

Associations-nous !

Quand les propriétaires fonciers deviennent aménageurs

MAUD GOURVELLEC

Dans la boîte à outil de l'urbaniste, une procédure opérationnelle commence à faire parler d'elle : l'AFU, Association foncière urbaine. Remise au goût du jour, elle est pourtant fort ancienne, affichant près de cinquante ans au compteur ! Née de la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, opérante depuis 1974, elle n'a pas su encore trouver sa place, contrairement au permis de lotir ou à la Zac, sortis pourtant de la même couvée.

AFU = association syndicale de propriétaires + remembrement

L'AFU est la conjugaison urbaine et moderne des associations syndicales de propriétaires et des techniques du remembrement, pratique ancestrale en milieu rural. Elle a pour objet d'associer temporairement des propriétaires voisins qui souhaitent valoriser leur foncier à des fins encadrées par la loi : le groupement, le remembrement et l'aménagement de parcelles, la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif, ou encore la conservation, la restauration et la mise en valeur des secteurs sauvegardés. Le spectre est donc large. La loi distingue 4 formes d'AFU selon leurs modalités de constitution : elles sont dites libres (AFUL), autorisées (AFUA), de projet (AFUP) ou bien forcées (AFUF). Elles sont généralement d'initiative privée même si leurs statuts diffèrent. Le choix du type d'AFU dépend du contexte et des critères propres à chaque projet.

L'outil des fonciers complexes

L'AFU se distingue des autres outils sur trois principaux plans. Elle est tout d'abord la seule opération ouvrant la possibilité à des propriétaires privés de faire de l'aménagement alors que les procédures classiques sont généralement réservées aux aménageurs privés ou aux collectivités territoriales par le biais, souvent, de l'expropriation. D'autre part, la raison d'être de l'AFU étant la procédure de remembrement, elle permet la réorganisation de parcellaires complexes et morcelés, généralement délaissés par les aménageurs en raison de leur structure. Enfin, l'AFU étant une association, son mode de fonctionnement implique une démarche collective et participative des propriétaires, et des prises de décision collégiales.

Ces singularités en font donc une alternative à la Zac ou au permis d'aménager pour mobiliser du foncier à des fins d'aménagement sans portage public. Elle est aussi souvent le seul outil pour débloquer des situations foncières inextricables. En particulier, dans le cas où la maîtrise foncière est délicate, longue, coûteuse, voire source de contentieux et d'oppositions. Également dans les situations où la construction au coup par coup est rendue impossible par le morcellement du foncier, ou celles où les constructions tendent à se faire au gré des opportunités, sans réflexion d'ensemble, générant des problèmes de voisinage et d'insertion urbaine.

Tous les spécialistes s'accordent ainsi pour reconnaître que cet outil s'avère particulièrement adapté pour des opérations de densification pavillonnaire et de renouvellement urbain, notamment en cœur d'îlot, ce qui répond bien à l'injonction actuelle de construire la ville sur la ville.

Une procédure simple, mais longue

La démarche s'articule autour de trois grandes phases :

- Une phase préparatoire pour faire émerger le projet et s'organiser. Il s'agit là de conduire avec les propriétaires fonciers, les études préalables nécessaires et de constituer l'AFU.
- Une phase préopérationnelle pour concevoir le projet et engager le remembrement. Outre l'instruction administrative du dossier, cette phase intègre le cadrage du programme, la création de l'opération sous le régime de l'AFU, la définition des conditions et règles du projet et la production des bilans permettant de cerner la faisabilité et la pertinence de l'opération.
- La phase de réalisation pour effectuer les travaux d'aménagement et commercialiser les lots et enfin, dissoudre l'AFU.

Simple en apparence, monter une AFU peut être une démarche lourde et complexe dans la pratique. Tout d'abord, du fait de son portage privé, la question du financement et du préfinancement en particulier est centrale. En effet, les propriétaires sont généralement



réticents à payer des études préalables sans avoir de garantie que le projet aboutisse. En outre, une AFU est financée comme une association par la collecte de cotisations versées par les propriétaires et dont la répartition, nécessairement équitable, est librement débattue et intégrée dans les statuts. Le recours transitoire à l'emprunt est donc souvent inéluctable pour faire face au décalage entre l'encaissement des participations et le paiement des frais, même si un bon phasage du projet peut permettre d'autofinancer l'opération, par une première phase de commercialisation par exemple.

Au-delà de ces aspects économiques, le parcours est généralement long, car mobiliser et accompagner les propriétaires demande du temps et de l'énergie. Selon les professionnels, la procédure nécessite, outre les compétences techniques (maîtrise de l'urbanisme opérationnel et solides connaissances en droit civil et patrimonial), beaucoup de psychologie et d'engagement. Elle implique notamment, à l'image des remembrements, une parfaite connaissance des parties prenantes de l'opération et un travail constant de pédagogie et d'information. Les propriétaires sont souvent difficiles à convaincre, ou du moins,

demandent à comprendre avant de s'engager. Or, il faut qu'ils soient convaincus de l'intérêt de travailler ensemble et qu'ils deviennent, le temps du projet, de véritables entrepreneurs. Il faut donc plusieurs rencontres avec chacun d'entre eux pour établir une relation de confiance, entamer un dialogue solide et effacer les craintes. Certaines AFU comptant plusieurs centaines de propriétaires, cela donne une idée de l'implication nécessaire des professionnels... Les AFU ne sont en effet pas réservées à des opérations modestes, mais peuvent porter des programmes ambitieux. Par exemple, à Perrigny-les-Dijon, 28 ha sont ainsi

en cours d'aménagement avec l'association de 95 propriétaires et un budget de 20 M€, pour la réalisation de près de 800 logements, individuels et collectifs, 2 ha de parc paysager et 3 ha de plaine sportive.

Remède miracle en quête de reconnaissance ?

Ainsi, pour de petites ou grandes opérations, en 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 adhésion des propriétaires autour d'un projet d'aménagement sont nécessaires.

Pourtant, sur le terrain, point d'AFU... Pourquoi un outil en apparence si efficace, dont la souplesse permet une adaptation à de nombreux contextes et projets, trouve-t-il si peu de débouché

opérationnel ? Même s'il n'est pas le remède miracle à tous les blocages fonciers, pourquoi son usage n'est-il pas à la mesure de ses avantages ?

Le recours à l'AFU reste en effet marginal et concentré sur quelques régions (Alsace, Bourgogne, Auvergne et Bretagne). Cette géographie est davantage liée à la localisation des spécialistes qui maîtrisent l'outil qu'à celle des structures foncières auxquelles l'AFU convient le mieux. De fait, l'AFU reste mal connue et peu pratiquée par les collectivités locales, professionnels de l'urbanisme, aménageurs et propriétaires fonciers, et reste cantonnée à une poignée d'« experts » qui en ont fait une spécialité.

Depuis quelques années, conscient de l'intérêt de l'outil, l'État a cherché à le moderniser et à le promouvoir avec

la création par la loi ALUR en 2014 de l'AFU de projet. Cette nouvelle formule intègre deux innovations : une impulsion plus forte des collectivités locales et un assouplissement des conditions de dissolution. Parallèlement, des retours d'expériences ont été réalisés (rapport Cerema).

À ce jour, ces mesures sont encore trop récentes (décret d'application en novembre 2016) pour en mesurer les effets. Mais, fin 2017, les professionnels n'ont pas vraiment l'air de se bousculer... L'AFU connaîtra-t-elle un destin plus heureux que les AFU de la LOF ? Le renouveau législatif associé à une implication citoyenne grandissante dans le devenir des villes serviront-ils de levier ? L'AFU saura-t-elle trouver son public ? N'existe-t-il pas des clés du côté de la formation des urbanistes ? _

