?

F. CARTIER, *Eiffage Immobilier Île-de-France*

Il faut que les prix affichés dans les chartes soient réalistes, c'est-à-dire corrélés avec le prix de l'ancien dans la commune, d'autant plus que les clauses anti-spéculatives parfois présentes dans ces documents (qui instaurent théoriquement un délai avant de pouvoir revendre les logements neufs achetés) sont le plus souvent illégales.

Pour limiter la part des investisseurs, les villes imposent des typologies de logements. Elles veulent limiter les T1 et les surfaces compatibles avec les plafonds des dispositifs fiscaux, et souhaitent plus de grands logements, pour les familles (même si ces dernières vont avoir du mal à financer de grands logements).

J. POLLARD, *politologue, université de Lausanne*

Limiter les ventes aux investisseurs, c'est effectivement une question compliquée, car cela revient à se demander comment mettre en place des pratiques discriminatoires au moment de la vente. Certaines communes l'affichent explicitement dans les chartes, mais effectivement, la plupart du temps, c'est la taille des logements qui est centrale, ainsi que la question de la commercialisation (présence ou non d'un bureau de commercialisation sur place).

Marianne THIBAUD, *groupe Logement Français*

Ces chartes sont-elles amenées à se développer? Les communes ne sont-elles pas souvent amenées à laisser jouer la concurrence?

F. CARTIER, *Eiffage Immobilier Île-de-France*

Ce n'est pas parce qu'il y a une charte qu'il n'y a pas de concurrence entre promoteurs. Avec des prix fixés, il y a malgré tout une concurrence sur la qualité du projet. On incitera les villes qui ont une politique sur les prix, sur le foncier, qui veulent la maî-

trise du logement en accession, à faire une charte, mais c'est aux élus de décider.

E. TROUILLARD, *IAU îdF*

La plupart des chartes sont récentes. Les communes s'observent, et l'outil se répand. Des retours témoignent de son efficacité, notamment en matière de contrôle des prix. Malgré tout, l'étude de ces chartes et de leur impact reste à faire. Mais je pense que cet outil est amené à se développer: on n'entend plus de critiques de l'État et la FPI va suivre ses membres si ceux-ci valident cet outil. Si on donne aux communes un outil efficace et qu'il n'est pas contesté, on ne voit pas pourquoi elles s'en priveraient, à moins que leur agenda politique n'aille pas dans ce sens.

Mouna LEKHNATI, *étudiante*

Dans le cadre des négociations, les maires ne demandent-ils pas aux promoteurs d'être force de proposition, notamment en termes d'innovations sociales?

F. CARTIER, *Eiffage Immobilier Île-de-France*

Il y a de la recherche et développement dans nos groupes. À Eiffage immobilier, on a des produits de résidences services seniors. On a aussi un concept de résidences intergénérationnelles (Cocoon'Agés), avec des sociologues qui travaillent à faire vivre les gens ensemble. Ce produit intéresse beaucoup les élus. On en a quarante en France et deux en Île-de-France. Il y a des attentes sur le faire-vivre ensemble à travers les projets.

Hélène JOINET, *IAU îdF*

Vous avez insisté sur la diversité des situations locales. Concernant les chartes promoteurs, a-t-on un regard rétrospectif qui montrerait des évolutions dans les façons de les concevoir? Par ailleurs, on parle beaucoup d'une diminution des aides de l'État en matière de politique de l'habitat, mais, à travers vos interventions, on croit deviner en parallèle une vigilance et un interventionnisme renforcés de l'État sur ces questions de logements (par exemple à travers vos exemples d'interventions des services préfectoraux dans des communes).

J. POLLARD, *politologue, université de Lausanne*

Il n'y a pas de disparition du rôle de l'État dans la régulation de l'activité des promoteurs. Le rôle des dispositifs fiscaux est, par exemple, fondamental pour l'activité de la filière et relève clairement de l'action publique de l'État. Par ailleurs, il faut souligner que les attentes et les exigences des élus, dans les chartes, à l'égard des acteurs privés, sont de plus en plus étendues et poussées.

1. Plan local d'urbanisme.
2. Vente en état futur d'achèvement.
3. Voir Emmanuel Trouillard et Thomas Merlin, « TVA réduite et promotion privée : l'impact sur la construction de logements », *Note rapide*, n° 763, IAU îdF, décembre 2017.
4. Ce chiffre ne se résume pas aux promoteurs connus du grand public (Nexity, Bouygues, etc.). Il inclut tous les promoteurs actifs en Île-de-France, c'est-à-dire également de très petits promoteurs, n'ayant réalisé qu'un faible nombre d'opérations, voire une seule opération sur la période.
5. Chiffre avancé dans une étude du cabinet Inovefa de février 2018.
6. Alexandra Cocquièrre, « Plan Local d'Urbanisme : le big bang intercommunal aura-t-il lieu ? », *Note Rapide*, n° 764, IAU îdF, décembre 2017.
7. Voir Julie Pollard, *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2018.
8. Mentionnons par exemple les thèses de Paul Citron, Alexandre Coulondre, Delphine Callen, Marie Piganiol, Aurélien Taburet, Emmanuel Trouillard, Patrice Vergriete, etc.
Voir aussi le livre récent de Dominique Lorrain sur les négociations entre élus et promoteurs à Villiers-sur-Marne : Dominique Lorrain, *L'Urbanisme 1.0 : Enquête sur une commune du Grand Paris*, Paris, Raisons d'agir éditions, 2018.
9. Comité régional de l'habitat et de l'hébergement, chargé d'évaluer et de valider les PLH présentés par les collectivités.
10. Établissement public foncier d'Île-de-France.

RESSOURCES WEB

Retrouvez les ressources (podcast, diaporamas, bibliographie, etc.) sur le site de l'IAU :

<http://bit.ly/negoimmo>

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Sur les relations maires-promoteurs :

- POLLARD, J., *L'État, le promoteur et le maire : la fabrication des politiques du logement*, Presses de Sciences Po, 2018.
- LORRAIN, D., *L'Urbanisme 1.0. Enquête sur une commune du Grand Paris*, Raisons d'Agir, 2018.
- BONNEVAL, L. et POLLARD, J., « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales: Des acteurs aux frontières des marchés du logement. Introduction ». *Métropoles*, (20), 2017.
<https://journals.openedition.org/metropoles/5423>
- MAURICE, R., « La règle de droit comme ressource au service des acteurs du développement urbain ». *Géocarrefour*, 88(3), 195-206, 2013.
<https://journals.openedition.org/geocarrefour/9165>
- DUPUY, G., *Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs: une analyse stratégique*, rapport pour l'Anil, 2010.

Pour un panorama plus global sur l'activité de la promotion privée en Île-de-France :

- TROUILLARD, E. et MERLIN, T., « TVA réduite et promotion privée: l'impact sur la construction de logements », *Note rapide*, n° 763, IAU îdF, 2017.
<https://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/tva-reduite-et-promotion-privée-l'impact-sur-la-construction-de-logements.html>
- GIMAT, M. et POLLARD, J., « Un tournant discret: la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers ». *Géographie, économie, société*, 18(2), 257-282, 2016.
- TROUILLARD, E., *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation*, thèse de doctorat, université Paris 7-Denis Diderot, 2014.
<https://hal-enscp.archives-ouvertes.fr/GEOGRAPHIE-CITE/tel-01101951v1>



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49