

Réseau National des Aménageurs 9 décembre 2016

GT 2 : l'aménagement en mode participatif Compte-rendu

La séance s'est organisée autour de 2 aspects. Pour commencer, un **retour sur l'ordonnance sur la démocratisation du dialogue environnemental n°2016-1060 du 3 août 2016**, qui réinterroge les questions de participation du public dans les projets d'aménagement avec un impact sur les aménageurs publics ou privés. Ensuite, en continuité de la plénière du matin sur les investisseurs institutionnels, le groupe s'est intéressé au **financement participatif** via une présentation sur le « crowdfounding » appliqué dans l'aménagement.

- Réforme de la participation du public – Sabine Baillarguet (DGALN/bureau des opérations d'aménagement) et Anne Fraisse (Europolia –Club Ville Aménagement)
- Le financement participatif, un levier pour les opérations d'aménagement ? - Souleymane Galadima - Directeur général WiSEED immobilier
- Le crowd-funding peut-il être un modèle enfin viable pour financer la ville ? Juliette MAITRE, Cerema

Synthèse et enseignements

L'année 2016 a été marquée par l'actualité de l'ordonnance sur la démocratisation du dialogue environnemental n°2016-1060 du 3 août 2016, qui réinterroge les questions de participation du public dans les projets d'aménagement avec un impact sur les aménageurs publics ou privés. La notion de « concertation processus » modifie fondamentalement la vision des acteurs, les pratiques des aménageurs qui devront intégrer cette composante dans leur management pour conduire la concertation de l'amont à la fin du projet. L'appréhension par le projet constitue une réelle avancée pour les aménageurs. La notion du projet est au centre du débat, et non plus la procédure. Dans le cadre d'un projet porté par plusieurs acteurs, l'évaluation environnementale sera portée au niveau du projet, ce qui suppose, pour les aménageurs, de s'organiser en amont avec les autres opérateurs. C'est la même chose pour la concertation ensuite et cela change vraiment la façon de voir les choses : le projet peut se concrétiser par plusieurs procédures ou plusieurs maîtres d'ouvrage ! Cela pose alors la question de la responsabilité de cette concertation.

→ *Quelle organisation amont des aménageurs avec les autres opérateurs pour porter l'évaluation environnementale à l'échelle du projet? Quelle responsabilité partagée au niveau de la concertation ? Quel impact sur les opérations d'aménagement relevant du L103-2 du CCH qui gravitent autour d'un périmètre de projet relevant de la disposition de l'ordonnance ? Vers de nouveaux rapports contractuels aménageurs/opérateurs ? Quelles modalités de partage des responsabilités entre acteurs en cas de contentieux ? Quelle gouvernance urbaine ?*

Il est parfois difficile de distinguer la concertation de la participation. Cette dernière peut-elle aller jusqu'à la participation financière des citoyens aux projets d'aménagement ?

Le financement participatif est un outil de financement alternatif, sans l'aide des acteurs traditionnels, notamment bancaires. Il permet de récolter des fonds auprès d'un large public via des plateformes de financement participatif, rendues possibles grâce à internet et aux réseaux sociaux. En fort développement dans le domaine immobilier, ce mode de financement se développe aujourd'hui dans le domaine de l'aménagement.

→ *Il ressort des présentations que le financement participatif pour l'aménagement fonctionne bien sur des opérations rapides dans le temps et permet aux aménageurs de constituer des fonds propres en complémentarité des financements bancaires. Les projets d'aménagement plus importants induisent la création d'un nouveau modèle économique avec d'autres temporalités, ce qui n'est pas encore proposé par ces plate-formes !*

→ *Le public ne connaissant pas le métier de l'aménagement, ce type d'initiative est aussi une manière d'expliquer et de faire participer le public. C'est aussi un moyen de développer l'aménagement et de faire la passerelle entre la participation sur le programme, voire la co-production et la participation financière.*

→ *Désormais les collectivités elles-mêmes peuvent faire appel au financement participatif. Une toute*

première expérience a eu lieu et il est un peu tôt pour savoir si le financement participatif peut permettre de pallier au manque de financements pour les nouveaux projets d'aménagement, notamment dans les zones étendues.

Réforme de la participation du public – Sabine Baillarguet (DGALN/bureau des opérations d'aménagement) et Anne Fraisse (Europolia –Club Ville Aménagement)

L'ordonnance sur la démocratisation du dialogue environnemental se situe dans le cadre du chantier de modernisation du droit de l'environnement lancé en 2012 avec pour objectif de rendre plus clair et plus adapté le droit de l'environnement. L'objectif de la participation du public (tel qu'il est défini dans l'article L120-1 du code de l'environnement) est de renforcer la participation du public en amont des projets afin d'améliorer la qualité de la décision publique et d'assurer la préservation de l'environnement; sans toutefois de réel allègement de la participation en aval, notamment de l'enquête publique.

Ce que dit le texte

Les **principes applicables à toute concertation** (qu'elle relève du code de l'urbanisme ou du code de l'environnement) sont les suivants :

- droit du public à accéder aux informations pertinentes (→ mesures concrètes)
- droit pour le public de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions
- droit pour le public d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions.

Le champ des projets soumis à la commission nationale du débat public reste a priori inchangé. Toutefois, cette dernière se voit attribuer de nouvelles missions ; un rôle de conciliation pour tout projet (si les parties, y compris le maître d'ouvrage, le demandant) et un rôle de demande d'expertises complémentaires sur tout projet (de sa propre initiative ou à la demande d'un garant) .

L'ordonnance introduit une **nouvelle concertation facultative**, à l'initiative du maître d'ouvrage, pour tous les projets soumis à étude d'impact. Les projets soumis à une concertation obligatoire en application du code de l'urbanisme (L 103-2), comme les ZAC, sont exclus du champ d'application de cette nouvelle concertation. Tous les autres projets d'aménagement, y compris ceux rentrant dans le champ d'application de la concertation facultative au titre du code de l'urbanisme (L300-2) sont concernés. Les modalités de cette concertation sont précisées à l'article L 121-16 du code de l'environnement.

Certains projets sont soumis à une déclaration d'intention publiée par le maître d'ouvrage avant le dépôt de la demande d'autorisation. L'enjeu est de faciliter la participation du public dès la connaissance du projet. La déclaration d'intention concerne :

- tout projet réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique à partir d'un certain seuil de dépenses qui doit encore être établi par décret
- tout projet privé dont le montant total des subventions publiques à l'investissement sous forme d'aide financière nette serait supérieur à un seuil (établi par ce même décret) .

Suite à cette déclaration d'intention dans laquelle le maître d'ouvrage précise s'il décide d'organiser ou non une concertation (au titre du code de l'environnement ou de l'urbanisme), dans un délai de 2 mois, le maître d'ouvrage peut se voir imposer une concertation au titre de l'environnement par l'autorité compétence ou par le préfet saisis par un droit d'initiative. Dans le cadre de la déclaration d'intention, le droit d'initiative est potentiellement très large.

Pour les projets non soumis à déclaration d'intention, et dans l'hypothèse où le maître d'ouvrage n'a pas organisé de concertation ou a organisé la concertation avec des modalités qui ne respectent pas les conditions posées par le code de l'environnement (L.121-16), l'autorité compétente peut imposer une concertation au titre du code de l'environnement dans les 15 jours qui suivent le dépôt de la demande d'autorisation.

Dans le cadre du code de l'urbanisme, les modalités de la concertation sont librement définies et touche à tous les domaines. La concertation au titre de l'environnement est essentiellement centrée sur les questions environnementales.

L'ordonnance crée également une **nouvelle procédure de participation du public par voie électronique**. L'étude d'impact de la ZAC est soumise à cette nouvelle procédure qui se rapproche de l'enquête publique. Cette nouvelle modalité s'ajoute aux dispositifs existants, afin de rendre légale la participation par voie électronique. Les dossiers devront être obligatoirement mis en ligne (obligatoire à partir en 2018). Cette participation par voie électronique implique également la tenue d'un registre électronique en plus du registre papier.

Autre nouveauté; : la possibilité d'organiser après l'enquête publique, une réunion publique. Cette réunion doit permettre de répondre aux éventuelles conclusions défavorables du commissaire enquêteur. Cette réunion a lieu dans les 2 mois suivant la clôture de l'enquête publique. Déjà possible aujourd'hui, la

nouveauté réside dans la possibilité laissée au préfet de l'imposer. En termes d'éthique, la question de la participation du commissaire enquêteur à cette réunion publique n'est pas tranchée. Cette réunion n'a pas pour objet de modifier le projet. Elle permet seulement d'expliquer les choix retenus et le projet à la population.

L'ordonnance renforce enfin la dématérialisation de l'enquête publique et facilite l'organisation d'une enquête publique unique ou simultanée. Cette pratique existait mais la procédure est désormais plus sécurisée. Cela permet, lorsqu'on a un projet qui nécessite une mise en compatibilité, d'avoir une évaluation environnementale unique. Pour autant, tous les projets ne sont pas en enquête publique unique car les temporalités ne sont pas toujours les mêmes.

L'ordonnance est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 et prévoit des dispositions transitoires.

Ce qui change pour les aménageurs (Anne Fraisse - Europolia)

La loi d'habilitation (loi Macron) en vertu de laquelle l'ordonnance a été prise visait un objectif de simplification des procédures. Parallèlement, ce texte, élaboré afin d'éviter que se reproduise le traumatisme de Sivens, devait concourir à améliorer la participation du public aux décisions environnementales.

Cette concertation environnementale s'inscrit dans un **nouveau rapport au bien commun**. Il introduit un changement de paradigme : « l'État n'est plus le seul porteur de l'intérêt général » (Laurence Monnayer Smith). Cette modification de l'approche permet ainsi de légitimer la discussion sur le fond et sur l'opportunité du projet à travers la participation publique.

Cette nouvelle concertation a ouvert de nombreux débats. Tout le monde est d'accord pour dire qu'il faut prendre en compte la dimension environnementale dans la concertation. C'est d'ailleurs largement fait par les aménageurs dans le cadre de la concertation prévue à l'article L 103-2 du Code de l'Urbanisme qu'ils connaissent bien. Toutefois, le nouveau texte, même s'il a le mérite d'introduire une concertation en amont pour des projets qui en sont actuellement exclus, réduit le sujet au seul domaine de l'environnement. C'est un sujet important, mais ce n'est pas l'unique focus pour l'appréciation d'un projet ! La question environnementale est essentielle, les autres aspects (social, économique, culturel, humain...) ne doivent pas pour autant être oubliés. Pour d'autres participants, au vu du nombre de mesures compensatoires prescrites sur les projets, cette nouvelle concertation environnementale est susceptible d'améliorer la prise en compte et la protection de l'environnement.

Il ressort également des débats que ces dispositions interrogent l'opportunité des projets, sous le prisme uniquement de la protection environnementale. Certaines prises de paroles rappellent que le PLU doit intégrer les problématiques environnementales. Par conséquent, la nouvelle compensation collective agricole par exemple, qui vise à « éviter, réduire et compenser » les pertes économiques de la filière agricole, vient ajouter une contrainte supplémentaire, économique et financière, en créant une distorsion de traitement avec les autres acteurs économiques.

L'ordonnance traite également et indirectement de l'option 0, à savoir l'appréhension des conséquences environnementales en cas d'abandon du projet. L'ancien régime des études d'impact prévoyait déjà la production d'un scénario « de base ». Cet aspect est toutefois renforcé par la nouvelle ordonnance sur l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets. En effet, ce scénario 0 doit être débattu lors de la concertation. Les 2 ordonnances constituent en ce sens un corpus réglementaire unique, où les textes sont à lire en miroir pour une bonne compréhension des concepts.

L'autre idée centrale est la notion de « concertation processus », c'est-à-dire tout au long du projet. Cette notion modifie fondamentalement la vision des acteurs, ainsi que les pratiques des aménageurs qui devront intégrer (s'ils ne l'ont pas déjà) cette composante dans leur management pour conduire la concertation de l'amont à la fin du projet.

Pour autant, l'enquête publique n'est pas allégée. Une forme de confusion survient d'ailleurs entre élaboration du projet et instruction administrative. Cela pose au final de nombreuses questions quant à la temporalité de la procédure et de la déclaration d'intention qui pour rappel déclenche le droit d'initiative.

Par ailleurs, la disposition laissant la possibilité au Préfet de solliciter l'organisation d'une nouvelle concertation, en présence d'un garant, y compris s'il y a eu une enquête préalable, inquiète les porteurs de projet. Même si cette disposition ne concerne pas spécifiquement les opérations d'aménagement qui sont exclues du dispositif au motif qu'elles relèvent toujours de la concertation définie aux articles L 103-2 et suivants du Code de l'Urbanisme, elle impacte les autres opérations qui gravitent autour. En effet, la liste des projets soumis à l'article L 103-2 est limitative. Par conséquent, Les projets non prévus dans le cadre de cet article du code de l'urbanisme seraient ainsi soumis à cette disposition.

Enfin et pour l'instant, nous pouvons regretter l'absence d'articulation entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement permettant de suspendre la procédure d'instruction pendant la concertation (risque notamment d'une autorisation tacite).

Bien que l'appréhension de la notion de projet constitue une réelle avancée pour les aménageurs, elle n'est pas sans poser de nouvelles questions. Ainsi et dans le cadre d'un projet porté par plusieurs acteurs, l'évaluation environnementale sera portée au niveau du projet, ce qui suppose, pour les aménageurs, de s'organiser entre eux amont avec les autres opérateurs.

Cette approche est souhaitable du point de vue de l'appréciation des impacts, mais la déclinaison opérationnelle de cette unicité de projet en cas de multiplicité de maîtrises d'ouvrages ou de procédures est à trouver.

Il en est d'ailleurs de même au sujet de la concertation qui pose nécessairement la question de la responsabilité. Le défaut d'encadrement réglementaire enjoint les opérateurs publics ou privés à réfléchir ensemble à cette question dans le cadre de leurs rapports contractuels.

Les perspectives pour le RNA

Le code de l'urbanisme contenait déjà l'exigence de continuité de la concertation même si celle-ci n'était pas précisément définie. Les questions opérationnelles vont être redoutables du point de vue des aménageurs, par exemple du fait de la notion de l'unicité de projet. Les premiers outils, comme le PIM (Projet d'Intérêt majeur), commencent à se mettre en place autour de cette notion de projet multi-acteur. Créé par la loi ALUR, il peut être utilisé comme un contrat entre opérateurs publics et privés pour porter les études (dont les études environnementales).

La définition des modalités de contractualisation entre opérateurs pour mener la concertation, peut constituer un bon sujet de réflexion pour le RNA !

Il permettrait, par exemple, de définir les modalités de partage des responsabilités entre les acteurs en cas de contentieux.

Les premiers retours d'expérience sont attendus pour fin 2017, ce qui permettra probablement d'en tirer les conséquences sur les outils de l'aménagement et les ajustements à faire sur le code de l'urbanisme.

Le financement participatif, un levier pour les opérations d'aménagement ?

Il est parfois difficile de distinguer la concertation de la participation. Cette dernière peut-elle aller jusqu'à la participation financière des citoyens aux projets d'aménagement ?

Le financement participatif est un outil de financement alternatif, sans l'aide des acteurs traditionnels, notamment bancaires. Il permet de récolter des fonds auprès d'un large public via des plateformes de financement participatif, rendues possibles grâce à internet et aux réseaux sociaux. Il peut prendre la forme de dons, de prêts rémunérés ou de participations dans l'entreprise. Le crowdfunding séduit chaque année un public de plus en plus large.

En fort développement dans le domaine immobilier, ce mode de financement se développe aujourd'hui dans le domaine de l'aménagement. Il a pour objectif de financer en fonds propres les opérations.

Quelques plateformes proposent aujourd'hui du financement participatif d'opérations d'aménagement réalisées sous permis d'aménager.

Souleymane Galadima - Directeur général WiSEED immobilier

Quelques chiffres et définition

On distingue 3 grandes catégories dans la finance participative :

- le don contre don
- le prêt (entre particuliers ou entreprises) (10 milliards de prêts à la consommation entre particuliers aux USA).
- le capital investissement (sur lequel est positionné WiSEED)

Quelques chiffres sur la finance participative : 34 milliards de dollars investis au niveau mondial. 2 millions de français ont déjà utilisé le crowdfunding. C'est un marché en pleine explosion : 1250 % de croissance entre 2012 et 2015 et cela va se poursuivre.

Ce n'est pas une offre concurrente, mais une offre complémentaire des banques.

En fait, le financement participatif a toujours existé !

Le positionnement de WiSEED

Les activités de WiSEED ont commencé en 2008 sur Toulouse par du financement de start'up et se sont élargies dans le domaine de l'immobilier.

WiSEED est la première plateforme en Europe pour le financement des start up qui a été agréée en tant que PSI (prestataire de services d'investissement). Ils peuvent lever jusqu'à 5 millions d'euros, sans limite de contributeurs. Ils ont fait le choix d'un positionnement en région, avec des expertises métiers internalisées. L'enjeu était de montrer qu'on pouvait trouver et financer des bons projets (pas juste le fond du panier).

Aujourd'hui, WiSEED représente 150 projets financés dont 70 projets immobiliers (2401 logements financés réalisés)

Investir dans l'immobilier à proximité de leur lieu de vie et dans leur région, est important pour les investisseurs !

WiSEED réunit 76000 membres, avec un ticket moyen de 2115 euros et un rendement de 8 à 12 %-

Les membres sont présents sur tout le territoire. Il y a peu de mixité (seulement 11 % de femmes) mais une représentation équilibrée en termes d'âge ou de catégories professionnelles. Les personnes morales (PME, institutionnels) constituent une part non négligeables des investisseurs Wiseed, assurant ainsi une mixité de financement.

Le ticket minimum d'investissement est de 100€ et le process entièrement dématérialisé (signature..AG, attestation fiscale, suivi trimestriel)...

Sur les 70 projets immobiliers financés, 15 ont été livrés avec un taux (avant impôt) de 9 % environ.

Le crowdfunding immobilier permet de financer les apports en fond propre (sur 12 à 36 mois) ou opérer un refinancement en cas de projets suffisamment avancés.

Il permet également aux aménageurs d'assurer et d'accélérer le financement des opérations (il faut 2 mois une fois que le dossier est bouclé).

Wiseed développe auprès du grand public un rôle de pédagogie sur ce qu'est la promotion immobilière, l'aménagement et leurs contraintes ! Un investisseur qui comprend le métier, comprend mieux les risques. C'est aussi une manière de faire de l'immobilier par procuration pour les investisseurs (invitation à la pose de la première pierre par exemple).

Les investisseurs sont aussi des acquéreurs potentiels. Le promoteur bénéficie d'une communication et d'une commercialisation améliorée. Toutefois et à la différence du don ou du mécénat, les investisseurs

attendent un rendement.

La politique de sélection est rigide.

Wiseed recherche des garanties différentes de celles exigées par les banques. Il ne s'attache pas au patrimoine de l'opérateur mais analyse plutôt la qualité du projet, la stabilité et la réputation de l'opérateur. Cela permet de drainer une partie de l'épargne sur des projets qui auraient eu du mal à se financer autrement (comme par exemple des projets ossature bois).

WiSEED intervient à un stade plus avancé plus tard que les banquiers. Un scoring de chaque opération tient compte de l'aspect sociétal et de l'aspect esthétique.

Wiseed a débuté son activité sur la promotion immobilière et après échange avec le SNAL, finance certaines opérations d'aménagement et de rénovation.

L'aménagement et le crowdfunding.

Wiseed fait voter les participants sur les projets (e-vote en parallèle de la phase d'audit).

Les investisseurs votent sur 11 critères afin d'opérer une réelle évaluation participative des projets ! Cela permet de tester les produits auprès des particuliers !

Certains opérateurs sont plus ouverts que d'autres, mais cela challenge les promoteurs.

Toutefois, cette participation intervient un peu tard dans le processus de montage de l'opération. Investir l'aménagement permettrait d'impliquer ces investisseurs plus en amont du processus opérationnel.

La communication est soignée et innovante notamment la mise en ligne sur la plate-forme d'une vidéo de présentation du projet à financer et un trafic-manager.

A ce titre, le financement participatif assis sur des opérations d'aménagement présente quelques inconvénients dans la mesure où l'aménagement sans construction ne constitue pas un produit fini.

Exemple de projets

- *Projet terminé : LES TERRES DE VILLE VIEILLE - Opération de lotissement à L'isle Sur La Sorgue (84) : 15 lots, Rendement de 11 % d'intérêts annuels bruts sur 12 mois, remboursé en septembre 2016, par l'aménageur Société d'Etudes Azuréenne (S.E.A.) (SNAL) : 68 souscripteurs avec un ticket moyen de 3000€ et une collecte réalisée en 6 minutes !*

- *Projet financé : LE DOMAINE DE LAUNAY - Opération de lotissement à Ploufragan (22), 12% annuel sur 18 mois (96 financeurs) - Réalisation d'un ensemble de 158 lots de terrains à bâtir à Ploufragan en Côtes d'Armor, par l'aménageur CAB Promotion*

- *Projet financé : LES PLATTES 4 - Opération de lotissement à Vourles (69) 11% annuel sur 18 mois * Aménagement et construction de la zone d'activités Les Plattes 4 à Vourles près de la banlieue lyonnaise.*

Quel intérêt pour les aménageurs ?

Le financement participatif pour l'aménagement fonctionne bien sur des opérations rapides dans le temps et permet aux aménageurs de constituer **des fonds propres en complémentarité des financements bancaires**. Wiseed commence à travailler sur des projets d'aménagement plus importants ce qui induit la création d'un nouveau modèle économique avec d'autres temporalités !

Le e-vote sur le projet doit être élargi et intervenir plus en amont afin de prendre la forme d'une concertation numérique.

Le public ne connaissant pas le métier de l'aménagement, ce type d'initiative est aussi une manière d'expliquer et de faire participer le public. C'est aussi un moyen de développer l'aménagement et de faire la passerelle entre la participation sur le programme, voire la co-production et la participation financière.

Le crowd-funding peut-il être un modèle enfin viable pour financer la ville ? **Juliette MAITRE, Cerema**

Le crowd-funding présente l'avantage de prôner un urbanisme participatif et collectif qui intègre l'usager futur de l'équipement à toutes les phases du projet, de la conception, à la réalisation et même à la gestion.

Les collectivités peuvent faire appel au crowd-funding. Depuis le 16 décembre 2015, un décret permet aux collectivités locales de bénéficier du financement participatif en confiant à un organisme tiers l'encaissement de recettes pour leur compte. St Brieuc agglomération est la première collectivité à avoir tenté l'aventure pour un projet d'énergie renouvelable via la plateforme collecticity (<https://www.collecticity.fr/>).

Aujourd'hui, c'est Langouet, petite commune de 544 habitants en Bretagne, célèbre pour ses premiers lotissements écologiques qui se lance dans l'aventure avec un financement participatif pour un projet

d'habitat selon plusieurs critères : mobilité décarbonée, utilisation de matériaux écologiques bio-sourcés et dépolluants, production, stockage et redistribution d'énergies renouvelables, prise en compte des nouvelles façons d'habiter, etc. Une étude est ouverte au financement participatif citoyen à hauteur de 40.000 €. A travers cette campagne, LANGOUET souhaite promouvoir le développement de la démarche cradle to cradle dans l'aménagement urbain des communes rurales et ainsi permettre aux habitants de bénéficier des retombées environnementales que procure l'habitat eco-bénéficiant.

Il s'agit de la toute première expérience et il est un peu tôt pour savoir si le financement participatif peut permettre de pallier au manque de financements pour les nouveaux projets d'aménagement, notamment dans les zones détendues.

Conclusion

Prochaine séance en mars sur l'urbanisme temporaire.