

# Aménager avec les propriétaires fonciers

Les associations foncières urbaines





---

# Aménager avec les propriétaires fonciers

## Les associations foncières urbaines

**Cerema**

Territoires et ville

2, rue Antoine Charial 69003 Lyon

[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

## **Collection Connaissances**

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

## **Remerciements**

Cet ouvrage a été réalisé sous l'égide de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (Mme Dominique Oudot-Saintgery et M. Nicolas Le Grand) du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (MLETR), en partenariat avec la commission aménagement durable et urbanisme de l'Ordre des géomètres-experts présidé par M. Gervais Doligez.

Les éléments présentés dans ce document sont issus des synthèses d'un groupe de travail auquel ont été associés MM. Gervais Doligez, Vincent Roth, Xavier Prigent, Claude Barneron, Didier Guelle, Jean-Cédric Landry, Sophonie L'Angevin (Ordre des géomètres-experts), M. Pierre Jeannin (DDT de l'Isère), Mme Pascale Klerger (BAFU), M. Serge Nicolas (Géobretagne Sud), Mmes Françoise Peythieux et Eliane Frémeaux (Conseil supérieur du notariat), Mme Audrey Drouart (SNAL) et M. Jean Nikka (USH).

La rédaction et la coordination technique de cet ouvrage ont été assurées conjointement par M. Guillaume Fauvet et Mme Florence Menez (Cerema territoires et ville).

La relecture du document a été assurée par MM. Daniel Rodriguez, Pierre Nouaille, Marc Morain (Cerema), M. Christophe Perdrix (CD01), M. Jean-Louis Fournier (communauté urbaine de Bordeaux).

# Sommaire

---

■ Introduction	5
■ Quels sont les enjeux autour du foncier ?	6
■ Comment valoriser un foncier morcelé ?	7
■ Pourquoi une AFU ?	9
■ Quels sont les avantages de l'AFU ?	18
■ Quand et où réaliser une AFU ?	26
■ Comment mettre en œuvre une AFU ?	34
■ Quelles perspectives autour de l'émergence des AFU de projet ?	40
■ Lexique	43



# Introduction

Le regroupement de propriétaires fonciers en association syndicale n'est pas nouveau. Les associations foncières urbaines (AFU), qu'elles soient libres ou autorisées datent, en effet, de la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. Pour autant, leur utilisation ne s'est pas vulgarisée aussi largement que celle du permis de lotir ou de la ZAC. Les AFU restent aujourd'hui encore principalement utilisées par quelques professionnels qui en ont fait une spécialité. Elles restent mal connues des collectivités locales, des aménageurs et des propriétaires fonciers. Pourtant, ce type de procédure gagne à être connu et s'avère particulièrement adapté aux enjeux fonciers, économiques et urbains d'aujourd'hui ! Les AFU présentent, en effet, de nombreux avantages pour tous les acteurs impliqués dans l'acte d'aménager et pourraient offrir, dans bien des cas, une alternative efficace aux filières classiques de l'aménagement.

**Le volet « urbanisme opérationnel et foncier » de la loi ALUR<sup>1</sup> a remis en avant ce type d'outil en créant une association foncière urbaine de projet (AFU-P).** En conjuguant la procédure de remembrement, propre à toute AFU à une impulsion plus forte de la part des collectivités locales et au développement d'un partenariat étroit avec les propriétaires et les aménageurs, elle doit permettre de :

- contribuer, *via* une réorganisation parcellaire, à la mobilisation de tènements fonciers ouverts à l'urbanisation, mais difficilement aménageables compte tenu d'un découpage parcellaire complexe et de propriétaires nombreux ;
- valoriser des ressources foncières stratégiques car bien placées dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet urbain global à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité ;
- favoriser des opérations de renouvellement urbain mixte, impliquant une densification sur des terrains nus et une requalification du foncier bâti ;

- assurer la convergence entre les intérêts privés des propriétaires ou des promoteurs et les logiques publiques d'aménagement portées par les collectivités locales au travers de leur document d'urbanisme ;
- accélérer la mobilisation de terrains nécessaires à la production de logements, notamment dans les secteurs sous pression foncière.

Face au paradoxe d'un outil adapté au contexte actuel mais mal connu et peu utilisé, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité a entrepris, en lien avec la commission aménagement durable et urbanisme de l'Ordre des géomètres-experts (OGE) et avec l'appui du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), une analyse de l'utilisation des AFU basée sur un retour d'expériences d'une dizaine d'AFU et sur une capitalisation de la parole d'experts (géomètres, urbanistes, notaires, services instructeurs). Cette première synthèse, tout particulièrement destinée aux élus locaux, aux propriétaires fonciers et aux aménageurs privés vise à :

- mieux faire connaître les différents types d'AFU et notamment l'AFU de projet promue par la loi ALUR ;
- illustrer à travers quelques exemples simples et concrets l'intérêt de cette démarche ;
- donner une première série de clés de compréhension et de mise en œuvre de cet outil de mobilisation du foncier et d'aménagement, et susciter son utilisation.

<sup>1</sup> La loi ALUR comporte de nombreuses dispositions relatives à l'urbanisme opérationnel (clarification des conditions de mise en concordance des documents du lotissement avec le document d'urbanisme ; valorisation des AFU (association foncière urbaine) et création de l'AFU Projet ; possibilité de signer une concession d'aménagement avant la création de la ZAC sous réserve que le bilan de la concertation soit dressé ; valorisation du PUP (projet urbain partenarial) en tant qu'outil de financement des équipements publics de projets d'aménagement privé). L'article 77 crée les associations foncières urbaines de projet (AFU-P) afin de mettre en place un outil d'urbanisme entre les propriétaires fonciers et la collectivité, au service des opérations de remembrement et d'aménagement.

## Quels sont les enjeux autour du foncier ?

Les enjeux autour de la question du foncier sont manifestement différents selon qu'ils sont perçus sous le prisme de la puissance publique ou sous celui des propriétaires.

En effet, la question foncière est, de longue date, au cœur des politiques publiques d'aménagement et de construction. Aujourd'hui, après des décennies de forte consommation foncière, elle doit répondre à de multiples enjeux parfois antagonistes, et s'oriente de plus en plus souvent vers la définition de stratégies communales ou intercommunales nouvelles. Ces stratégies impliquent une évolution en profondeur des politiques d'urbanisme et des outils permettant de les mettre en œuvre.

Matière première de l'aménagement et de la construction, le foncier, ou plutôt sa rareté, est souvent mis en cause pour justifier la pénurie actuelle de logements, surtout dans les secteurs tendus. En effet, il se trouve pour l'essentiel dans les mains de propriétaires privés dont les motivations, quant à son usage, sont d'ordres divers mais souvent axées sur la meilleure valorisation financière possible. Or de nombreuses contraintes spatiales, patrimoniales ou fiscales ne permettent pas toujours de transformer facilement un foncier urbanisable en foncier aménageable. Ceci est notamment le cas dans le tissu urbain où existe un important potentiel de fonciers « libres » (dents creuses, fonds de jardin, parcelles en renouvellement urbain, etc.) difficilement mobilisables.

Face à la surconsommation du foncier et à un étalement urbain galopant depuis 40 ans, les mesures de protection des terres agricoles et des espaces naturels sont de plus en plus draconiennes et nécessitent de mobiliser prioritairement du terrain constructible à l'intérieur des espaces déjà urbanisés et en continuité de l'urbanisation existante.

L'envolée des prix du foncier et de l'immobilier associée aux baisses marquées des finances publiques invite également à penser la maîtrise foncière autrement que par une intervention publique exclusive ou massive. Cela induit, pour les collectivités, la nécessité de se doter d'une stratégie foncière fine et de développer des partenariats avec les professionnels de l'aménagement et les propriétaires fonciers. Cette réorientation des logiques d'aménagement constitue une évolution majeure dans les modes d'urbanisation et réinterroge les pratiques des acteurs et l'utilisation qu'ils font des outils fonciers, financiers et opérationnels à leur disposition.



# Comment valoriser un foncier morcelé ?

Il existe classiquement deux grandes filières permettant d'aménager un terrain et de réaliser une opération d'urbanisme, ainsi qu'une filière moins connue :

- **une filière publique** où l'initiative est prise par la collectivité, libre à elle ensuite de faire appel à des partenaires publics et/ou privés pour mener à bien l'opération ;
- **une filière privée**, où l'initiative relève d'un opérateur privé pouvant être traditionnellement un propriétaire foncier ou un aménageur du type lotisseur-constructeur.

## La filière publique : à l'initiative des collectivités locales

Pour cette première filière, très développée lorsqu'il s'agit de projets complexes, la collectivité lance les études préalables sur le périmètre de projet pressenti avec en parallèle une réflexion sur la maîtrise foncière à développer sur ce secteur (acquisition amiable anticipée par la collectivité ou par un établissement public foncier, utilisation du droit de préemption urbain ou de la déclaration d'utilité publique, contrôle via le règlement du PLU). Cette démarche proactive lui permet de piloter le projet sur une bonne partie de son déroulement, de la conception à la réalisation : la collectivité définit ainsi le schéma d'aménagement et le programme de l'opération mais aussi les conditions de sa mise en œuvre.

Deux dispositifs opérationnels sont principalement mobilisés dans cette filière : la **zone d'aménagement concerté (ZAC)** ou le **permis d'aménager (PA)**. La collectivité peut mener l'opération en régie directe : c'est elle qui conçoit, réalise les travaux d'aménagement et commercialise directement les lots. Elle peut aussi la déléguer à une société publique locale ou la concéder à un opérateur public ou privé, de type bailleur, SEM ou aménageur-lotisseur privé.

La maîtrise du foncier, qui peut être longue, est majoritairement ou totalement publique, suite à des procédures préalables d'acquisition à l'amiable, par préemption ou par voie d'expropriation à l'issue d'une déclaration d'utilité publique.

Le financement de l'opération peut être complètement public ou faire appel à des cofinancements privés. Celui des équipements publics rendus nécessaires par l'opération peut se faire soit par des taxes ou participations d'urbanisme (taxe d'aménagement, participation de ZAC), soit par convention de projet urbain partenarial (PUP).

## La filière privée : à l'initiative des aménageurs, des géomètres-experts et des lotisseurs

La filière privée se caractérise par une opération où l'initiative revient au secteur privé : aménageur-lotisseur, géomètre-expert, promoteur-constructeur. Le plus souvent, cet opérateur a négocié avec un ou des propriétaires fonciers pour l'acquisition de parcelles (signature de compromis de vente) et élabore un projet en respectant les règles d'urbanisme définies par la collectivité, à travers son document de planification. Cet opérateur rencontre ensuite la collectivité pour présenter le projet et négocier le cas échéant sa réalisation et les conditions de sa mise en œuvre (phasage des constructions, financement des équipements publics, etc.) si celles-ci ne sont pas précisées dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Cette concertation préalable doit faire converger les objectifs portés par la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie d'aménagement et le programme bâti porté par les aménageurs et/ou promoteurs. Cette convergence doit viser la cohérence entre les besoins et les capacités liés au marché immobilier local.

Le plus souvent, les OAP devenues obligatoires depuis le Grenelle de l'environnement<sup>2</sup> permettent à la collectivité d'exprimer ses attentes en matière de «schéma d'aménagement» précisant «les principales caractéristiques des voies et espaces publics».

Une fois les autorisations d'urbanisme accordées, le plus souvent un permis d'aménager (PA) ou un permis de construire valant division (PCVD), l'opérateur réalise les travaux et commercialise les lots, voire construit les bâtiments qu'il revend ensuite. Le financement est essentiellement privé, et peut inclure une participation à la réalisation d'équipements publics (station d'épuration, reprise de la voirie primaire, agrandissement de l'école, etc.) via le régime des participations d'urbanisme.

### ... les propriétaires aussi

Il existe aujourd'hui beaucoup de terrains destinés à l'urbanisation sur lesquels une opération d'aménagement apparaît difficilement réalisable directement par un aménageur, ou même par la puissance publique. Ceci en raison de la structure du foncier et de son morcellement, de la réticence d'une partie des propriétaires à céder leur bien, du contexte déjà partiellement urbanisé du secteur ou encore de la sensibilité des propriétaires à la valorisation patrimoniale de leur bien.

En complément de ces deux filières classiques de l'aménagement, peu efficaces dans ce type de cas, il existe une troisième voie, existant depuis longtemps mais restant moins connue, qui associe directement les propriétaires fonciers dans une démarche de projet commun : c'est l'**Association Foncière Urbaine** (AFU).

L'association foncière urbaine (AFU) est une **association syndicale**, constituée entre propriétaires, qui a pour objets la **création de terrains à bâtir à travers une restructuration parcellaire et la réalisation des travaux de viabilisation** pour l'exécution, à frais communs, de travaux et d'opérations d'aménagement (remembrement ou groupement de parcelles, conservation et restauration de secteurs sauvegardés, restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé).

Une des originalités de l'AFU réside dans le fait que la maîtrise du projet est assurée par un groupement de membres pouvant être d'origines diverses.

La procédure d'AFU proprement dite date de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Depuis, plusieurs lois sont venues modifier les conditions de création des AFU. Elles sont régies essentiellement par les articles L.332-1 à L.332-11 et R.332-1 à R.332-40 du Code de l'urbanisme ainsi que par les dispositions de l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et du décret n°2006-504 du 3 mai 2006.

<sup>2</sup> Conformément aux dispositions de l'article R151-6 à 8 du Code de l'urbanisme

## Pourquoi une AFU ?

L'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). Son originalité réside dans la possibilité :

- de **réorganiser la trame parcellaire de terrains ouverts à l'urbanisation** ;
- de **les aménager et de les équiper en vue, principalement, de la construction ou de la réhabilitation de logements ou de locaux d'activité** ;
- d'**intégrer la participation des propriétaires récalcitrants au projet d'aménagement (AFU autorisée)**.
- d'**impliquer les propriétaires fonciers dans l'opération d'aménagement**.

Le champ d'application des AFU est large. Plus rarement, elles peuvent également concerner :

- **la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif** (voirie, aires de stationnement, etc.) ;
- **la conservation et la restauration des secteurs sauvegardés** ainsi que leur restauration immobilière ;
- le remembrement foncier ou le groupement de parcelles, en vue de la **restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradé**.
- le regroupement des parcelles en vue, soit d'en confier l'usage à un tiers, soit d'en faire l'apport ou la vente à un établissement public ou à une société de construction ou d'aménagement.

*« Les AFU répondent à plusieurs objectifs  
Remember – Fédérer – Aménager »*

### Réorganiser le foncier pour le rendre aménageable

Il n'est pas rare d'identifier dans les communes des secteurs ayant vocation à être urbanisés tels que définis par le PLU en vigueur, mais sur lesquels une **opération d'aménagement réalisable** directement par un aménageur, un lotisseur et même par la puissance publique.

Le plus souvent, cette situation s'explique par la **complexité de l'organisation du foncier** : il s'agit, le plus souvent, de secteurs morcelés, composés de parcelles trop petites, trop étroites ou sans desserte propre. Ils sont la plupart du temps localisés en cœur d'agglomération, sous la forme de terrains enclavés par du bâti (dent creuse) ou en fond de parcelle. Dans ce cas, certains immeubles, devenus vétustes, voués à la démolition, peuvent parfois rendre la réalisation d'une opération d'aménagement encore plus difficile.

En périphérie des centres-villes ou des centres-bourgs, d'autres terrains présentent les mêmes difficultés aggravées par la dispersion des constructions ou la division excessive des propriétés à la suite de mutations ou de successions.

À l'intérieur de ces secteurs se sont ainsi créés, au fil du temps, des îlots avec des difficultés de desserte et de raccordement par les réseaux pour lesquels un aménagement au coup par coup, parcelle par parcelle, n'est plus possible. Dans ces conditions, seule au coup par coup, parcelle par parcelle, n'est plus possible. Dans ces conditions, seule une opération d'ensemble constitue une solution technique, rationnelle, permettant un développement des réseaux et une valorisation du fonctionnement urbain. Cependant, la maîtrise foncière d'un tel secteur peut être longue et risquée et, dans les faits, décourage les opérateurs potentiels.

Il s'avère également difficile, pour un propriétaire isolé, de prendre l'initiative de construire lui-même. La configuration inadaptée de son terrain ou l'impossibilité de réaliser des équipements de desserte cohérents bloquent la faisabilité d'une opération isolée, même au coup par coup, car elle s'avère trop chère ou techniquement infaisable. Même si son terrain est urbanisable au titre du document de planification, dans les faits il reste difficilement valorisable car il n'offre pas une constructibilité suffisante.

Dans ces cas de figure, l'AFU, en réalisant une **opération de remembrement**, permet de s'affranchir de la trame foncière d'origine et de **réorganiser le parcellaire** pour s'adapter au projet urbain et offrir de nouveaux lots cohérents. Ces derniers seront ainsi correctement desservis et aptes à recevoir des constructions dans le cadre d'une opération d'ensemble **en respectant les droits de chacun des propriétaires et le contexte environnant**. Ainsi, si la procédure de remembrement n'est pas une fin en soi, elle est un préalable pour adapter la trame foncière et la **mettre au service d'un véritable projet urbain**.

Une autre utilisation liée à l'AFU concerne les espaces stratégiques (souvent classés en zone à urbaniser de type AU) que la commune souhaite voir aménager sous forme d'opération d'ensemble, conformément aux dispositions qu'elle a prises, d'une part dans son règlement<sup>3</sup> et d'autre part dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de l'ensemble du secteur. Ces dernières, en localisant des espaces publics ou paysagers

communs à l'ensemble de l'opération imposent une inconstructibilité sur une partie des terrains alors qu'elle permet une valorisation immobilière sur le reste des parcelles. En répartissant équitablement les droits à construire entre tous les propriétaires, le remembrement permet, dans ce cas, un partage équitable des coûts et des bénéfices liés à la mise en œuvre de l'OAP, ce qui peut éviter un blocage des propriétaires se sentant lésés par la localisation des espaces publics sur leur terrain.

La commune peut aller jusqu'à l'affichage, dans son PLU, de son intention de voir les propriétaires mettre en œuvre un groupement foncier sous la forme d'une AFU. En effet, depuis la loi ALUR et en application de l'article L.322-13 du Code de l'urbanisme, elle peut délimiter dans le document graphique du PLU « des périmètres au sein desquels les propriétaires fonciers sont incités à se regrouper en association urbaine de projet [...] ».

En réorganisant le foncier et en **redistribuant équitablement les droits à construire** entre les propriétaires grâce au remembrement, l'AFU permet :

- de **mobiliser des parcelles classées « à urbaniser » dans les documents d'urbanisme mais dans la pratique non constructibles**, du fait du parcellaire, de la présence d'espaces communs significatifs ou de l'obligation d'un aménagement d'ensemble ;
- de **réaliser une opération d'ensemble cohérente sur la globalité du périmètre qu'aucun propriétaire isolément n'aurait pu mener** compte tenu de l'enchevêtrement des parcelles ou de contraintes techniques trop fortes.

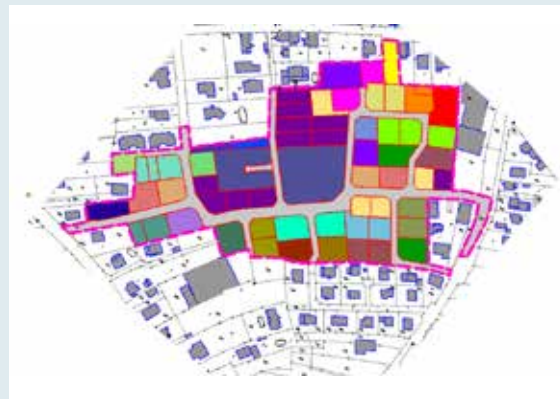
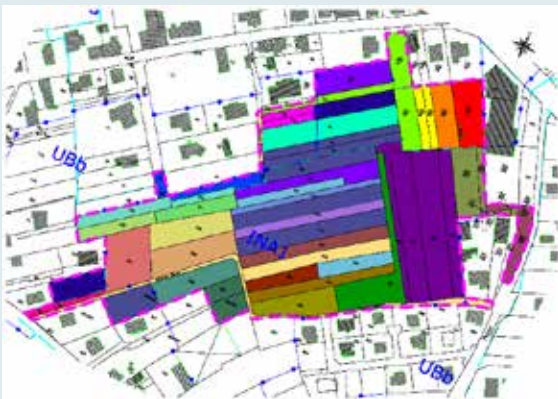
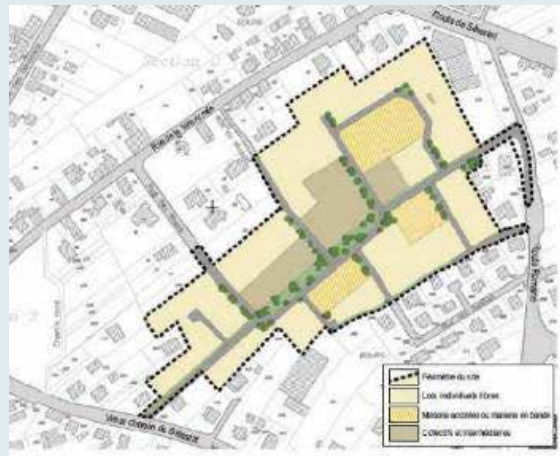
<sup>3</sup> Article R.123-6 du code de l'urbanisme pour les PLU « Grenelle » et R151-20 pour les PLU « ALUR ».

**Encart: L'AFU de Châtenois (67),  
le remembrement foncier  
au service du projet urbain**

L'aménagement de cette « dent creuse » a été pendant longtemps rendu difficile par le morcellement du foncier en plus de 60 parcelles entremêlées les unes aux autres. Le remembrement mis en œuvre dans le cadre

d'une AFU-A a permis de redistribuer le foncier en lots constructibles, de créer une voie de desserte pour chacun d'entre eux afin de composer un nouveau quartier en plein cœur du tissu urbain de la commune.

Au final, après remembrement, les 23 propriétaires des terrains se sont vu attribuer, de manière équitable, une surface de terrain (ou un droit à construire) proportionnelle à ce qu'ils possédaient initialement.



Exemple de répartition des parcelles et des propriétés foncières avant et après le remembrement (géomètre-expert: Vincent Roth).

## Fédérer les propriétaires et les différents acteurs pour faire émerger un projet urbain

Pour la majeure partie des propriétaires, le choix de se lancer dans une AFU est inédit et ne va pas de soi, la plupart d'entre eux ayant généralement peu ou pas d'expérience en matière d'aménagement et d'urbanisme. Impliquer les propriétaires dans cette démarche demande donc, au préalable, un important travail de pédagogie par un professionnel de l'aménagement, notamment pour :

- expliquer ce qu'est une AFU et les avantages de la démarche ;
- répondre aux interrogations relatives à d'autres procédures ou aux réticences des propriétaires face à l'engagement que l'AFU leur demande.

Ces préalables sont indispensables à l'émergence de l'AFU et pour convaincre les propriétaires de l'intérêt de cette démarche collective. À ce stade, l'appui de la collectivité publique est souvent une condition de la réussite du lancement de l'opération.

Selon la taille de l'opération, une AFU peut impliquer de deux à plusieurs dizaines de propriétaires qu'il faut dans leur grande majorité, sinon tous, **convaincre de son intérêt**. L'AFU permet ainsi à chaque propriétaire de :

- s'impliquer personnellement et financièrement dans l'AFU en devenant un acteur du projet ;
- valoriser son terrain en vue d'une opération d'aménagement et de construction plutôt que de le maintenir inconstructible et de différer sa valorisation ;
- être directement bénéficiaire de la plus-value patrimoniale et/ou financière.

Dans le même temps, cette étape préalable permet de **mieux comprendre les attentes de chacun** et de les concilier avec les enjeux d'intérêt général (protection des espaces agricoles et naturels, mixité sociale, gestion économe de l'espace, etc.) et les règles d'urbanisme définies par la commune.

Pour gagner la confiance de tous les acteurs partie-prenante, cette démarche doit être menée en **toute transparence** et doit garantir l'**équité de traitement**, la **promesse du bon achèvement** de l'opération dans les délais annoncés et la fiabilité des retombées économiques à la hauteur des prix du marché annoncés.

Il est indispensable que chacun puisse faire son choix en toute connaissance de cause et soit pleinement convaincu de l'intérêt de travailler ensemble durant toute la durée de l'opération. Au final, ce travail d'explication doit déboucher sur le constat, par tous les propriétaires, de l'intérêt pour chacun de s'engager dans une démarche collective.

## Interview de Claude Klein, président de l'AFU de Spicheren

### Quel est le rôle d'un président ?

Le président suit le fonctionnement de l'AFU. Il convoque les assemblées générales, au minimum une fois par an. Il suit également les travaux. Dans le cas de Spicheren, c'est moi-même, représentant de la mairie (adjoint à l'urbanisme) qui ai été élu président. Je suis accompagné par un directeur technique (du cabinet de géomètres-experts Guelle Et Fuchs) pour la procédure technique et l'avancement des travaux. Un binôme politique-technique est essentiel et complémentaire pour un suivi complet de l'AFU. C'est la troisième AFU à Spicheren avec ce mode de fonctionnement.

### Quelle est la part du président dans la décision ?

La grande majorité des décisions concernant le projet ont été prises avant la création de l'AFU autorisée (AFU-A). Cependant, la mairie était déjà propriétaire de quelques parcelles. À ce titre, en tant que président «pressenti», j'ai beaucoup servi d'intermédiaire entre les propriétaires et la mairie, avec toujours l'appui du cabinet de géomètres-experts.

### La procédure est-elle plus longue que pour un permis d'aménager ?

Cela est variable et dépend de plusieurs facteurs. Le premier est lié à la connaissance des propriétaires et à leur motivation à s'impliquer dans l'aménagement. En effet, il faut expliquer cette procédure, monter le projet avec eux pour trouver un accord global avec tous (ou au minimum 2/3 d'entre eux possédant ensemble au moins 2/3 de la surface dans le cas d'une AFU-A). À Spicheren, plusieurs AFU ont déjà été réalisées. Les habitants ont donc déjà la connaissance de cette procédure. Le second facteur est lié à la structure du foncier et à sa maîtrise. Ainsi, pour le dépôt d'un permis d'aménager il faut la maîtrise totale du foncier, ce qui peut aussi demander du temps (et avoir un impact financier) alors qu'une AFU s'en affranchit.

### Quel impact financier pour les propriétaires ?

Dans les AFU réalisées à Spicheren et dans les environs, on constate qu'une moitié des propriétaires gardent le foncier pour construire eux-mêmes ou pour leurs enfants. L'intérêt de pouvoir disposer de tout ou partie

de son terrain, à valeur constructible, est donc immédiat. Le financement de l'AFU est réalisé soit à travers la donation de foncier, comme c'est généralement le cas pour les petits propriétaires les plus modestes, soit à travers un apport financier. Pour cet apport financier, certains souscrivent des prêts relais qui seront remboursés dès la vente effective de leur terrain à une autre famille. La différence entre la part due à l'AFU et la vente du terrain permet de couvrir largement l'ensemble des frais encourus par l'emprunt et génère des bénéfices, qui seront taxés selon le profil fiscal du propriétaire vendeur.

Il est important d'aborder dès les prémices de la démarche AFU les aspects financiers et fiscaux en s'entourant notamment de professionnels compétents sur le sujet (notaire, fiscaliste, avocat). Les dispositions fiscales fluctuent et sont particulières à chaque propriétaire, en fonction de ses revenus. L'analyse au cas par cas doit être faite afin que chacun puisse comprendre le mécanisme de l'AFU et surtout les effets financiers et fiscaux propres à chacun. Il reste à souligner que l'investissement monétaire est minime à l'origine et doit être calibré en fonction des profils des propriétaires. C'est à la fois la partie la plus sensible lors du montage d'une AFU mais aussi l'une des clés de la réussite d'une telle opération. Il faut que chacun puisse s'y retrouver. Il est donc impératif de consacrer du temps à ces calages et de travailler en toute transparence pour éviter que certains ne se sentent lésés.

### Quel temps le président doit-il consacrer pour le suivi de l'AFU ?

Dans le cas de Spicheren, il y a une assemblée générale annuelle qui rassemble l'ensemble des propriétaires et trois réunions du bureau par an pour faire le point sur l'avancement de la procédure. Le fait d'avoir un directeur technique permet d'alléger le suivi au quotidien et de faire le lien avec l'administration fiscale notamment.

## Dialoguer avec les propriétaires pour les rendre acteurs de l'aménagement

L'AFU suppose que les propriétaires fonciers deviennent ensemble, le temps du projet, de véritables entrepreneurs. Les projets d'AFU peuvent naître de deux manières :

- **à l'initiative de quelques propriétaires**, constituant un premier « noyau dur », qui souhaitent aménager leurs terrains pour les valoriser mais qui ne maîtrisent pas la totalité du foncier nécessaire pour y parvenir. Ces propriétaires sont généralement accompagnés par un professionnel ;
- **à l'initiative d'une collectivité locale** qui veut porter un projet d'urbanisme, élaboré dans le cadre de son plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une étude urbaine, **en impliquant les propriétaires** dans la mise en œuvre d'un projet d'aménagement, voire d'un promoteur ou d'un lotisseur privé en accompagnement de ses maîtrises foncières.

Plusieurs types d'association sont possibles :

- **L'AFU libre (AFU-L)** à l'initiative des propriétaires est une personne morale de droit privé. **Les propriétaires se mettent d'accord** pour réaliser une restructuration parcellaire et les travaux de viabilisation (si des travaux de voie ou d'équipements communs sont prévus). Elle est menée sans intervention directe de l'autorité administrative. Le projet fait l'objet, le plus souvent, du dépôt d'un permis d'aménager délivré par le maire. **Les décisions se prennent à l'unanimité.**
- **L'AFU autorisée (AFU-A)** par le préfet après enquête publique et accord du conseil municipal ou de l'EPCI compétente en matière de PLU. Sa création est à l'initiative de propriétaires fonciers, d'une collectivité locale ou de l'autorité administrative<sup>4</sup>. Elle doit être **acceptée par une majorité qualifiée** (au moins 2/3 des propriétaires détenant au moins 2/3 des terrains dans la plupart des cas ; pour les travaux spécifiés au 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 322-2, elle l'est par la majorité des propriétaires détenant ensemble la moitié au moins de la superficie). Il s'agit d'un établissement public à caractère administratif, doté de prérogatives de puissance publique sous l'autorité de

contrôle du préfet. Elle est considérée **d'intérêt général**, ce qui lui confère la possibilité de passer outre la non-adhésion ou l'opposition de certains propriétaires **par une double règle de majorité**. Ces derniers propriétaires peuvent dès lors recourir au **droit de délaissement**<sup>5</sup>. Elle est **soumise au code des marchés publics**.

- **L'AFU de projet (AFU-P)** est une déclinaison de l'AFU autorisée créée par la loi ALUR<sup>6</sup>. Elle donne à la collectivité locale un rôle d'incitation des propriétaires à se regrouper en AFU dès lors que leurs terrains sont inclus dans un **périmètre qu'elle a défini**. La collectivité peut également initier la démarche d'AFU en participant au **financement des études préalables**.
- **L'AFU constituée d'office (AFU-O)** par le préfet après enquête publique. Même si dans le domaine de l'aménagement ces AFUO sont rares, elles existent néanmoins dans le droit de l'urbanisme. En cas de difficulté à créer une AFU libre (unanimité) ou une AFU autorisée (majorité qualifiée), le préfet peut alors décider de créer une AFU constituée d'office.

Il n'y a pas de règle quant au choix du type d'AFU. Il dépend du contexte et des critères propres à chaque projet. Ainsi, le professionnel pourra guider les parties vers le type d'AFU le plus adapté au contexte.

<sup>4</sup> Article L.322-3, 2 du Code de l'urbanisme

<sup>5</sup> Les propriétaires qui votent contre la constitution de l'AFU-A ont la possibilité de mettre en demeure la personne désignée dans le dossier de constitution d'acquérir leur bien. Cependant, l'acte de délaissement n'est en aucun cas obligatoire, le propriétaire ayant voté contre le projet et qui n'a pas fait acte de délaissement reste membre de l'AFU-A. Dans ce cas, il sera obligé de participer comme les autres propriétaires au projet (remembrement, financement, etc.).

<sup>6</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).



## Comment est financée l'AFU ?

• L'AFU est principalement financée par **une taxe syndicale** (AFU-A), ou une cotisation (AFU-L) versée par chaque propriétaire, qui couvre les dépenses liées aux frais d'études et de procédure, au remembrement, à la viabilisation et aux éventuelles participations versées à la commune pour les équipements publics. La répartition des contributions entre membres de l'AFU est librement débattue au sein de l'AFU et concrétisée dans ses statuts pour une AFU-L ou décidée par délibération pour une AFU-A<sup>7</sup>. Elle doit cependant tendre vers **une équité face aux charges à assumer**. Celles-ci sont calculées soit en fonction de la surface de terrain apportée par chacun, soit en fonction de la surface de plancher attribuée à chaque terrain.

- Le paiement de la participation peut se réaliser (en partie) **sous forme d'apport de terrain**. Cette solution permet aux propriétaires de s'acquitter de leur contribution sans faire l'avance d'argent et à l'AFU (ou à la collectivité) de disposer du foncier nécessaire à la réalisation ou au financement des infrastructures et de la voirie.
- Le **recours transitoire à l'emprunt** permet de faire face au décalage entre le paiement des frais de gestion, de procédures et de travaux auxquels doit faire face l'AFU et les encaissements des participations des propriétaires, en partie liés à la vente des lots remembrés.

## Exemple de participations financières pour un propriétaire

M. et Mme X sont propriétaires de parcelles totalisant 5 000 m<sup>2</sup> dans un secteur de 25 000 m<sup>2</sup> qui fait l'objet d'un projet d'AFU-A. À l'issue de l'aménagement, 18 000 m<sup>2</sup> seront constructibles (soit 75 % de la surface totale), le reste sera dédié aux espaces publics (voiries et espaces verts principalement). Le coût des travaux et des études est estimé à 1 200 000 € pour l'ensemble du secteur. Avant de s'engager dans l'AFU-A, M. et Mme X se demandent de combien et comment sera valorisé leur foncier et quelle serait leur participation aux investissements au cas où ils décideraient d'entrer dans l'AFU-A. Plusieurs possibilités s'offrent à eux.

**Option 1 : ils ne souhaitent pas entrer dans l'AFU-A et utilisent leur droit de délaissement.** Ils vendent rapidement leur foncier mais ne profitent pas de la valorisation liée à l'aménagement. Le foncier non aménagé est alors acheté 15 € / m<sup>2</sup>. Ils perçoivent, à l'année N, **75 000 €** (avant impôts éventuels).

**Option 2 : ils s'engagent dans l'AFU-A et participent aux travaux uniquement sous forme financière.** Leur contribution représente 5 000 m<sup>2</sup> / 25 000 m<sup>2</sup> du montant total des travaux soit 240 000 €. Ils peuvent ainsi récupérer 75 % des 5 000 m<sup>2</sup>, soit 4 250 m<sup>2</sup> qu'ils commercialisent au prix de 110 € / m<sup>2</sup>. À l'issue de la vente du foncier, à l'année N+3 environ, ils perçoivent 412 500 €, soit un bénéfice avant impôts de **172 500 €** (412 500 - 240 000 €).

**Option 3 : ils s'engagent dans l'AFU-A et participent aux travaux en partie sous forme d'apport de foncier.** Leur contribution représente 5 000 m<sup>2</sup> / 25 000 m<sup>2</sup> du montant total des travaux soit 240 000 €. Dans ce cas, l'apport foncier est valorisé à 80 € / m<sup>2</sup> et sera par la suite commercialisé par l'AFU-A elle-même. M. et Mme X décident ainsi de donner en nature 50 % de leur enveloppe foncière, ce qui est valorisé à hauteur de 150 000 € (5 000 m<sup>2</sup> x 50 % x 75 % x 80 €). La différence (240 000 - 150 000 €) est donnée sous forme de contribution financière, soit 90 000 €. Ils commercialisent à l'année N+3 les terrains restants au prix de 110 € / m<sup>2</sup>, soit 206 250 € (2 500 m<sup>2</sup> x 75 % x 110 €). Leur bénéfice avant impôts est donc de **116 250 €** (206 250 € - 90 000 €).



Les trois options, présentées ici de manière schématique, nécessitent quoi qu'il en soit une étude particulière et adaptée à chaque cas pour prendre en compte, dans le montage financier de l'AFU-A, les ressources propres de chaque propriétaire. Elles montrent néanmoins que le bénéfice pour chaque propriétaire est proportionnel à son implication (financière notamment) dans l'AFU. La situation fiscale doit aussi être analysée pour trouver la solution la plus appropriée à

chaque cas. Toutefois, dans la grande majorité des cas, il en ressort qu'il est financièrement intéressant d'intégrer une AFU-A.

Il s'agit ici d'un exemple de montage avec des chiffres basés sur une opération réelle. Chaque opération est spécifique et présente des coûts et des recettes différents.

Quel que soit le type d'AFU, l'implication des propriétaires fonciers se concrétise à différents niveaux :

- **Ils décident ensemble des principes du projet dans le cadre de l'association syndicale :** c'est à l'AFU que revient le soin d'élaborer concrètement le projet d'aménagement et de faire la majeure partie des choix dans l'organisation et le fonctionnement de l'opération. Les propriétaires se font accompagner par un professionnel de l'aménagement assurant pour leur compte les missions de conception urbanistique, architecturale et paysagère du plan de composition d'ensemble de l'opération, mais aussi les missions techniques nécessaires à la mise en œuvre du projet de constitution des dossiers administratifs ou de suivi des travaux. Ce sont eux qui valident toutes les décisions et qui font les choix les plus structurants (programmation du bâti et des équipements, nombre et taille des lots, organisation générale et plan de composition, principes en matière d'environnement, d'architecture, etc.). Ces derniers sont discutés en fonction des attentes de chacun mais aussi du budget de l'opération qui doit s'équilibrer entre dépenses et recettes. Ils doivent être compatibles avec les règles d'urbanisme définies par la collectivité locale. Il revient donc aux propriétaires de trouver un accord avec la collectivité locale sur la cohérence entre leur opération de nature privée et la logique globale d'aménagement du territoire portée par la collectivité relevant quant à elle de l'intérêt général.

- **Ils participent à la gestion de l'association syndicale :** toutes les décisions concernant l'AFU (constitution ou dissolution de l'AFU, modifications des statuts, élection du conseil syndical, etc.) sont prises à la majorité qualifiée<sup>8</sup> en assemblée générale. Chaque propriétaire y a généralement un **nombre de voix proportionnel à sa superficie d'apport** ou au montant des taxes foncières qu'il paye. Le conseil syndical, élu par l'assemblée générale, est représenté par un président constituant l'organe exécutif de l'AFU qui pilote au quotidien la démarche. Contrairement aux AFU-L qui sont des associations de droit privé, les AFU-A sont des établissements publics administratifs. Elles ont, de ce fait, le droit d'établir unilatéralement et de percevoir des taxes syndicales ou de recourir à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. En revanche, elles sont soumises au Code des marchés publics. Leurs comptes doivent respecter les règles de la comptabilité publique et sont contrôlés tous les ans par le préfet.
- **Ils décident des modalités de financement de l'AFU et des travaux d'aménagement des terrains :** l'AFU est financée par une participation de chacun des propriétaires (sous forme pécuniaire ou par apport de terrain), qui couvre les dépenses et finance tout ou partie des travaux propres à l'opération.

<sup>8</sup> La règle de majorité pour la constitution de l'AFU est définie par la loi, alors que pour le reste des décisions sont régies par les statuts.

## Les acteurs des AFU

- **Les propriétaires fonciers** : en jouant le rôle d'aménageur, ce sont les principaux acteurs des AFU. Ils assument la garantie financière d'achèvement de l'opération d'aménagement.
- **La collectivité locale** : elle peut être associée sous différentes formes selon la nature et la gouvernance du projet. Qu'elle soit porteuse de la démarche, propriétaire d'une partie des terrains ou garante du respect des règles, elle est la plupart du temps incontournable dans l'élaboration du projet. Même si elle n'est propriétaire d'aucun terrain dans le périmètre de la future AFU, la commune peut prendre l'initiative de l'AFU et faire réaliser les études préalables en les pré-finançant. Elle aura la possibilité de se faire rembourser tout ou partie de l'avance de ces frais sous la forme d'une convention avec l'AFU une fois constituée.
- **La maîtrise d'œuvre et/ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)** : elles accompagnent, la plupart du temps, les propriétaires et/ou la collectivité dans la mise en œuvre de l'AFU. Les compétences en matière d'architecture, de paysage d'urbanisme sont indispensables mais d'autres peuvent être requises en fonction de la nature du projet, notamment en matière d'environnement.
- **Le géomètre-expert** intervient pour ce qui concerne spécifiquement ses compétences foncières et ses prérogatives en matière de bornage du périmètre avant remembrement et après remembrement.
- **Les professionnels** de l'aménagement et de la construction : qu'ils soient promoteurs privés ou bailleurs publics, ils peuvent participer en tant que propriétaires d'une partie du foncier ou racheter une partie des terrains aux propriétaires de l'AFU.
- **Le notaire** : il gère les actes liés aux transactions de terrain, assure des conseils en matière de fiscalité immobilière et patrimoniale en AFU-A et joue un rôle de premier plan dans l'AFU-L pour acter le remembrement.
- **L'État** : il enregistre les AFU-L, instruit les demandes de création d'AFU-A ou d'AFU-P, assure la conduite et le contrôle des procédures (DDT ou préfecture) et vérifie annuellement les comptes (DDFIP).

## Quels sont les avantages de l'AFU ?

L'avantage indéniable de l'AFU réside dans l'établissement d'un **rapport gagnant-gagnant entre les propriétaires (et/ou les aménageurs) et la collectivité.**

La situation d'un foncier bien placé, ouvert à l'urbanisation dans le PLU mais difficilement voire pas du tout aménageable en raison de la configuration parcellaire, ne satisfait ni l'intérêt général, ni celui d'au moins une partie des propriétaires.

Pour la collectivité locale, ce contexte ne permet pas la mise en œuvre de la stratégie d'aménagement définie dans son PLU et l'utilisation rationnelle des équipements (voiries et réseaux notamment) déjà existants. En gelant des terrains dans ou à proximité des secteurs déjà urbanisés de la commune, il conduit à repousser le développement urbain en extension sur des terres agricoles ou des milieux naturels.

Pour les propriétaires désirant aménager leur terrain, cette situation bloque leur projet et empêche une valorisation immobilière et économique de leur foncier.

Pour les promoteurs privés intéressés par l'achat des terrains en vue de la réalisation d'une opération de promotion immobilière, elle rend longue, complexe et incertaine l'acquisition foncière significative en vue d'en maîtriser une partie suffisante leur permettant de lancer l'opération. La réalisation de l'opération peut se heurter à un refus bloquant.

Dans une telle situation de blocage, **l'AFU peut apporter une réponse commune et convergente aux enjeux de chacune de ces parties** et présenter un intérêt indéniable par rapport à d'autres outils d'urbanisme opérationnel.

### Pour les propriétaires

Le principal intérêt pour eux est de **réaliser à plusieurs ce qu'ils n'auraient pu faire individuellement et de valoriser leurs terrains.** Il se manifeste sous différentes formes :

- **Le remembrement foncier** permet une redistribution et/ou un regroupement des parcelles de manière rationnelle, ce qui permet à chacun une **valorisation foncière et financière de son patrimoine** : en échange d'une participation aux frais de fonctionnement de l'AFU et aux coûts d'aménagement des terrains, chaque propriétaire se voit rétrocéder des parcelles viabilisées et constructibles au prorata de la surface apportée. Il peut ainsi valoriser librement son patrimoine soit en le revendant directement (immédiatement ou plus tard) sous forme de lots à bâtir, soit en construisant pour lui ou pour un membre de sa famille. Il voit ainsi le prix de son terrain augmenter significativement, celui-ci passant de la valeur d'un terrain non constructible à celle d'un terrain constructible et surtout équipé et prêt à être construit.

- Chacun des propriétaires a la possibilité de **conserver la pleine propriété de ses terrains** en participant à l'AFU.

Il peut **vendre à tout moment** de la procédure à un tiers extérieur qui pourra devenir membre de l'AFU ou qui pourra en faire sortir les terrains qu'il a achetés de son périmètre (possibilité de distraction offerte par l'AFU-P). Il peut aussi faire usage de son droit de délaissement (lié uniquement à l'AFU-A ou l'AFU-P), ce qui lui confère une vraie souplesse dans la gestion de son patrimoine (en cas de contestation sur le prix du terrain, c'est le juge de l'expropriation qui le fixera<sup>9</sup>). Ce même droit de délaissement permet à l'AFU-A ou -P d'éviter le blocage du projet par une minorité de propriétaires opposés à l'AFU en leur offrant la possibilité de céder leur terrain ou de participer à l'AFU.

- Les propriétaires **partagent les charges liées à l'aménagement** (études et frais de structure de l'AFU, travaux d'aménagement et participations d'urbanisme, frais de notaire et de vente, etc.) en les faisant porter par l'AFU : à plusieurs, ils peuvent mobiliser davantage de moyens que si chacun est isolé, et négocier plus facilement le coût des travaux.

- Il est fréquent que les propriétaires aient un attachement personnel à leur terrain (héritage, bien familial, etc.). La **valeur affective de ce patrimoine familial** explique souvent qu'une partie d'entre eux se refusent à le voir transformé. Il n'est pas rare qu'ils habitent à proximité et soient également soucieux du respect de leur cadre de vie. Dans ce cas, leur participation à l'élaboration du projet d'aménagement leur apporte **un droit de regard sur ce qui va être construit et/ou aménagé** sur leur terrain et facilite la cession de leur bien dès lors qu'ils sont partie prenante du projet et que celui-ci est à leur image.

- L'AFU crée un cadre de rencontres et d'échanges entre propriétaires parfois éloignés les uns des autres, propice à la discussion et à la recherche d'un compromis acceptable par chacun. Leur organisation en AFU leur permet d'être clairement identifiés par les collectivités ou les autres acteurs de l'aménagement. Ils sont associés aux décisions sur l'évolution de leurs terrains. En se regroupant et en parlant d'une seule voix, ils pèsent davantage dans les négociations qu'en défendant seuls des intérêts particuliers.

Ils profitent de la **neutralité fiscale du remembrement** car il s'agit d'une opération à caractère intercalaire d'un point de vue fiscal. En d'autres termes, les propriétaires ne seront pas assujettis à la plus-value immobilière lors du transfert de propriété issu du remembrement aussi longtemps qu'ils resteront dans l'AFU. Leur terrain attribué dans le cadre de cet acte sera considéré comme étant dans leur patrimoine à la même valeur et à la même date que le terrain d'apport d'origine. Le propriétaire sera cependant soumis à la fiscalité des plus-values lors de la vente de sa ou ses parcelles attribuées, et le ou les actes de vente correspondant subiront aussi des frais notariaux classiques.

Cependant, ils peuvent être soumis à l'application de différents régimes fiscaux. C'est pourquoi la question fiscale mérite un travail dès l'amont du projet avec un notaire et/ou un fiscaliste, pour anticiper les incidences fiscales pour chacun des propriétaires selon les situations souvent particulières et avec un contexte fiscal souvent évolutif.

## Pour les collectivités locales

Pour les collectivités locales soucieuses de mettre en œuvre un projet d'urbanisme élaboré dans le cadre de leur plan local d'urbanisme (PLU), l'AFU présente plusieurs intérêts indéniables :

- Elle permet une **gestion foncière douce** : l'implication des propriétaires dans le projet peut convaincre les plus réticents ou indécis d'entre eux quant au projet urbain et à l'opportunité d'aménager leurs terrains. Elle contribue ainsi à débloquer des situations de rétention foncière où le refus de vendre de quelques-uns bloque toute initiative collective relevant de l'intérêt général.

Elle crée les conditions d'un dialogue entre propriétaires et collectivités favorable à la recherche d'un accord amiable sur les modalités d'urbanisation du secteur. Elle évite ainsi le recours à des procédures de préemption ou d'expropriation, plus lourdes, difficiles à assumer politiquement par la collectivité et généralement mal acceptées par les propriétaires.

- Elle affranchit la collectivité ou l'opérateur foncier tel qu'un établissement public foncier (EPF), durant le développement du projet (étude préalable, démarches administratives...), de toute acquisition foncière anticipée, tout en garantissant la maîtrise des terrains, indispensable à la réalisation de l'opération : durant cette période, l'utilisation du foncier est réservée volontairement par les propriétaires eux-mêmes dans l'attente de l'octroi de l'autorisation d'urbanisme. Cette dernière est bien souvent, selon les règles d'urbanisme applicables (notamment dans les zones AU), soumise à opération d'aménagement d'ensemble.

Elle **minimise ainsi les frais de portage foncier** et allège d'autant les charges de l'opération.

- Elle permet à la collectivité **de prendre part à l'élaboration du projet et de garder le contrôle de l'aménagement** par différents leviers :

En premier lieu, la création d'une AFU autorisée (mais pas d'une AFU libre) fait l'objet d'un accord de la collectivité locale compétente en matière d'urbanisme dès lors qu'un PLU(i) est approuvé<sup>10</sup>. Ce double accord porte sur le principe de l'opération<sup>11</sup>, avant la constitution de l'AFU, et sur le projet de remembrement<sup>12</sup>. Il revêt le caractère d'avis simple en l'absence de document d'urbanisme tenant lieu de PLU (en cas de RNU ou de carte communale).

Les aménagements prévus par l'AFU doivent être **compatibles avec les règles d'urbanisme en vigueur**. Au moyen du règlement du PLU(i) ou d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), la collectivité peut donc cadrer strictement les principes urbains, environnementaux et architecturaux du projet. La bonne utilisation de ce levier réglementaire lui demande néanmoins d'avoir anticipé la réalisation de cet aménagement. Si une modification du PLU(i) s'avère nécessaire, elle doit la mettre en œuvre après avoir validé le projet.

La demande fréquente de rétrocession des voiries et des espaces communs créés par l'opération, faite par les propriétaires (soucieux d'éviter la création d'une association syndicale et les coûts de gestion qui lui sont liés), en fin d'opération, peut également servir de levier de négociation à la collectivité pour l'élaboration du programme et pour sa mise en œuvre. Cette rétrocession reste à l'appréciation de la commune qui peut négocier librement les conditions du transfert de cette charge.

Enfin, il peut arriver que la collectivité possède une partie des terrains compris dans le périmètre de l'AFU. Dans ce cas, elle valorise son foncier au même titre que les autres propriétaires et participe à la définition du projet au sein de l'AFU, comme tout propriétaire foncier de droit privé.

- Quand le projet d'aménagement nécessite la **réalisation d'équipements publics** (voiries publiques ou bâtiments accueillant des services d'intérêt général), la collectivité qui a la charge de les réaliser et de les financer peut faire contribuer l'AFU (comme dans le cadre de toute autre opération d'aménagement) à juste proportion de leur utilisation par les usagers de l'opération d'aménagement. Cette participation, si elle est justifiée, peut être perçue par une majoration de la taxe d'aménagement (TA) à l'initiative de la collectivité compétente en matière d'urbanisme, ou par la signature d'un projet urbain partenarial (PUP) librement négocié entre collectivité et AFU.

<sup>10</sup> Article L.322-6-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>11</sup> Article L.322-3-2 du Code de l'urbanisme.

<sup>12</sup> Article R.322-8 du Code de l'urbanisme.

**Encart : L'EcoQuartier de la Baudière à Saint-Lattier (38), un exemple de financement des équipements publics dans une AFU par le biais d'un PUP**

À Saint-Lattier (1 250 habitants, Isère), l'aménagement de la zone de 6,5 ha du secteur des Baudières a fait l'objet d'une réflexion poussée de la commune en matière d'urbanisme. Afin d'éviter une urbanisation au coup par coup, non maîtrisée, dans ce secteur stratégique constituant la dernière réserve foncière de la commune, celle-ci a financé plusieurs études urbaines pour s'assurer de l'élaboration d'un parti d'aménagement cohérent avec les orientations de son document d'urbanisme (PLU) sur l'ensemble de la zone. Au final, le projet répartit la construction de 98 logements de tous types et de deux espaces d'activité

autour d'un parc public paysager de près de 4 ha. Il organise également le maillage entre les différents quartiers par la création de voiries nouvelles. Enfin, il prévoit d'étaler la réalisation de cette opération sur les dix prochaines années.

La commune qui a la maîtrise d'une partie des terrains a cherché à impliquer fortement les six autres propriétaires du foncier en les convaincant de s'associer ensemble dans une AFU libre (AFU-L). La négociation avec eux a été simple : la commune s'est engagée à ouvrir à l'urbanisation cette zone 2AU dès lors que l'ensemble des propriétaires accepteraient la réalisation du plan d'aménagement prévu à la suite des études urbaines. Elle leur a également demandé de participer au financement d'une partie des équipements publics qu'elle doit réaliser compte tenu de leur nécessité pour la réalisation de cette opération.



**Plan de composition de l'EcoQuartier la Baudière (Epode et Ritz)**

Mais comment demander une participation de près de 1,3 millions d'euros (sur un coût total des travaux de plus de 2 millions) à des propriétaires qui n'ont pas tous les moyens financiers d'avancer une telle somme ?

La solution a été trouvée en s'assurant que chaque propriétaire retrouverait financièrement son compte dans l'opération. L'échelonnement du versement de cette participation en cinq annuités et la possibilité de

paiement sous forme de foncier a également facilité l'acceptation du partage de ces investissements. Ainsi le paiement du premier appel à cotisation (représentant 30 % des sommes dues au total) a pu s'effectuer sous forme d'apport de terrain, ce qui a réduit à moins de 20 % la somme à payer sous forme de contribution financière.



Ce paiement en dation a donné à la commune le foncier nécessaire à la réalisation de la première tranche des travaux de voiries et réseaux. Ceux-ci ont viabilisé un premier secteur, nécessaire à la distribution de lots directement constructibles à tous les propriétaires au prorata de leur surface initiale. La vente de ces premières parcelles leur a permis de récupérer rapi-

dement leur investissement initial et de réaliser une plus-value d'urbanisation. Celle-ci leur donne ensuite les moyens de payer en argent leur quote-part pour les tranches suivantes, dont la réalisation s'étendra sur plusieurs années selon cinq phases de travaux et de commercialisation calées au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes de la zone.



Plan de remembrement des terrains et de phase de l'opération (DDT 38)

Ce montage financier a été contractualisé dans les statuts de l'AFU-L sous la forme d'une convention de projet urbain partenarial (PUP) signée entre la commune et tous les membres de l'AFU en respectant les principes fondamentaux des participations d'urbanisme<sup>13</sup>.

L'association en AFU et la signature d'un PUP restent deux démarches librement contractualisées entre la commune et les propriétaires. Elles ont été portées de manière volontaire par la commune qui en a fait un préalable à la modification de son PLU.

<sup>13</sup> Le PUP doit répondre aux besoins directs d'équipements des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier.

Autrement dit, si l'opération de construction ne se fait pas, l'équipement public n'a pas lieu d'être réalisé.

**Proportionnalité :** la contribution est proportionnelle à l'utilisation de ces équipements par les futurs habitants ou usagers.

**Non cumul des participations** pour un même équipement : une opération d'aménagement faisant l'objet d'un PUP ne peut financer une seconde fois le ou les équipements publics au travers d'autres participations. Elle est aussi exonérée de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement.

**Non enrichissement** (et non appauvrissement) de la collectivité locale : le droit commun du financement de l'aménagement urbain incombe aux budgets publics. Les contributions d'urbanisme, si elles peuvent alléger une part des dépenses faites par les collectivités, ne doivent en aucun cas leur permettre de faire des bénéfices.

De plus, tout équipement public faisant l'objet d'un financement par un PUP doit effectivement être réalisé.

**Egalité des citoyens devant la charge publique :** les participations dues doivent être équitables entre les différents contributeurs. Une attention particulière doit être apportée pour ne pas faire financer « à la tête du client » ou suivant les capacités de l'opérateur. Seules les parts des besoins réels sont à prendre en compte, sinon les collectivités prennent le risque de s'exposer à un recours contentieux tant de leurs cocontractants que des acquéreurs successifs des biens immobiliers construits.



## Pour les opérateurs

L'intérêt pour les opérateurs (qu'ils soient privés ou publics) n'apparaît pas évident au premier abord, les propriétaires fonciers se substituant généralement à eux dans le cadre de l'AFU.

Dans la pratique, l'AFU est un remarquable outil pour débloquer la rétention de tout ou partie du foncier :

- soit par l'adhésion des propriétaires réticents à la démarche, soit par la possibilité de délaissement que permet une AFU-A aux propriétaires,
- soit par une cession traditionnelle.

Dans le cas du blocage du foncier, un promoteur, qu'il soit déjà propriétaire d'une partie des terrains ou non, peut acheter ce foncier et entrer en tant que membre dans l'AFU. L'AFU peut également, lors du remembrement, dégager un macro-lot soit par acquisition directe, soit par prélèvement proportionnel compensé financièrement et le revendre directement à un promoteur après avoir négocié les conditions de sa cession et les modalités de son aménagement.

**L'intérêt est dans ce cas réciproque :** pour l'AFU, l'association avec un professionnel de l'aménagement et/ou de l'immobilier peut donner un coup d'accélérateur à la démarche et permettre de lever des difficultés, notamment sur le portage technique des études, sur l'élaboration des démarches administratives ou encore sur le financement des travaux (apport de capitaux, garantie d'emprunts, sécurisation des recettes, etc.). Pour le professionnel, il permet de concrétiser, sur un secteur qu'il avait identifié comme intéressant, un programme immobilier complet. Il s'affranchit ainsi des difficultés qu'il a ou aurait pu rencontrer en matière d'acquisitions foncières. En trouvant un accord avec les propriétaires et les riverains, l'AFU limite également le risque de contentieux sur son permis de construire.

### Encart : la place du logement social dans une AFU

Depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) votée en 2000, les opérations à vocation d'habitat doivent contenir une part de logement locatif à vocation sociale, à partir d'un certain seuil du programme de logements.

Cet impératif de mixité, maintenant intégré dans la plupart des documents d'urbanisme sous forme d'orientation d'aménagement et de programmation, implique l'intervention directe (en tant que membre) ou indirecte (par le rachat d'un ou plusieurs lots) d'un bailleur social à l'AFU.

Il demande également à l'AFU de céder au bailleur le foncier nécessaire à la réalisation des logements sociaux, à un prix généralement en-dessous de la valeur du marché libre pour qu'il puisse équilibrer son opération compte tenu du plafonnement des prix des loyers limitant ses recettes propres à l'opération.

La redistribution foncière permet également de mutualiser la part prise par le logement social, que chaque propriétaire n'aurait pu satisfaire individuellement.

**Encart : l'opération de Pratmer à Arradon (56), une AFU libre mixte associant mairie, propriétaires, promoteur privé et public.**



**Plan de situation.**  
Source : Viviane Dominique, architecte-urbaniste et Serge Nicolas, expert-géomètre, Gébretagnesud

L'aménagement de cette dent creuse de près de 3 ha proche du centre-village et du sentier côtier n'a pas été aisé compte tenu de son enclavement, des forts enjeux environnementaux et de la nécessité d'intégrer l'opération dans un tissu urbain hétéroclite.

«C'est un lotissement fait en bonne intelligence», souligne Yves Mahévas, adjoint à l'urbanisme. «Son aménagement est en question depuis dix ans»: après avoir envisagé une zone d'aménagement concerté (ZAC) et suite à l'annulation du plan local d'urbanisme (PLU), la municipalité a finalement opté pour une démarche partenariale en impliquant largement les propriétaires.

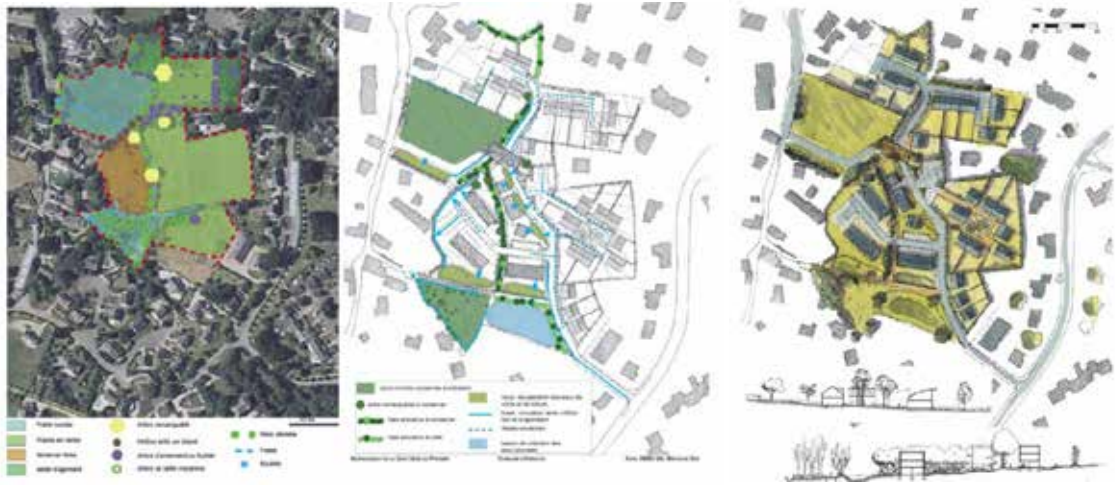
«Nous avons créé l'AFU-L de Pratmer, en 2004», explique Catherine Martin, la présidente. «Nous étions onze propriétaires particuliers plus le groupe immobilier Giboire». Avec l'aide de Serge Nicolas, urbaniste géomètre-expert et maître Dupuy, notaire, l'association a travaillé avec la mairie d'Arradon à l'aménagement des 2 800 m<sup>2</sup>. «Ce montage innovant a permis aux propriétaires de garder la maîtrise totale de leur foncier».

Les propriétaires, ainsi associés au comité de pilotage de la mairie, ont œuvré pour préserver le site en respectant toutes les contraintes techniques imposées par la loi.

La concertation a été menée pour permettre à tous les acteurs de parvenir à un niveau de compréhension partagée des enjeux pour un projet qui se veut axé sur une disposition écologique réfléchi - orientation solaire optimale, obligation pour chaque propriétaire de récupérer les eaux pluviales et de faire des travaux de régulation et d'imperméabilisation. Le projet maintient ainsi la continuité et le renforcement des haies bocagères, crée trois bassins de rétention et un chemin piétonnier vers le lotissement de Pratmer.

Il permet également de gérer de manière économe le foncier en acceptant une densité de 20 à 24 logements par hectare, ce qui correspond à une densité optimale du site au vu de ses caractéristiques. Il privilégie également une mixité sociale et générationnelle en favorisant la diversité du parc de logements et des typologies d'habitat (logement social, locatif sous forme de petits collectifs, maisons de ville et maisons individuelles).





**Schéma d'aménagement.** Source : Viviane Dominique, architecte-urbaniste et Serge Nicolas, expert-géomètre, Géobretagnesud)

Au final, 60 % de la surface d'origine est redistribuée à chacun des propriétaires, soit 26 lots réservés aux maisons individuelles - de 800 m<sup>2</sup> (un seul) à 400 m<sup>2</sup> - et deux lots accueillant une vingtaine de logements en petits collectifs sociaux en accession et privés. La surface restante est consacrée à la préservation des espaces naturels à enjeux.

Le coût des travaux de viabilisation s'élève à plus de 1 200 000 €. Il est entièrement à la charge des propriétaires. Les lots libres sont soit gardés par les propriétaires, soit commercialisés.

Au final, le recours à l'AFU, plutôt qu'à une ZAC comme initialement prévu, a permis à la collectivité, à la suite du changement d'équipe municipale de répondre aux enjeux qu'elle s'était fixés dans le cadre de son PLU et de mettre en œuvre l'opération sans opposition du voisinage.

## Quand et où réaliser une AFU ?

Petites ou grandes opérations, communes rurales ou urbaines: l'AFU peut trouver sa place dans de nombreuses situations dès lors qu'une restructuration parcellaire du foncier et qu'une recherche d'adhésion des propriétaires autour d'un projet d'aménagement sont nécessaires.

L'AFU apparaît également comme l'une des procédures les plus appropriées lorsque la maîtrise globale par un seul opérateur semble compromise ou difficile à réaliser.

De fait, cet outil, bien que méconnu, peut aujourd'hui apporter des solutions dans de nombreux cas de figure. Sa souplesse et la diversité de ses statuts permettent de l'adapter à différents contextes (extension, renouvellement, foncier bâti), quelle que soit la taille du projet.

### L'AFU libre, un outil simple et adapté à des opérations consensuelles.

Dès lors que l'ensemble des propriétaires est d'accord pour réaliser directement l'opération et pour en assurer le financement, ils peuvent créer une AFU libre (AFU-L) et travailler ensemble sur la conception du projet et sur les modalités de sa réalisation. L'AFU apparaît alors comme une alternative simple et souple au permis d'aménager.

Ils doivent pour autant :

- s'adjoindre le concours d'une assistance pour concevoir l'opération, consolider le modèle économique et fiscal, formaliser le dossier et suivre les travaux ;
- veiller à la compatibilité avec le document d'urbanisme en travaillant en lien étroit avec la collectivité locale.

## Corcelles-lès-Cîteaux : une alternative à un projet de lotissement

Corcelles-lès-Cîteaux est une petite commune de 900 habitants environ, située à une quinzaine de kilomètres de l'agglomération dijonnaise, dans une intercommunalité de 5 200 habitants. La commune s'est dotée d'un PLU en 2006, classant la zone du projet en 1AU2. En 2008, un lotisseur rencontre le maire pour lui présenter un projet de lotissement. Le maire sollicite alors un cabinet d'urbanisme pour analyser l'offre du lotisseur, lequel n'a pas encore achevé sa maîtrise foncière. L'examen de cette proposition fait apparaître des propositions de prix fonciers élevés par rapport aux prix pratiqués sur le territoire et un risque important de dérive de projet voire d'abandon. Le cabinet d'urbanisme alerte la mairie sur ces points. Lorsque le lotisseur se retire effectivement, il propose une alternative, avec un dispositif d'AFU-L.



Plan de situation du projet, Source BAFU



Plan des lots, Source BAFU

Pour aménager cette dent creuse, en continuité du bourg existant, la mairie a financé les études, réalisées par le cabinet d'urbanisme précédent. En parallèle, ce cabinet a accompagné les six propriétaires fonciers et la mairie (également propriétaire foncier) dans la création de l'AFU-L, ce qui a permis de les rendre plus actifs dans le processus d'aménagement et de les intéresser à la bonne réalisation de l'opération sans intermédiaire, seule formule qui permettait d'obtenir la valorisation foncière espérée initialement.

Tout en respectant les règles instaurées dans le PLU, un travail plus fin a été fait sur la densité du programme et les équipements collectifs. Un consensus a été trouvé autour de la création d'une vingtaine de lots, avec une commercialisation de l'opération en tranches. Une part reste en espaces verts, pour ne pas dénaturer ce site, initialement un délaissé agricole. Le remembrement ainsi que le phasage de l'opération ont été établis pour que chaque propriétaire n'investisse pas financièrement dès la première tranche. Les premières ventes ont permis de payer les travaux d'urbanisation sans avoir recours à l'emprunt. En effet, les propriétaires n'avaient

pas de moyens financiers disponibles et il était nécessaire de bien calibrer le rythme des travaux et le rythme de commercialisation. C'est aussi le même cabinet d'urbanisme qui s'est chargé de l'élaboration des documents administratifs et techniques nécessaires à l'opération, en particulier le montage du dossier du permis d'aménager (obligatoire en AFU-L) et la rédaction du cahier des charges annexé à l'acte de vente des lots pour le respect de certaines règles de construction et d'aspects paysagers. Un des notaires locaux a également suivi le volet fiscal et patrimonial du projet pour le compte des propriétaires fonciers initiaux et a veillé à la solidité du dossier des acquéreurs.

Au final 24 lots ont été conçus, répartis en trois phases pour commercialiser progressivement l'opération. Aujourd'hui l'opération est en cours, les deux premières tranches étant achevées. Ce découpage en tranches de travaux permet également aux propriétaires fonciers de recouvrir très rapidement, par la vente de lots à bâtir, les dépenses engagées par l'AFU-L pour la réalisation des travaux d'aménagement. Ce rythme de commercialisation a été ajusté avec les propriétaires fonciers, en lien avec le notaire.



Maquette 3D du projet, source BAFU

## L'AFU Autorisée ou de Projet, une alternative aux outils d'aménagement classiques pour des opérations complexes

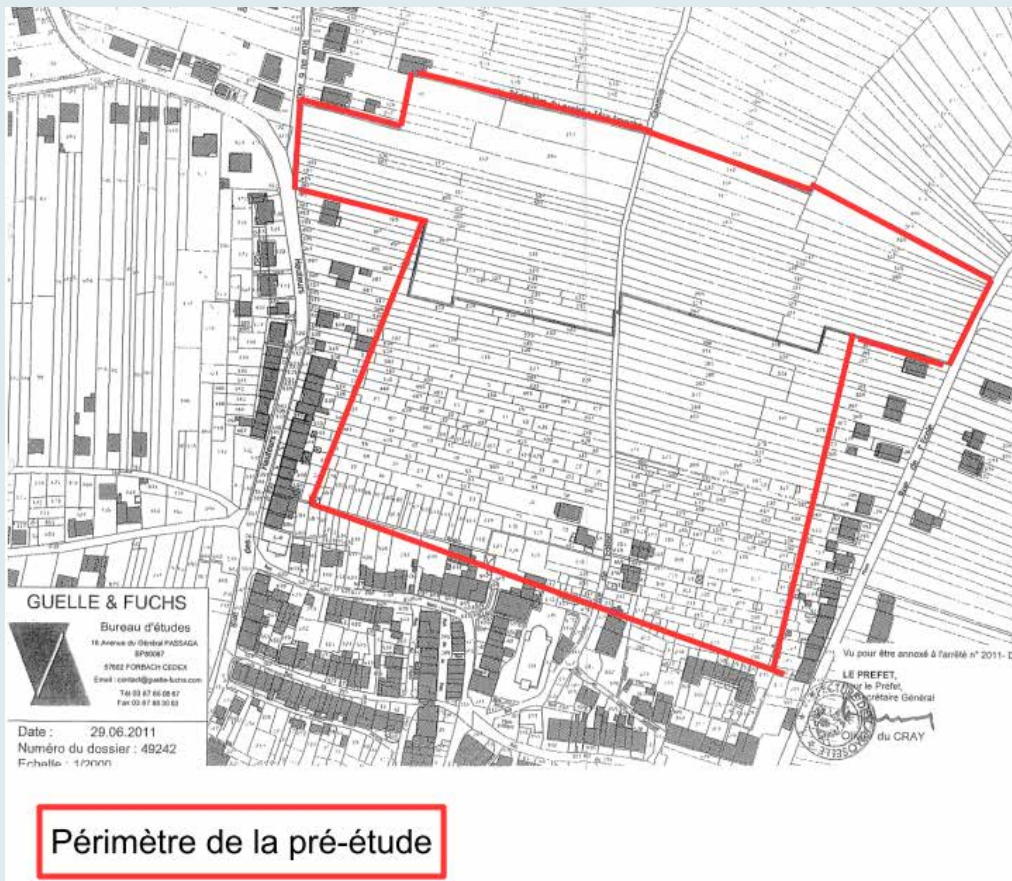
Aujourd'hui, il n'est pas rare qu'un aménageur public ou privé ne soit pas en capacité d'acquérir la totalité du foncier pour aménager le secteur sur lequel il conçoit l'opération. Dans ce cas, l'AFU-A peut représenter une solution intéressante pour s'assurer de la disponibilité des terrains avant travaux et pour garder la maîtrise du projet et de sa mise en œuvre.

Dans certains territoires, en particulier dans l'Est de la France, les collectivités mobilisent de longue date l'AFU-A, y compris pour des opérations importantes comprenant un programme d'équipements publics. Ainsi, l'AFU-A associée à un projet urbain partenarial (PUP) est une alternative crédible à la zone d'aménagement concerté (ZAC), permettant d'aboutir à la maîtrise foncière des terrains tout en négociant le programme de construction et les participations aux équipements publics.

### Encart : l'opération de Kleinwitz à Spicheren (57), une AFU autorisée avec un PUP

La commune de Spicheren est située à proximité de Forbach en Moselle, non loin de l'Allemagne.

L'agglomération subit une pression foncière importante liée aux travailleurs transfrontaliers. Spicheren, commune de 3 500 habitants, est recherchée pour son cadre de vie et son esprit village.



État initial du foncier et périmètre de la pré-étude : source cabinet de géomètres-experts Guelle Et Fuchs

La zone de Kleinwitz, en continuité immédiate du centre-bourg, fait l'objet de convoitises depuis plusieurs années. Des opérateurs privés ont commencé à signer des promesses de vente avec quelques propriétaires. Cependant, le foncier est tellement morcelé que nul n'a réussi à obtenir suffisamment de promesses de vente pour pouvoir construire un projet d'ensemble.

La commune a également envisagé de réaliser une opération d'ensemble sous forme de ZAC, sur l'ensemble du périmètre d'environ 10 hectares. Mais face à la dureté foncière, la mairie a abandonné le projet. En effet, il y a environ une soixantaine de propriétaires sur la zone.

En parallèle la commune a élaboré son PLU et identifié cette zone en zone à urbaniser, en spécifiant la nécessité d'avoir une opération d'ensemble, avec des espaces dédiés à des équipements collectifs. Le PLU a été approuvé en 2007, juste avant les élections.

Suite aux élections municipales de 2008, quelques propriétaires rencontrent le maire et l'interpellent sur le

projet d'aménagement. En 2009, la commune confie une pré-étude au cabinet de géomètres-experts Guelle & Fuchs, qui livre les orientations suivantes :

- un bouclage de la voirie afin de désenclaver l'école, dont la desserte est en impasse ;
- un programme mixte de logements constitué principalement de lots à bâtir mais également de quelques petits collectifs (R+1 + combles maximum) et de l'habitat en bande ;
- une coulée verte avec une liaison douce qui traverse le futur quartier pour desservir le centre-bourg.

Le principe de l'AFU s'impose très vite, compte tenu de la spécificité du foncier initial. La mairie, déjà propriétaire de quelques parcelles acquises au moment du projet de ZAC, est doublement investie dans le projet. Appuyé par le cabinet de géomètres-experts, le maire va organiser de nombreuses réunions de concertation avec les propriétaires pour expliquer le principe de l'AFU et son fonctionnement, et travailler sur le projet urbain.

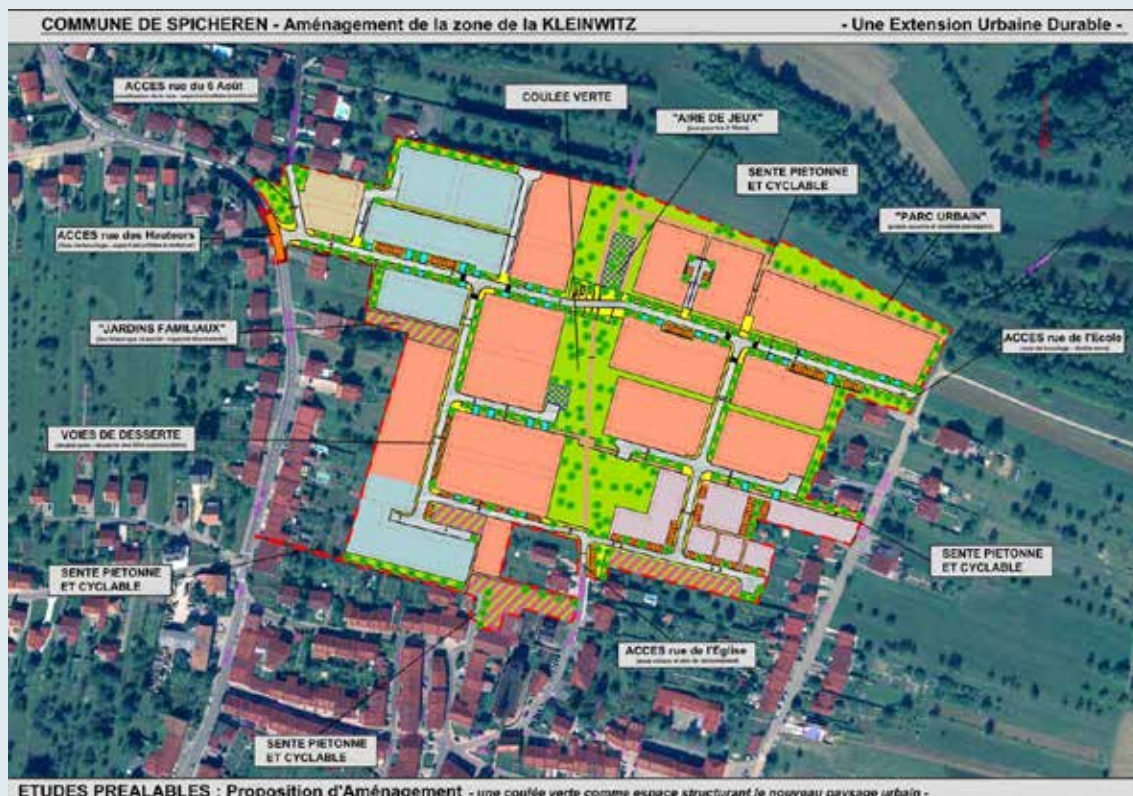


Schéma de principe du projet, source cabinet de géomètres-experts Guelle & Fuchs



Cependant, l'opération ne peut être lancée dans son ensemble et doit être phasée. Une première tranche est définie au nord de l'opération, permettant de réaliser d'emblée les équipements publics nécessaires pour la zone. Suite aux différents échanges avec les propriétaires, il ne sera question dans cette première tranche que de logements individuels sous forme pavillonnaire. De nombreux petits propriétaires, qui n'ont pas forcément les moyens de pré-financer le projet en trésorerie font une dation de terrain à l'AFU-A. Ceci permet à l'établissement public d'avoir suffisamment de foncier pour réaliser les équipements publics et pour commercialiser

les premiers lots, engendrant ainsi une recette et limitant le recours à l'emprunt. En moyenne, les propriétaires ont remis 60 % de leur foncier d'origine et gardé le reste pour leur propre compte (en vente ou pour leurs propres besoins de construction). Les propriétaires ont valorisé leur foncier à hauteur de 25 €/m<sup>2</sup>, là où la commune, dans son projet de ZAC pensait l'acheter au départ 15 €/m<sup>2</sup>. Une fois aménagés, les terrains se sont vendus à 118 €/m<sup>2</sup>, la différence entre le foncier brut (25 €/m<sup>2</sup>) et le foncier viabilisé (118 €/m<sup>2</sup>) a permis de financer les travaux et le coût de la structure AFUA.



Plan-guide de la première tranche de l'opération et nouveau parcellaire après remembrement, sous forme d'AFUA. Source cabinet de géomètres-experts Guelle & Fuchs

Le projet, ainsi défini, nécessite la création d'équipements publics, notamment la voirie située entre la rue des Hauteurs (à gauche) et la rue des Ecoles (à droite) ainsi que son raccordement aux voiries existantes. Les discussions avec les propriétaires et la collectivité ont

abouti à la création d'un PUP, contrat mis en place entre l'AFU-A et la commune pour un cofinancement des aménagements publics. Les prix indiqués ci-dessous incluent la participation de l'AFU-A aux aménagements publics.

## L'AFU, un outil particulièrement adapté pour les opérations de densification pavillonnaire et de renouvellement urbain

Après plus de quarante ans de développement urbain basé sur une logique d'extension, une attention particulière est aujourd'hui portée sur la gestion économe des terres agricoles et des espaces naturels. Ce changement de logique favorise les projets de renouvellement urbain et de densification des secteurs déjà urbanisés. Dans certains cas de figure, la construction au coup par coup est rendue impossible par le morcellement du foncier ; dans d'autres cas, les constructions au gré des opportunités se font sans réflexion d'ensemble, générant des problèmes de voisinage et d'insertion urbaine.

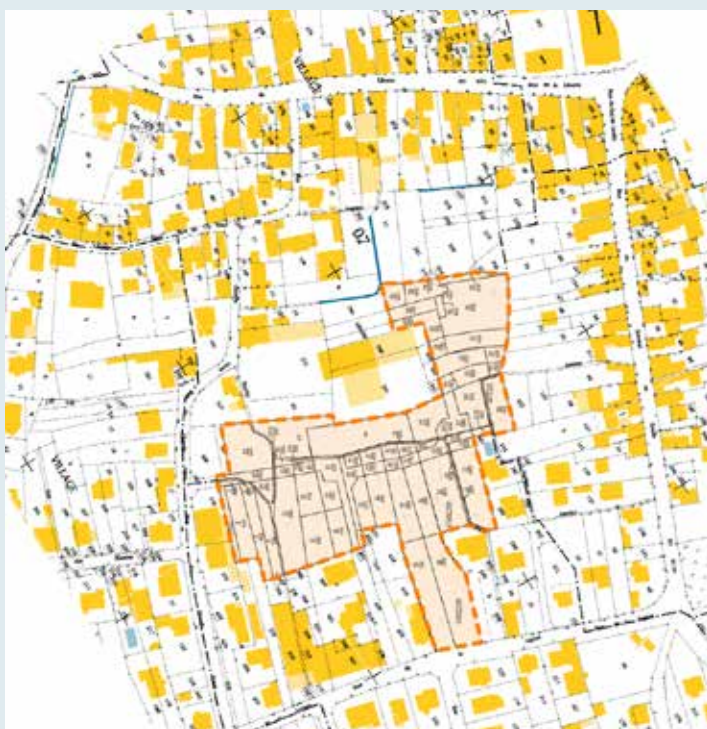
Garder une cohérence urbaine dans ces processus n'est donc pas toujours évident, compte tenu de la complexité du foncier et des ambitions parfois antinomiques des propriétaires, riverains ou acteurs du projet. La gestion du foncier y est déterminante et ne peut être envisagée qu'avec le concours des propriétaires. La prise en compte de leurs motivations et de leurs préoccupations nécessite la culture de la contractualisation. Dans ce cas, l'AFU permet de réaliser ce type d'opération en mobilisant, de façon volontaire, du foncier en fond de jardin ou des parcelles bâties, et en prenant en compte les intentions de chacun, entre les souhaits de protection de son cadre de vie et de valorisation patrimoniale. Cet outil permet en outre de réfléchir à une organisation et un fonctionnement du secteur à requalifier afin de garantir une bonne insertion des constructions nouvelles.

### L'AFU de Keintzheim : la clé d'une densification au sein d'un tissu urbanisé

Keintzheim est une commune alsacienne de 1 500 habitants environ. Depuis de nombreuses années, la collectivité envisageait de densifier le centre-village par une urbanisation de parcelles jusqu'alors enclavées. La collectivité avait d'ailleurs projeté un aménagement

d'ensemble de cette zone : pour se faire, elle avait inscrit un emplacement réservé au titre d'une future voirie de desserte de la zone dans son plan d'occupation des sols (POS) avec l'intention d'instaurer un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) lui permettant de récupérer une contribution financière des propriétaires pour en assurer le financement. Au fil des années, la commune avait même commencé à acquérir du foncier au gré des opportunités. Cependant, très vite les propriétaires se sont opposés au projet de la mairie, bloquant toute nouvelle vente de foncier. La municipalité a refusé d'aller jusqu'à l'expropriation face à l'opposition de certains riverains. En effet, certains, également propriétaires de petites parcelles, cultivaient leurs potagers dans le périmètre du projet.

Conseillée par un cabinet de géomètre-expert, la collectivité s'est lancée dans un projet d'AFU-A qui a permis d'associer et d'intéresser les propriétaires fonciers dès le début du projet. La première démarche a été de modifier le POS pour supprimer l'emplacement réservé. En parallèle, un long travail de pédagogie et de conception du projet a commencé en concertation avec les propriétaires. L'objectif était de trouver un compromis sur le plan financier (modalités de financement des travaux



Plan du secteur, avant remembrement, zone de projet délimitée en orange.  
Source : Vincent Roth (géomètre-expert)



entre propriétaires, répartition des plus-values liées à l'aménagement, possibilité pour chaque propriétaire de garder du terrain pour lui ou ses enfants ou petits-enfants, etc.) et sur le plan urbain (gestion des jardins et potagers des maisons attenantes au projet, densification du réseau de cheminements piétons du village).

Ce travail préparatoire à l'élaboration de l'AFU a été long mais nécessaire pour recueillir suffisamment de voix de propriétaires, créer une AFU-A et faire mûrir le projet. Au final, le plan de remembrement a permis de concilier les intérêts de chacun, en préservant les fonds de parcelles pour les propriétaires souhaitant garder leur potager et en libérant suffisamment de foncier pour rendre l'aménagement de cette zone possible. Lors de la création de l'AFU-A, la plupart des opposants s'étaient ralliés au projet.

Des appels de fonds ont été nécessaires pour financer les travaux d'aménagement (ce qui a permis d'éviter le recours à l'emprunt pour l'AFU-A), avec une commercialisation des lots directement par les propriétaires. Certains ont gardé le foncier pour eux-mêmes ou leurs familles. D'autres ont vendu directement. Ainsi, une vingtaine de lots ont été dessinés, avec environ un quart des propriétaires qui ont construit pour eux-mêmes, une moitié qui ont construit pour leur proches et un dernier quart qui a vendu. Certains propriétaires ont emprunté pour financer leurs appels de fonds, certains en prêt relais en attendant le fruit de la vente. Le coût de l'urbanisation de 60 €/m<sup>2</sup> de foncier a permis une vente de terrains constructibles à 220 €/m<sup>2</sup> foncier.



Plan du secteur après remembrement. Source Vincent Roth (géomètre-expert)

Au final, le recours à l'AFU plutôt qu'à un permis d'aménager ou à une ZAC a permis à la fois de répondre aux objectifs de développement de la commune et de satisfaire les attentes diverses des propriétaires-riverains des terrains.

Cet exemple illustre l'intérêt de l'AFU de projet promue par la loi ALUR pour la mise en œuvre d'opérations de densification pavillonnaire amenées, dans les années à venir, à se développer dans les logiques actuelles d'urbanisation et de protection des espaces agricoles et naturels.

## Comment mettre en œuvre une AFU ?

Nous évoquerons ici plus particulièrement les AFU-A et les AFU-P pour lesquelles le rôle de la collectivité peut être plus important que pour les AFU-L, notamment pour prendre part aux réflexions sur le projet dès l'émergence de celui-ci, voire pour initier le projet.

### Les principales étapes de la démarche

Mettre en œuvre un projet d'aménagement sous forme d'association foncière urbaine passe par six grandes étapes à regrouper en trois phases :

- **Une phase préparatoire :** il s'agit de faire émerger le projet (lui donner une consistance et les premiers éléments d'un programme) puis de s'organiser pour conduire les études préalables et pouvoir retenir la procédure d'aménagement appropriée au projet et au contexte. Cette première phase n'est donc pas spécifique aux AFU, mais générale à tout projet de territoire. Toutefois, si l'AFU est la procédure pressentie, il est fortement recommandé de procéder à une analyse fine de la situation foncière puis de travailler en concertation avec les propriétaires fonciers lors de cette phase. Cela permet de les intéresser à l'émergence du projet et de limiter les oppositions éventuelles.  
La commune a un rôle prépondérant dans cette phase, qui peut être concomitante avec l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme local (PLU / PLUI), notamment lors de la mise au point des orientations d'aménagement et de programmation du PLU.
- **Une phase pré-opérationnelle :** le projet commence à prendre de la consistance et il convient de faire les études nécessaires pour cadrer le programme et pour créer l'opération sous le régime de l'AFU. Cette phase est également importante puisqu'elle va fixer les conditions et les règles du projet en concertation avec l'ensemble des membres de l'AFU et avec la commune. Il s'agit également de produire les bilans recettes/ dépenses permettant de cerner la faisabilité et la pertinence de l'opération.
- **Une phase de réalisation,** phase classique d'une opération où il s'agit de faire les travaux d'aménagement et de commercialiser les lots, puis une fois l'opération achevée et l'ensemble des indemnités dues par l'AFU entièrement acquittées, de la dissoudre.

#### Encart : Les 6 phases opérationnelles liées à la création de l'AFU-P :

**Phase 1 :** Pré-étude d'aménagement

**Phase 2 :** Constitution de l'AFU

**Phase 3 :** Montage du projet et adaptation de la trame foncière au projet

**Phase 4 :** Instruction administrative du dossier

**Phase 5 :** Réalisation des travaux et commercialisation des lots

**Phase 6 :** Dissolution de l'AFU

**Pour en savoir plus :** Guide méthodologique de l'Ordre des géomètres-experts.

### *Phase préparatoire : faire émerger le projet*

Lorsque le développement d'une collectivité nécessite la construction de logements, services et équipements voire la réhabilitation de bâtis existants, elle doit être amenée à réfléchir à sa stratégie de développement en identifiant plusieurs éléments fondamentaux. Ces éléments lui permettront ensuite de guider la programmation du projet :

- Quels sont les besoins de son territoire ? Comment peut-elle s'appuyer sur une analyse des contenus du SCoT, du PLH, et du PLU(I) ou de la carte communale, le cas échéant ?
- Quelles sont les contraintes foncières du territoire, notamment sur les aspects liés à la pollution, au droit de l'environnement et aux formes du parcellaire ?

Cette première phase doit être le moment où la commune réalise un diagnostic de son territoire permettant d'identifier un périmètre d'études pour le projet, périmètre pouvant être plus large que le périmètre opérationnel pressenti.

Cette première étape, durant laquelle la collectivité peut s'entourer de bureaux d'études et/ou de partenaires est importante : c'est un préalable à tout projet d'aménagement. Il s'agit d'identifier les thèmes fondateurs du futur projet, tout en réfléchissant aux conséquences, notamment foncières, du projet.

Dès cette étape, l'AFU peut être identifiée comme l'un des dispositifs opérationnels pour la réalisation du projet, notamment si le site de développement révèle un foncier morcelé avec de multiples propriétaires fonciers ou lorsque les règles d'urbanisme imposent un aménagement d'ensemble du secteur. Pour autant ce n'est pas la procédure qui fait le projet mais bien l'inverse.

À cette étape, il est également nécessaire d'aborder les perspectives de restructuration foncière et de vérifier que le projet s'inscrit dans le cadre de la stratégie d'aménagement d'ensemble définie par la commune.

### *Phase préparatoire : s'organiser pour agir*

Cette seconde étape de la phase préparatoire consiste à définir, à partir des thèmes fondateurs, les éléments de programmation : quels sont les enjeux et les grands objectifs du projet ? Il est nécessaire de solliciter l'appui de prestataires externes pour réaliser ce travail, surtout si la collectivité dispose de peu de moyens en interne.

Cela se traduira par la détermination :

- d'un **programme prévisionnel** de constructions ;
- et d'un **projet de programme d'équipements nécessaires à la réalisation de l'AFU**. Il fera la distinction entre les équipements propres à l'opération et les équipements publics à la charge de la collectivité.

Parallèlement à l'avancement sur la définition du projet, une expertise doit être conduite sur les différents dispositifs opérationnels en vue de choisir le montage approprié. Plus tôt la procédure d'AFU est choisie comme la solution la plus pertinente, plus tôt le travail de concertation avec les propriétaires peut commencer, ainsi qu'un travail pédagogique sur le processus du projet urbain et les spécificités de ce projet particulier.

La phase préparatoire est une phase qui peut être longue car il faut donner suffisamment de temps à la maturation du projet. Dans le cas d'une AFU, la collectivité et/ou son AMO doivent être à l'écoute des propriétaires fonciers, les premiers pouvant bloquer l'opération s'ils ne comprennent ni le principe de cette procédure, ni ses avantages ni ses risques. Bien souvent les deux premières étapes sont itératives : plus on avance dans la réflexion sur les projets, plus il faut prendre le temps de s'organiser, notamment pour associer les principaux acteurs du projet. Il est recommandé à ce stade d'alerter également les services instructeurs du futur projet pour optimiser le phasage et le calendrier de l'examen du dossier. En effet, communiquer auprès des services instructeurs et leur expliquer le projet permet de déceler les éventuels points de blocage juridiques et territoriaux qui pourront intervenir par la suite.

Se pose à cette étape la question de l'**initiative et du financement des études nécessaires aux phases préalables ou pré-opérationnelles**.

- **Si l'initiative est publique**, la commune par exemple a la possibilité juridique<sup>14</sup> de faire réaliser toutes les études nécessaires à la mise en œuvre de l'AFU, y compris si elle ne possède aucun terrain dans l'opération. Dans ce cas, elle peut choisir le ou les prestataires selon une procédure de mise en concurrence relevant du Code des marchés publics, assurer la conduite des études et les financer entièrement. Elle aura le droit d'exiger le remboursement total ou partiel de la part de l'AFU après sa création, selon les modalités définies dans une convention<sup>15</sup>.
- **Si la collectivité publique ne souhaite pas intervenir**, la particularité de l'AFU permet aux propriétaires d'en prendre eux-mêmes l'initiative. Sur le plan pratique, il faut aussi imaginer le montage administratif et financier de la maîtrise d'ouvrage car à ce stade l'AFU n'existe pas :
  - soit les propriétaires fonciers acceptent d'avancer les fonds nécessaires et passent en tant que groupement conjoint et solidaire les contrats avec les prestataires pour réaliser les études préalables ;
  - soit le titulaire du droit de délaissement qui peut être un lotisseur ou promoteur professionnel prend à sa charge la maîtrise d'ouvrage et le financement des études préalables ;
  - soit les propriétaires volontaires se regroupent sous la forme d'une association de type loi 1901, préfiguratrice de l'AFU, pour disposer d'une structure administrative de financement. C'est alors cette association, représentée par son président, qui passera les contrats d'études dont le financement sera assuré conformément aux appels de fonds prévus dans les statuts de l'association. Le remboursement des frais avancés se fera selon les mêmes modalités que celles visées ci-dessus.

### ***Phase pré-opérationnelle : concevoir le projet***

Les lignes du projet sont définies et le principe de l'AFU est adopté. Il s'agit de poursuivre les études pour :

- préciser les **orientations du projet** qui permettront également d'apprécier les nouvelles valeurs foncières,
- avancer sur la **négociation avec les propriétaires existants**.

**Cette étape est généralement réalisée simultanément avec celle visant à remembrer le terrain, bien qu'elles soient décrites successivement.**

Pour l'étape de conception du projet, recourir à un professionnel ou à une équipe pluridisciplinaire, si ce n'est pas déjà fait, est une obligation dans la mesure où cette étape est technique et requiert, entre autres, des compétences juridiques. Outre la précision de la programmation du projet (découpage des lots, conception du plan-masse, typologie des constructions et des logements), l'étude doit également intégrer les études d'impact obligatoires ainsi qu'une réflexion sur la programmation des équipements privés ou publics et les principes de leurs financements. Les retours d'expérience montrent des opérations qui superposent procédure d'AFU-A et dispositif PUP (Projet Urbain Partenarial, outil financier des équipements publics). C'est à ce stade que ces outils doivent être montés pour une articulation des procédures et une évaluation des intérêts des parties prenantes. Cette étape est commune à toute opération d'aménagement et la démarche des AFU n'y diffère pas.

Les études urbaines, architecturales et environnementales qui sont menées à ce stade permettent aussi d'évaluer les conséquences financières pour les propriétaires concernés : quelles sont les nouvelles valeurs foncières envisageables sur le périmètre du projet ? Quel redécoupage des assiettes foncières pour assurer une équité entre propriétaires ? Quel prélèvement de la part de la collectivité pour la réalisation des équipements ? Ces études sont en lien très fort avec l'étape décrite ci-après où il s'agit d'établir les plans de remembrement ou de restauration des immeubles, si l'AFU porte sur du bâti.

<sup>14</sup> En application de l'article L.322-10 du Code de l'urbanisme.

<sup>15</sup> Dont le contenu et la procédure d'adoption sont définis à l'article R.322-5 du Code de l'urbanisme.

### ***Phase pré-opérationnelle : procédure d'autorisation en vue de remembrer les terrains et les bâtis***

En cas d'accord unanime des propriétaires pour remembrer leur foncier et engager l'opération, ceci peut être effectué par le biais d'une AFU-L, qui ne nécessite pas d'autorisation de la préfecture.

Sinon, cette étape relève de la mise en œuvre de la procédure juridique de l'AFU-A. Il faut monter le dossier et demander les autorisations en préfecture. Auparavant, un compromis aura dû être trouvé avec les propriétaires, en particulier les propriétaires récalcitrants au projet, afin d'éviter une opposition à l'opération. Le droit de délaissement peut être utilisé pour ceux qui ne veulent pas ou parfois ne peuvent pas entrer dans l'AFU-A. C'est aussi lors de cette étape que les enquêtes publiques préalables à la création de l'AFU-A sont à mener. C'est pourquoi il est important d'avoir suffisamment avancé sur la définition du projet pour pouvoir expliquer et présenter le contenu, le principe de réalisation et les coûts induits pour la collectivité (et donc le contribuable) à la population. Le plan d'aménagement d'ensemble (ou d'affectation de nouvelles surfaces bâties dans le cas de restauration immobilière) est réalisé, en collaboration avec les propriétaires.

À partir du moment où la préfecture approuve la création de l'AFU-A, l'établissement public ainsi créé devient l'aménageur de l'opération. La phase de réalisation peut commencer.

### ***Phase de réalisation : effectuer les travaux et commercialiser les lots***

Cette étape est celle de la mise en œuvre de l'opération. Elle peut démarrer à partir de l'approbation par le préfet du plan de remembrement qui constitue l'achèvement de la phase administrative d'approbation du dossier de réalisation de l'AFU.

Parallèlement à la réalisation des travaux d'aménagement (réalisation des voiries et réseaux divers) ou de restauration d'immeubles, l'AFU-A peut commencer la commercialisation des lots. À cette fin, ce dispositif est plus avantageux qu'un permis d'aménager, où le lotisseur doit viabiliser ou obtenir une garantie financière extrinsèque d'achèvement

des travaux d'aménagement avant de pouvoir commencer à vendre ou à demander les permis de construire sur les lots.

Si des équipements publics sont prévus, la collectivité doit également les réaliser, notamment si ceux-ci sont nécessaires pour l'obtention des permis de construire qui pourraient être délivrés par la suite.

L'AFU-A en tant qu'établissement public est soumis au Code des marchés publics pour l'ensemble des contrats ou prestations qu'elle conclut. Les travaux à réaliser ainsi que leur suivi avec un maître d'œuvre doivent donc répondre aux exigences de la mise en concurrence systématique au titre de ce code, même si c'est le même professionnel qui a monté l'AFU-A et qui suit les travaux.

### ***Phase de réalisation : dissoudre l'AFU***

L'AFU peut perdurer après les travaux d'aménagement et gérer les parties communes du projet, le cas échéant. Elle n'a pas vocation à remplir ce rôle dans toutes les opérations d'aménagement. Une fois les travaux exécutés et les indemnités dues par l'AFU entièrement acquittées, l'AFU peut être dissoute<sup>16</sup>.

## **Les conditions de réussite**

### ***Intéresser les propriétaires et rechercher l'équité entre les membres***

La valorisation financière des terrains est l'une des principales motivations des propriétaires, les incitant à urbaniser leur terrain et à se lancer dans une AFU. Elle leur offre en effet la perspective d'une plus-value directe plus importante s'ils aménagent eux-mêmes leur terrain plutôt que s'ils le cèdent à un lotisseur. Pour y parvenir, les propriétaires doivent être prêts à financer le coût des travaux rendus nécessaires par le remembrement et la viabilisation. Ils l'acceptent généralement à condition que ceux-ci restent supportables et que chacun paie à hauteur de ce qu'il va toucher.

À ce titre, pour mener à bien une AFU, il est essentiel de :

- s'assurer que les bénéfices perçus par les propriétaires soient au moins équivalents à ceux perçus s'ils vendaient directement à un aménageur privé. Cette condition demande une connaissance du marché immobilier et une analyse technico-financière préalable sous la forme d'un pré-bilan opérationnel ;
- toujours s'attacher à la recherche d'une **répartition équitable des charges et des bénéfices** entre les propriétaires ;
- favoriser un montage qui évite aux propriétaires d'avancer des sommes trop importantes, et/ou proposer des solutions alternatives telles que le paiement en nature (dations de terrains).

### *S'assurer l'appui d'un professionnel de l'aménagement*

Mener une démarche d'AFU demande des connaissances techniques pointues et exige nécessairement, pour s'assurer de la réussite du projet, la mobilisation de compétences transversales : bornage foncier, urbanisme, économie de l'aménagement, droit public et fiscalité. Véritable moteur et soutien technique de l'AFU, le spécialiste joue à la fois le rôle de concepteur de l'opération, d'assistant du président de l'AFU, d'animateur du groupe de propriétaires. Cette fonction est souvent remplie par des professionnels rassemblant la **double compétence de géomètre-expert et d'urbaniste** et capables de jouer le rôle de « **facilitateur urbain** » entre les propriétaires fonciers et leurs interlocuteurs.

Dans certains cas, lorsqu'ils connaissent bien le marché foncier local, ils peuvent être à l'origine de l'AFU en incitant eux-mêmes les propriétaires à se regrouper. Lorsqu'ils sont impliqués dans l'AFU, les aménageurs publics ou privés peuvent également remplir ces fonctions. Dans le cas d'une AFU libre, ils peuvent être recrutés sans consultation préalable, alors que dans celui d'une AFU-A, le recours à une assistance technique est strictement encadré par le Code des marchés publics, compte tenu de son statut d'établissement public administratif.

Enfin, dans le cadre de l'AFU de projet, tout ou partie de ce type de prestation peut être pris en charge par la collectivité locale pour inciter à la création de l'AFU.

### *Sécuriser la procédure*

La réussite de l'AFU repose sur une implication forte et constante de tous ses membres, durant l'ensemble de la procédure. Plus le nombre de propriétaires impliqués est important, plus le risque de retrait d'une partie d'entre eux est élevé. Les raisons peuvent être multiples : désaccord avec les modalités de fonctionnement de l'AFU, besoin urgent de vendre son foncier, accident de la vie... Pour prévenir ce type de situation, plusieurs démarches peuvent garantir la sécurité et la continuité de la procédure jusqu'à l'aboutissement du projet :

- définir le périmètre et le type de l'AFU en fonction de **la motivation et de l'engagement des propriétaires** : après avoir pris connaissance de la position de chacun des propriétaires dans le périmètre du projet, il convient de choisir la procédure la plus adéquate à mettre en œuvre. Lorsque les propriétaires sont unanimement favorables à la démarche, le choix d'une AFU libre (AFU-L) s'impose compte tenu de sa souplesse et de sa rapidité. Dans le cas contraire, le recours à l'AFU autorisée, bien que plus complexe à mettre en œuvre, apparaît plus sécurisante compte tenu du contrôle assuré par le préfet et du recours au droit de délaissement. Dans ce cas, il conviendra encore de s'assurer de l'adhésion de la majorité qualifiée dans le périmètre retenu ;
- mener une **étude de faisabilité économique et technique** préalable à la création de l'AFU et s'assurer de la compatibilité du projet avec la capacité du marché immobilier local ;
- appréhender les **situations fiscales** des différents propriétaires membres de l'AFU ;
- **anticiper les possibilités de désengagement** d'une partie des propriétaires via le droit de délaissement ou d'autres solutions de substitution ;
- s'assurer du plan de **financement de l'opération**. Comme dans tout projet urbain, l'AFU doit prendre à sa charge des coûts de développement et d'aménagement. Elle doit définir un plan de trésorerie



lui assurant suffisamment de liquidités pour le paiement des dépenses tout au long du déroulement des études et des travaux. Ce plan doit être en adéquation avec les capacités financières des propriétaires devant la nécessité d'une avance pécuniaire pour faire face aux échéances. L'AFU doit également travailler sur un phasage précis de son financement. Elle doit s'assurer d'autres possibilités de financement (emprunt, subventions, etc.).

### ***Trouver le bon rythme d'avancement du projet***

Comment convaincre la majorité voire tous les propriétaires de prendre part en même temps à l'AFU, et comment adapter un rythme qui convienne à tous ? La question n'est pas simple mais reste essentielle pour mener à bien l'AFU et ne pas perdre (trop ?) de membres en cours de route.

Une bonne gestion du temps dans la procédure d'AFU passe par plusieurs recommandations élémentaires :

- **Prendre le temps nécessaire pour convaincre les propriétaires.**

L'engagement constant des propriétaires est une clé de réussite de l'AFU, qui permettra alors une procédure plus courte que dans le cas d'une acquisition subie. C'est pourquoi il est important, en amont de la création de l'AFU, de prendre le temps d'expliquer ce qu'est une AFU et de les convaincre tous d'adhérer au projet. Cette phase, bien que généralement assez longue, est essentielle et ne doit pas être négligée. Elle est réalisée généralement par le professionnel accompagnant la création de l'AFU, à la fois auprès de chacun des propriétaires mais également sous forme de réunions de groupe préfigurant l'assemblée générale de l'AFU. Elle constitue les bases d'une adhésion solide de tous les membres et la garantie du bon avancement du projet par la suite.

- **Garder le rythme pour éviter les désistements.**

Dès lors qu'un accord est trouvé avec les propriétaires, il est important de mener le projet dans les délais qui leur ont été présentés. Leur implication dans la démarche crée des attentes et un empressé-

ment à voir l'opération se réaliser alors même qu'ils ont pu être longs à convaincre. C'est pourquoi il est important de leur donner régulièrement des signes du bon avancement du projet, pour éviter le risque de démobilisation et de retrait d'une partie d'entre eux.

- **Prendre en compte le marché immobilier.**

Le bon déroulement de l'AFU dépendra du rythme de commercialisation des parcelles. Celui-ci doit être défini par l'AFU en lien avec la commune qui peut demander un phasage de l'opération en fonction de la croissance démographique qu'elle a choisi d'adopter dans son PLU ou qui lui est imposée par le SCoT. Il dépend aussi du dynamisme du marché local et de l'adéquation du prix de sortie des terrains avec les valeurs de marché. Plus la taille de l'opération sera importante, plus cette préoccupation sera majeure.

La création de l'AFU doit donc s'appuyer sur une étude de marché préalable. Comme toute opération immobilière, elle ne doit être entreprise qu'avec l'assurance que le bilan de l'opération sera équilibré et que les risques liés à la commercialisation ou à des imprévus sont couverts.

## Quelles perspectives autour de l'émergence des AFU de projet ?

Les retours d'expériences qui ont alimenté ce guide, ainsi que les nombreux entretiens auprès des professionnels de l'aménagement, montrent que l'AFU est une procédure opérationnelle parfaitement adaptée à de nombreux cas de figure. Pourtant, cette procédure reste encore trop méconnue et n'est utilisée que marginalement dans quelques régions où des professionnels de l'aménagement se sont pourtant approprié la démarche avec succès.

Aujourd'hui, les nouveaux modes d'aménagement portés par l'Etat et une grande majorité des collectivités locales privilégient le développement urbain sur les parties déjà urbanisées de la commune (aménagement de dents creuses, requalification/reconversion de sites existants ou encore densification de secteur partiellement urbanisé). Dans ces contextes, la maîtrise foncière est souvent délicate, longue, coûteuse, et peut générer de nombreux contentieux et oppositions.

La procédure de remembrement est la raison d'être de l'AFU. Elle permet la réorganisation d'un parcellaire complexe et morcelé en terrains directement constructibles. Par ailleurs, l'AFU est une réponse à plusieurs exigences liées à l'évolution des pratiques actuelles de l'aménagement : démarche participative et implication des propriétaires, partage du financement de l'aménagement entre acteurs publics et privés, maîtrise publique du projet urbain avec portage foncier privé, etc.

L'AFU dans ces cas de figure s'avère **particulièrement adaptée** et représente à ce titre une **alternative intéressante à la ZAC ou au permis d'aménager**, évitant à la collectivité d'être trop lourdement impliquée financièrement.

La création des associations foncières urbaines de projet (AFU-P) par l'article 163 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, vise à conforter et à préciser des pratiques existantes, qui

se réalisaient à travers des AFU libres (AFU-L) ou des AFU autorisées (AFU-A). Elle représente une **véritable opportunité, dans un contexte favorable, de relancer ou de développer l'utilisation des AFU**, ce qui demande une appropriation de cet outil par les collectivités locales et par tous les professionnels de l'aménagement.

La loi apporte deux innovations spécifiques aux AFU-P de nature à faciliter la réalisation d'une opération d'aménagement, une fois effectué le remembrement d'un parcellaire dont la complexité et la configuration rendaient jusque-là impossible une urbanisation cohérente et adaptée : la possibilité pour la collectivité locale de délimiter des périmètres de projet, et l'assouplissement des conditions de mise en œuvre d'une décision de distraction.

### La possibilité pour la collectivité locale de délimiter des périmètres de projet (article L.332-13)

La loi cherche à réaffirmer le rôle et la place de la collectivité. Pour ce faire, elle introduit la possibilité d'instaurer un périmètre de projet, destiné à inciter, au sein de ce périmètre, les propriétaires à se regrouper pour faire évoluer une structure foncière impropre à l'aménagement et à l'urbanisation du secteur. L'AFU-P permet de repositionner les collectivités dans leur rôle d'initiateur et d'instigateur de la constitution d'AFU. Ceci est de nature à rassurer les propriétaires, peu au fait des problématiques d'aménagement opérationnel (bilan d'aménagement, participation aux coûts d'aménagement, durée de l'aménagement...).

Le périmètre de projet délimité par la collectivité facilitera l'émergence d'initiatives en offrant un cadre de discussions et d'objectifs, sur lequel le promoteur de l'opération de remembrement et d'aménagement pourra s'appuyer dans sa démarche de contact, de sensibilisation et de persuasion des propriétaires potentiellement concernés.

Le périmètre de projet pourra ainsi décliner, voire prolonger, la définition du projet urbain et des règles d'urbanisme définies par la commune dans son document d'urbanisme, complétées le cas échéant d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur le secteur.

À la discrétion des collectivités, le périmètre de projet pourra s'accompagner de propositions incitatives propres à faciliter et à accélérer la constitution et la mise en œuvre de l'AFU-P :

- La commune peut proposer de faire l'avance des études opérationnelles, en réaliser tout ou partie elle-même à ses frais ou proposer la constitution d'un groupement de commande avec des propriétaires privés intéressés.
- La commune peut prendre en charge les frais de constitution de l'AFU-P ou s'engager à en faire l'avance (commissaire-enquêteur et publicité).
- La commune peut annoncer ses intentions en matière de financement des équipements publics : taxe d'aménagement, taxe d'aménagement majorée, projet urbain partenarial (PUP).
- La collectivité peut proposer la signature d'un projet urbain partenarial.
- La collectivité peut se proposer comme bénéficiaire du droit de délaissement a priori (sauf si quelqu'un d'autre se propose).
- La commune peut proposer d'apporter a priori sa garantie aux emprunts de l'AFU-P, voire sa caution pour le bon achèvement des travaux.

Cette procédure aboutit à un plan de composition urbaine qui a la même valeur que celui d'une zone d'aménagement concerté ou d'un permis d'aménager.

### *Un assouplissement des conditions de mise en œuvre d'une décision de distraction*

L'AFU-P constitue un outil plus souple et plus opérationnel en matière de commercialisation que l'AFU : en effet, une distraction de l'AFU-P des terrains aménagés vendus est rendue possible lorsque les promoteurs intéressés par l'achat des terrains ne sont pas intéressés à entrer dans l'AFU-Pion. Cette solution peut s'avérer adaptée pour une opération d'aménagement quand le seul but de l'acquéreur est de construire, a *fortiori* s'il s'agit de construire un immeuble d'habitat collectif.

Un décret en Conseil d'État doit fixer le seuil de surface en-dessous duquel la décision de distraction d'un terrain aménagé peut être prise à la majorité des membres, sans enquête publique.



# Lexique

---

**AFU**

Association Foncière Urbaine

**AFU-A**

Association Foncière Urbaine Autorisée

**AFU-L**

Association Foncière Urbaine Libre

**AFU-O**

Association Foncière Urbaine constituée d'Office

**AFU-P**

Association Foncière Urbaine de projet

**ALUR**

loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme  
Rénové

**AMO**

Assistant à Maîtrise d'Ouvrage

**CEREMA**

Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques,  
l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

**EPCI**

Établissement Public de Coopération  
Intercommunale

**OAP**

Orientation d'Aménagement et de Programmation

**OGE**

Ordre des Géomètres-Experts

**PA**

Permis d'Aménager

**PAE**

projet d'aménagement d'Ensemble

**PCVD**

permis de Construire Valant Division

**PLH**

programme Local d'Habitat

**PLU**

Plan Local d'Urbanisme

**PLU(I)**

Plan Local d'urbanisme Intercommunal

**POS**

Plan d'Occupation des Sols

**PUP**

Projet Urbain Partenarial

**RNU**

Règlement National d'Urbanisme

**SCoT**

Schéma de Cohérence Territoriale

**TA**

Taxe d'Aménagement

**ZAC**

Zone d'Aménagement Concerté



# Table des matières

■ <b>Introduction</b>	<b>5</b>
■ <b>Quels sont les enjeux autour du foncier ?</b>	<b>6</b>
■ <b>Comment valoriser un foncier morcelé ?</b>	<b>7</b>
La filière publique : à l'initiative des collectivités locales	7
La filière privée : à l'initiative des aménageurs, des géomètres-experts et des lotisseurs	7
... les propriétaires aussi	8
■ <b>Pourquoi une AFU ?</b>	<b>9</b>
Réorganiser le foncier pour le rendre aménageable	9
Fédérer les propriétaires et les différents acteurs pour faire émerger un projet urbain	12
Dialoguer avec les propriétaires pour les rendre acteurs de l'aménagement	14
■ <b>Quels sont les avantages de l'AFU ?</b>	<b>18</b>
Pour les propriétaires	18
Pour les collectivités locales	19
Pour les opérateurs	23
■ <b>Quand et où réaliser une AFU ?</b>	<b>26</b>
L'AFU libre, un outil simple et adapté à des opérations consensuelles.	26
L'AFU Autorisée ou de Projet, une alternative aux outils d'aménagement classiques pour des opérations complexes	29
L'AFU, un outil particulièrement adapté pour les opérations de densification pavillonnaire et de renouvellement urbain	32
■ <b>Comment mettre en œuvre une AFU ?</b>	<b>34</b>
Les principales étapes de la démarche	34
<i>Phase préparatoire : faire émerger le projet</i>	35
<i>Phase préparatoire : s'organiser pour agir</i>	35
<i>Phase pré-opérationnelle : concevoir le projet</i>	36
<i>Phase pré-opérationnelle : procédure d'autorisation en vue de remembrer les terrains et les bâtis</i>	37
<i>Phase de réalisation : effectuer les travaux et commercialiser les lots</i>	37
<i>Phase de réalisation : dissoudre l'AFU</i>	37
Les conditions de réussite	37
<i>Intéresser les propriétaires et rechercher l'équité entre les membres</i>	37
<i>S'assurer l'appui d'un professionnel de l'aménagement</i>	38
<i>Sécuriser la procédure</i>	38
<i>Trouver le bon rythme d'avancement du projet</i>	39
■ <b>Quelles perspectives autour de l'émergence des AFU de projet ?</b>	<b>40</b>
■ <b>Lexique</b>	<b>43</b>

# Developing with landowners

## Urban land associations

This book provides an overview of the different forms of urban land association (*Association Foncière Urbaine* - AFU), their advantages, the precautions to take when using them and their conditions of use. It is illustrated by means of concrete examples.

It answers the main questions that any interested party may ask, especially local authorities and landowners: Why and when should the AFU be used? What is the advantage of this procedure compared with other development tools? What are the new opportunities for use of this tool in a changing land and urban environment following the ALUR law?

It is primarily aimed at local authorities, landowners and those involved in development work, who are considering the possibility of using this approach to carry out a development project.

This overview is the first publication produced by the working group on AFUs, made up of Cerema, the French order of surveyors (OGE) and the French ministry of housing, regional equality and rurality (MLETR).

It is intended to be completed by a methodological guide for development professionals, detailing the various steps involved in implementing AFUs.



# Realizar proyectos de ordenación territorial con los propietarios de terrenos urbanos

## Las asociaciones de propietarios de terrenos urbanos (*associations foncières urbaines*)

Esta obra presenta de forma sintética e ilustrada mediante ejemplos concretos las diferentes formas de asociaciones de propietarios de terrenos urbanos (*associations foncières urbaines* o AFU), sus ventajas, sus precauciones de utilización y las condiciones de su implementación.

Responde a las principales preguntas que pueden plantearse todos los actores implicados y, principalmente, las administraciones locales y los propietarios de terrenos urbanos: ¿Para qué sirve una AFU y cuándo utilizarla? ¿Qué interés presenta esta herramienta en relación con las otras herramientas de ordenación territorial? ¿Cuáles son las nuevas perspectivas de utilización de esta herramienta en un contexto urbano y de propiedad inmobiliaria en plena evolución tras la Ley para el acceso a la vivienda y un urbanismo renovado (ley francesa ALUR)?

Esta obra se dirige principalmente a las administraciones locales, los propietarios de terrenos y los actores de la ordenación territorial que reflexionan sobre la posibilidad de utilizar esta herramienta para llevar a cabo un proyecto de ordenación.

Este documento sintético constituye la primera obra producida por el grupo de trabajo sobre las AFU, constituido por Cerema, el Colegio de Geómetras Expertos y el Ministerio de Vivienda, Igualdad de Territorios y Ruralidad.

Se prevé que la obra se complete con una guía metodológica destinada a los profesionales de la ordenación territorial, la cual detallará las distintas etapas de implementación de las AFU.

© 2017 - Cerema

Le Cerema, l'expertise publique pour le développement durable des territoires

Le Cerema est un établissement public, créé en 2014 pour apporter un appui scientifique et technique renforcé dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques publiques de l'aménagement et du développement durables. Centre d'études et d'expertise, il a pour vocation de diffuser des connaissances et savoirs scientifiques et techniques ainsi que des solutions innovantes au coeur des projets territoriaux pour améliorer le cadre de vie des citoyens. Alliant à la fois expertise et transversalité, il met à disposition des méthodologies, outils et retours d'expérience auprès de tous les acteurs des territoires : collectivités territoriales, organismes de l'État et partenaires scientifiques, associations et particuliers, bureaux d'études et entreprises.

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Cerema est illicite (loi du 11 mars 1957).

Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Coordination : service éditions Cerema Territoires et ville (Patrick Marchand)

Maquettage : Laurent Mathieu - [www.laurentmathieu.fr](http://www.laurentmathieu.fr)

Crédit photo de couverture : © Géoportail - vue de Spicheren (57350) (fond de carte modifié par Cerema)

ISSN : 2417-9701

ISBN : 978-2-37180-177-6

### **Éditions du Cerema**

Cité des mobilités

25, avenue François Mitterrand

CS 92803

69674 Bron Cedex

Cet ouvrage est en téléchargement gratuit sur [catalogue.territoires-ville.cerema.fr](http://catalogue.territoires-ville.cerema.fr)

### **Bureau de vente :**

Cerema Territoires et ville

2 rue Antoine Charial - CS 33927

69426 Lyon Cedex 03 – France

Tél. 04 72 74 59 59 – Fax. 04 72 74 57 80

[catalogue.territoires-ville.cerema.fr](http://catalogue.territoires-ville.cerema.fr)



## La collection « Connaissances » du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

## Aménager avec les propriétaires fonciers

*Les associations foncières urbaines*

Cet ouvrage présente de manière synthétique et illustrée par des exemples concrets, les différentes formes d'association foncière urbaine (AFU), leurs avantages, leurs précautions d'utilisation et leurs conditions de mise en œuvre :

Il répond aux principales questions que peuvent se poser les acteurs concernés : Pourquoi et quand utiliser l'AFU ? Quel intérêt revêt cette procédure par rapport aux autres outils de l'aménagement ? Quelles sont les nouvelles perspectives d'utilisation de cet outil dans un contexte foncier et urbain en pleine évolution suite à la loi ALUR ?

Il s'adresse principalement aux collectivités locales, aux propriétaires fonciers et aux acteurs de l'aménagement s'interrogeant sur la possibilité d'utiliser cette démarche pour mener à bien un projet d'aménagement.

Ce document synthétique constitue le premier ouvrage produit par le groupe de travail sur les AFU, constitué par le Cerema, l'Ordre des géomètres-experts (OGE) et le ministère du Logement et de l'Habitat Durable (MLHD).

Il a vocation à être complété par un guide méthodologique, à destination des professionnels de l'aménagement, détaillant les différentes étapes dans la mise en œuvre des AFU.

## Sur le même thème

### Maison individuelle et qualité urbaine

Vers des opérations d'aménagement contextualisées  
2015

### Les outils de l'action foncière au service

des politiques publiques - série de fiches - 2013  
*En téléchargement gratuit sur  
catalogue.territoires-ville.cerema.fr*

### Aménager durablement les petites communes

Écoquartiers en milieu rural ?  
2011

### Aménagement opérationnel

série de fiches - 2012  
*En téléchargement gratuit sur  
catalogue.territoires-ville.cerema.fr*

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

ISSN : 2417-9701  
ISBN : 978-2-37180-177-6

