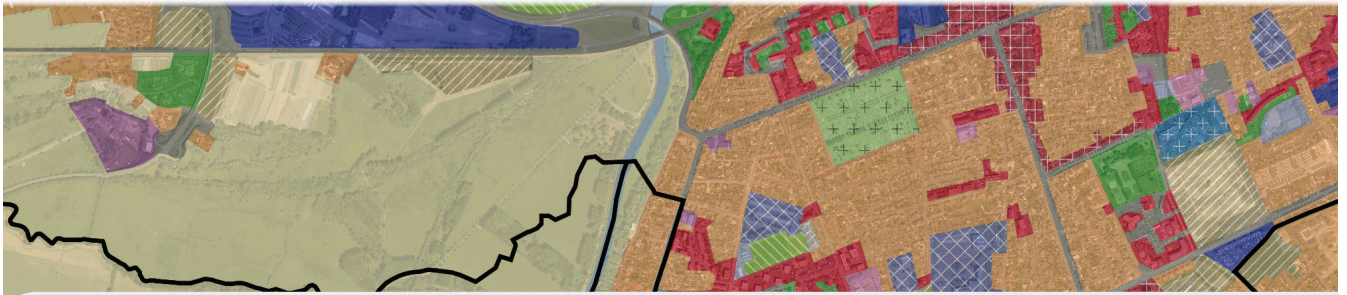




AUCAME
Caen Normandie

ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE

UN OUTIL FONCIER À DESTINATION DES TERRITOIRES



Une association foncière urbaine (AFU) n'est pas une procédure nouvelle dans le panel des outils fonciers puisqu'elle date de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967. Pour autant, elle reste mal connue des collectivités, des aménageurs et des propriétaires fonciers alors qu'elle peut être une réponse adaptée aux enjeux fonciers, économiques et urbains d'aujourd'hui.

La rareté du foncier est souvent mise en avant par les aménageurs, promoteurs et élus pour justifier la pénurie actuelle de logements. Il existe pourtant un potentiel foncier au sein du tissu urbain qui certes paraît difficilement mobilisable via les outils fonciers communs (ZAC, PA), mais qui à travers l'utilisation d'AFU permet de réinterroger les pratiques d'aménagement et d'aboutir à un projet urbain sans une intervention publique exclusive et massive.

QU'EST-CE QU'UNE ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE ?

Définition

L'association foncière urbaine (AFU) est une procédure d'urbanisme opérationnel au même titre que le permis d'aménager, le permis groupé ou la zone d'aménagement concerté (ZAC). Il s'agit d'une association syndicale, composée de plusieurs propriétaires fonciers, créée dans le but de réaliser un aménagement commun et maîtrisé sur un périmètre pré-défini.

Les AFU peuvent porter sur quatre objets :

- **le remembrement de parcelles** ainsi que les travaux et aménagements nécessaires. L'AFU de remembrement est la plus couramment utilisée. Elle est notamment propice dans les zones où la configuration des parcelles ne permet pas de construction sans un réaménagement complet de la zone ;
- **le regroupement de parcelles** en vue de la mise à disposition ou de la vente à un tiers ;
- **la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif** (voiries, aires de stationnement, etc.). On retrouve généralement ces A.F.U. dans les lotissements où aucun espace n'a été rétrocédé à la commune. Il faut donc un organisme pour se charger de l'entretien de ces espaces, l'A.F.U. est une solution ;
- **la conservation, la restauration des secteurs sauvegardés** ainsi que leur restauration immobilière.

Les différents types d'AFU

Avant la promulgation de la loi ALUR en 2015, il existait trois types d'AFU :

L'AFU libre (AFU-L) est une personne de droit privé. Elle est créée à l'initiative des propriétaires et avec leur

consentement unanime sans intervention directe de l'autorité administrative. Les propriétaires se mettent d'accord pour réaliser le redécoupage parcellaire et les éventuels travaux de viabilisation dans le périmètre à aménager.

L'AFU autorisée (AFU-A) est un établissement public doté de prérogative de puissance publique. Elle est créée sur autorisation du préfet après avis ou accord du conseil municipal ou de l'EPCI compétent en matière de PLU et après enquête publique. Elle est à l'initiative de propriétaires fonciers, d'une collectivité locale, d'un groupement de collectivités territoriales ou de l'autorité administrative. Elle doit être acceptée par une majorité qualifiée (au moins 2/3 des propriétaires détenant au moins 2/3 des terrains). Lorsque l'AFU est constituée, les propriétaires non-adhérents peuvent mettre en demeure l'AFU d'acquérir leurs biens compris dans le périmètre de cette dernière en recourant au droit de délaissement.

L'AFU constituée d'office (AFU-O) : ce type d'AFU est très rare dans le domaine de l'aménagement. L'AFU-O est constituée d'office par le préfet. Ce dernier peut y recourir uniquement dans des cas précis énoncés par la loi.

Le droit de délaissement

Les propriétaires fonciers n'ayant pas adhéré à l'association peuvent dans un délai de 3 mois à partir de la publication de la décision administrative autorisant l'association et également, dans le cadre du regroupement de parcelles, délaisser leur foncier moyennant indemnité.

A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée comme en matière d'expropriation.

QU'EN SAVONS-NOUS ?

REPÈRES CHRONOLOGIQUES :

Loi n° 67-1253
du 30 décembre 1967,
loi LOF

- Loi d'Orientation Foncière qui crée les associations foncières urbaines.

Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004

- Cette ordonnance relative aux associations syndicales de propriétaires simplifie et précise le statut et les règles applicables aux AFU.

Décret n°20065-504 du 3 mai 2006

- Porte application de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004.

Décret Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, loi ALUR

- Incitation à la création des associations foncières urbaines de projet (AFU-P), possibilité de créer des périmètres de projet et assouplissement des règles de distraction (possibilité pour un membre de l'AFU-P de vendre ses terrains à un acquéreur qui ne souhaite pas être inclus dans le périmètre de l'AFU. Ces terrains sont alors soustraits du périmètre de l'association après accord de l'assemblée générale.).

Phase 1
Préparatoire

Emergence du projet, concertation, diagnostic de territoire, études préalables...

Phase 2
Pré-opérationnelle

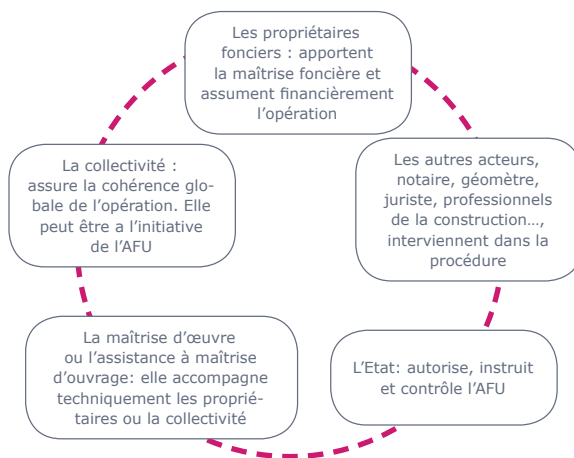
Création de l'AFU, conception du projet, programmation, négociation, analyse financière et fiscale, bilan financier

Phase 3
Réalisation

Approbation du dossier de réalisation, instruction administrative du dossier, réalisation des travaux et commercialisation des lots, paiement des frais exécutoires, dissolution de l'AFU

L'AFU : UN FONCTIONNEMENT TRÈS ENCADRÉ

Les acteurs de l'AFU



Le fonctionnement des AFU : les instances de gouvernance

L'AFU est composée de quatre organes administratifs :

- L'instance décisionnaire : l'assemblée générale.** Cette instance réunit l'ensemble des propriétaires. Elle élit le conseil de syndics et a un rôle de contrôle envers ce dernier.
- L'organe exécutif : le conseil des syndics.** Il est élu par l'assemblée générale. Il est composé de membres très impliqués dans la réalisation de l'AFU. Il a notamment en charge d'établir le projet de remembrement, les travaux, de dresser les bases de répartitions et les participations imposées à chaque propriétaire, de voter le budget...
- Le président :** il est élu par les membres du conseil des syndics. Il est le représentant de l'AFU au regard des tiers. Il est le représentant légal et l'ordonnateur de l'association.
- Le vice-président :** il remplace le président en cas d'absence ou d'empêchement.

Comment mettre en œuvre une AFU : trois phases opérationnelles

Plusieurs modes de financement pour les propriétaires fonciers

Le financement de l'AFU dépend principalement :

- d'une cotisation pour les AFU-L,
- d'une taxe syndicale pour les AFU-A versée par chaque propriétaire foncier.

Le paiement de la participation peut se réaliser sur fonds propres, sous forme d'apport de terrain « la remise d'immeubles » ou par le recours transitoire à l'emprunt.

La remise d'immeubles

La remise d'immeubles est utilisée pour les propriétaires fonciers qui ne disposeraient pas d'apport financier permettant de financer les travaux d'aménagement (article L322-9-2 du code de l'urbanisme). Dans ce cadre la contribution à l'AFU est effectuée sous forme de terrain. La remise d'immeuble est calculée en fonction du montant des frais d'aménagement, de l'application d'une minoration de sécurité appliquée par l'AFU, de la valeur de vente sur le marché au m², de la surface d'origine apportée et de la perte foncière pour les espaces communs.

Les avantages de cet outil pour l'ensemble des acteurs

Pour les propriétaires

- Plus value de leur foncier
- Possibilité de conserver la pleine propriété de ses terrains (pas d'expropriation)
- Mutualisation des frais d'aménagement
- Création d'un cadre d'échanges entre propriétaires et participation au projet d'aménagement
- Possibilité de vendre à tout moment
- Neutralité fiscale du remembrement

Pour la collectivité

- Déblocage de situation de rétention foncière
- Création d'un dialogue entre propriétaires et collectivité
- Eviter le recours à des procédures lourdes (préemption, expropriation)
- Limite le portage foncier et par conséquent le coût global de l'opération
- Prendre part au projet et à son contrôle
- Financement possible d'équipements publics par l'AFU

Pour les opérateurs publics et privés

- Adhésion des propriétaires réticents
- Adhésion à l'AFU possible ou rachat de lot après le remembrement
- Limite le risque de contentieux

LES APPORTS DE LA LOI ALUR INCITANT LA CRÉATION D'AFU

L'article 163 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a mis en avant cet outil foncier en créant un quatrième type d'AFU : **l'association foncière urbaine de projet (AFU-P)**.

L'AFU-P permet de réaffirmer le rôle et la place de la collectivité en introduisant la possibilité de délimiter au sein du règlement graphique du PLU un périmètre de projet dans lequel, les propriétaires sont incités à se regrouper en AFU-P (article L322-13 du code de l'urbanisme).

La collectivité peut, si elle le souhaite accompagner le périmètre de projet de mesures incitatives afin de faciliter et accélérer la constitution et la mise en œuvre de l'AFU-P (avance des études opérationnelles, prise en charge des frais de constitution de l'AFUP...).

QUELLES PERSPECTIVES DE L'ÉMERGENCE DES AFU PROJET ?

Un outil pour valoriser le foncier morcelé

La création d'une association foncière urbaine a un intérêt dans les secteurs où la configuration des parcelles et la multiplicité des propriétaires rend complexe la mise en place d'une opération d'aménagement par la collectivité. Cet outil foncier est également approprié en périphérie des villes où la dispersion des constructions mais également les divisions excessives des propriétés à la suite de mutations ou successions laissent apparaître des secteurs en sous densification. L'intérêt de l'AFU-P s'illustre alors très bien pour la mobilisation des espaces morcelés ou des espaces urbanisés sans réflexion d'ensemble (fond de jardin, aménagement de dents creuses, densification de parcelles sous utilisées, reconversion de friches...).

Les AFU de projets créées par la loi ALUR constituent de réelles alternatives aux procédures classiques d'aménagement et évitent le recours massif à certaines procédures lourdes (expropriation, préemption...).

Dans un contexte de rareté du foncier, de volonté de s'extirper des logiques de consommation d'espaces agricoles et naturelles et de ce fait de réinvestir les potentialités foncières au sein du tissu déjà urbanisé, les AFU sont une réponse opérationnelle intéressante pour assurer une maîtrise foncière des terrains tout en conservant le contrôle du projet urbain.

Une réponse aux baisses budgétaires des collectivités

Les AFU répondent également aux problématiques budgétaires des collectivités. Cette procédure limite l'investissement financier de la part de la collectivité. L'aménagement est réalisé par les propriétaires privés. Pour autant, la collectivité garde le contrôle sur l'opération en étant membre ou à l'initiative de l'AFU.

Aménager avec les propriétaires fonciers

Le propriétaire foncier devient un acteur central de l'aménagement. Il était jusqu'ici consulté en dernier recours une fois que la faisabilité technique et financière de l'opération était établie. Le seul poste variable, financièrement, d'une opération était alors le foncier (cf. le compte à rebours).

Désormais, face à la surconsommation du foncier en extension urbaine et aux objectifs de production de logements, il est nécessaire de mobiliser du foncier au sein des espaces déjà urbanisés. Les collectivités territoriales doivent alors repenser la maîtrise foncière et se doter d'une réelle « stratégie foncière » dans laquelle **l'aménagement avec les propriétaires fonciers est à intégrer**. Le foncier n'est donc plus une simple variable d'ajustement dans le montage opérationnel.

De plus, l'AFU-P donne la possibilité de passer outre une minorité de propriétaires récalcitrants au nom de l'intérêt général de l'opération sans avoir recours à de lourdes procédures (ZAC). L'utilisation de l'outil AFU de projet risque donc d'émerger dans les opérations d'aménagement. Pour autant l'utilisation de cette procédure reste limitée en France. La géographie des AFU dépend essentiellement des lieux ou certains professionnels maîtrisent parfaitement l'outil : Alsace, Bourgogne, Auvergne et Bretagne.

Un exemple d'AFU qui illustre l'intérêt de l'AFU de projet promu par la loi ALUR

L'AFU de Keintzheim : comment densifier au sein d'un tissu urbanisé

- 1,5 hectares enclavés en cœur de bourg
- 20 propriétaires de foncier
- Création de 23 terrains constructibles
- Commune propriétaire de foncier et membre de l'AFU-A
- Travaux réalisés et financés par l'AFU

Plan de secteur avant remembrement



Plan de secteur après remembrement



Source : Vincent Roth, géomètre-expert

Vue aérienne d'insertion dans le tissu urbain



Crédit photo : Christian DANTZ - Eddy BROXER

Source : bulletin municipal de Keintzheim n° 13

ZOOM SUR UNE AFU AUTORISÉE EN PÉRIPHÉRIE : Les Charmes du petit bois

Situation : Perrigny-lès-Dijon
à 6 km au sud-ouest de Dijon

Nombre d'habitants : 1 464

Superficie du projet : 28 hectares

Densité : 35 logements/hectare

Budget d'aménagement :
20 millions d'euros

Nombre de propriétaires : 33 comptes
de propriétés pour 95 propriétaires

Programme :

- 138 lots individuels purs
- 41 lots individuels accolés
- 12 lots individuels intermédiaires
- 7 lots habitat collectif
- 788 logements
- 2 ha d'espaces paysagers
- 3 ha de plaine sportive

Financement équipements : AFU-A

Collectivité :

- propriétaire de foncier membre de l'AFU ;
- lots attribués à la commune : plaines sportives et 2 lots constructibles pour l'accueil d'un équipement périscolaire et d'une résidence pour personnes âgées.

Paiement en remise d'immeubles :

16 comptes de propriétaires ont opté pour le paiement en remise d'immeubles soit 40 % de l'opération

Droit de délaissement : la collectivité a permis à un organisme social d'acquérir

des terrains afin de réaliser des logements en adéquation avec les demandes
=> 20 % de logements locatifs sociaux.

Plan de situation



Source BAFU

Plan de composition



Habitat individuel à dominante isolé	Services et équipements	Voies structurantes
Habitat individuel jumelé ou accolé sur une limite	Bassins de rétention paysagers	Voies secondaires
Habitat intermédiaire collectif ou individuel groupé, jumelé ou accolé	Espace sportif et espaces verts	Voies tertiaires
Habitat collectif structurant		Voies douces

Source BAFU

La création, via l'article 163 de la loi ALUR, des associations foncières de projet (AFU-P) est une opportunité, pour les collectivités locales et les professionnels de l'aménagement, de s'approprier cet outil ancien afin de mobiliser du foncier jusqu'ici difficilement mobilisable au sein du tissu urbain (cf. AFU de Keintzheim) mais également en périphérie (cf. AFU Les Charmes du petit bois).

L'AFU-P répond aux attentes d'aujourd'hui : limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels, densification, redynamisation des centres villes, maîtrise foncière, densification...tout en limitant l'investissement financier des collectivités et en créant un nouvel acteur de l'aménagement : les propriétaires fonciers. Néanmoins pour être réalisable l'AFU doit contenir un nombre raisonnable de propriétaires et être accompagnée par des professionnels de l'aménagement maîtrisant cet outil complexe au même titre que les ZAC.

- **Aménager avec les propriétaires fonciers**, associations foncières urbaines - CEREMA, 2017
- **Les outils fonciers**, fiche n°10 - CEREMA Normandie Centre, avril 2015
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR)

- + Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004, relative aux associations syndicales de propriétaires
- Art L322-1 à L322-16;R322-1 à R322-40 du Code de l'Urbanisme
- Bulletin communal de Keintzheim n°13 - hiver 2015

Directeur de la publication : Patrice DUNY

Contact : anais.pitel@aucame.fr

Réalisation et mise en page : AUCAME 2017

Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire

DÉPÔT LÉGAL : 2^e TRIMESTRE 2017
ISSN : 1964-5155



Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole
19 avenue Pierre Mendès France - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE



Pour + d'info sur l'Open Data, flashez ce QR Code