

## Les associations foncières urbaines

# Quand le foncier permet de financer son aménagement

*Créées, il y a tout juste cinquante ans, par la LOF<sup>1</sup>, les AFU (associations foncières urbaines), n'ont malheureusement pas connu le développement qu'elles méritaient. Il y a plusieurs raisons à cela qui pourraient être abordées par ailleurs.*

Cette procédure constitue un outil d'aménagement qui devrait prendre un nouvel essor, car il est moderne, adaptable, respectueux, équitable, et surtout économe des deniers publics. Encore aujourd'hui, il permet de mobiliser du foncier privé pour produire du logement, sans recourir à l'argent public. Cela devrait interpeller tous les acteurs et, en particulier, les pouvoirs publics décisionnaires.

Le législateur, conscient des potentialités de ce type de démarche de redistribution parcellaire en support de la réalisation d'aménagement, l'a compris lorsqu'il a créé, récemment, dans le cadre de la loi ALUR<sup>2</sup>, un nouveau type d'AFU, l'AFUP (« association foncière urbaine de projet ») pour inciter les collectivités territoriales à les promouvoir.

Cet outil permet en effet de créer du logement sans avoir besoin d'acquérir le foncier, pendant tout le temps de production du terrain à bâtir, temps assez long en France. Et ce sont les propriétaires concernés par l'opération qui financent l'aménagement. C'est sur ce point du financement des coûts de l'aménagement par les propriétaires que je souhaite apporter dans cet article mon expérience et ma pratique professionnelles. C'est une question récurrente et normale, l'argent n'est pas un sujet tabou, il est au cœur du débat, et doit être traité en toute transparence.

Le schéma idéal voudrait que tous les propriétaires fonciers disposent de l'argent nécessaire dans leur portefeuille pour assumer ce financement de l'aménagement de leur terrain. La réalité est tout autre, bien évidemment. Mais les propriétaires possèdent la matière première : le foncier, et ce sans frais, ou presque, les impôts fonciers taxant

annuellement cette détention (voire un peu d'ISF pour certains).

Le code de l'urbanisme a donc pérennisé un mode de paiement de l'aménagement, alternatif à l'argent sonnante et trébuchante : le paiement en terrain. Il lui a attribué une terminologie spécifique : « la remise d'immeuble ».

### Petit rappel sur les AFU

Il existe deux types d'AFU : les AFU « libres » (AFUL) constituées librement entre propriétaires voisins et les AFU qui doivent être « autorisées » (sous-entendu par la préfecture) lorsque le consentement de l'unanimité des propriétaires n'a pas été obtenu, les AFUA. Il peut également exister, mais c'est tout à fait exceptionnel des AFU constituées d'office par l'autorité préfectorale.

Avec les AFU, c'est une forme particulière d'ASP (association syndicale de propriétaires) qui réalise une opération d'aménagement après une redistribution parcellaire.

Le fonctionnement en est très démocratique. Il est analogue à celui d'une commune. On y trouve :

- Les propriétaires constitués en assemblée générale (pouvoir de vote comme les habitants d'une commune).
- Un conseil de syndics élu par l'AG (pouvoir de décision comme le conseil municipal).
- Le président, élu par le conseil des syndics (pouvoir d'exécution, comme le maire). Il est habituellement assisté par un professionnel, qui ne détient aucun pouvoir de décision (comme les services techniques d'une commune).

L'opération d'aménagement se divise alors en trois grandes étapes :

- La création de l'AFU, aboutissement d'une période d'explications et de tractations préparatoire qui peut être assez longue.
- Le remembrement parcellaire. →

<sup>1</sup> La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 est surtout connue pour avoir créé les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), les POS (plans d'occupation des sols) et les ZAC (zones d'aménagement concerté).

<sup>2</sup> La loi no 2014-366 du 24 mars 2014 pour « l'accès au logement et un urbanisme rénové », dite « loi ALUR » ou « loi Duflo II ».

**Pascale Kerger**

Urbaniste, BAFU (Bureau d'aménagement foncier et d'urbanisme) à Dijon

- • La phase d'aménagement.
- Et pour finir la dissolution de l'AFU.

**L'idée et son cadre juridique**

Pour le financement des opérations d'aménagement, certains praticiens des AFU mettaient en place un système de « pot commun », qui revenait en fait à définir un ensemble de lots en indivision à tous les membres n'ayant pas de disponibilités financières. C'est la vente de ce pot commun qui permettait d'obtenir l'argent nécessaire au paiement des frais d'aménagement.

Les écueils de cette formule étaient nombreux, de la solidarité forcée de l'indivision, au risque du décès ou du changement d'avis de l'un des indivisaires, à la fiscalité différente et propre à chacun... Cependant, l'idée était bonne. Elle a été reprise et incluse dans le code de l'urbanisme, sous la terminologie inventée pour la circonstance de « remise d'immeuble » :

Article L.322-9-2 du code de l'urbanisme : « Le recouvrement des taxes des associations autorisées est fait comme en matière de contributions directes.

*Toutefois, l'association a la faculté de décider que les règlements peuvent être faits, pour tout ou partie, par remise d'immeuble. Les personnes publiques, si elles en sont d'accord, peuvent également s'acquitter sous cette forme de leur contribution.*

*Si la remise d'immeuble n'est pas intervenue dans les délais prévus, le montant des taxes dues par le propriétaire est exigible immédiatement. »*

Le texte est succinct, il revient donc aux hommes de terrain d'élaborer une mise en œuvre. Chacun a sa propre perception des possibilités qu'offre ce mode de financement en terrain par les propriétaires. Il est important d'approfondir cette question, d'autant que beaucoup ne recourent pas à cette faculté, par crainte – peut-être – ou par méconnaissance – certainement.

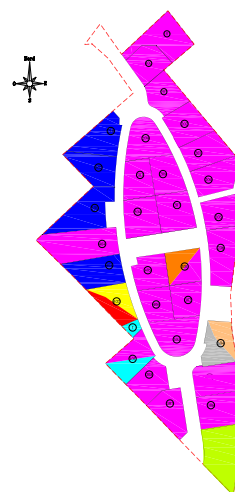
**La pratique de mon cabinet**

Le procédé est évidemment expliqué aux propriétaires dans la phase de préparation à la constitution de l'AFU, et c'est l'explication de cette faculté de participer à l'AFU sans avoir besoin de disposer d'argent qui facilite l'adhésion des propriétaires.

Dans ma pratique, au stade de la préparation du remembrement, l'AFU dispose d'un bilan prévisionnel, à la fois foncier et financier, basé sur une topographie, un plan de travaux et un métré des VRD (voirie et réseaux



**Avant remembrement.**



**Après remembrement.**



© Propriété du concepteur à l'initiative du projet. Reproduction interdite.

divers) détaillés établis après consultations des services et concessionnaires.

C'est à ce stade, que l'engagement ou non de la remise d'immeuble est proposé aux propriétaires membres. Le conseil de syndics laisse un laps de temps aux propriétaires pour opter pour le paiement en remise d'immeuble et permettre au professionnel de prévoir en conséquence les attributions de la redistribution parcellaire. C'est une décision propre à chaque propriété, sachant qu'une propriété s'entend souvent de plusieurs propriétaires avec les indivisions et les biens communs pour les couples.

La démarche est donc assez lourde à organiser, ce qui conduit à ne la proposer qu'une seule fois. La remise d'immeuble correspondant de fait à une cession de terrain, c'est au stade du remembrement qu'il a semblé le plus opportun de la mettre en place.

Dans la mesure où c'est un acte volontaire et personnel de paiement, la remise d'immeuble doit faire l'objet d'une convention, que je considère comme spécifique et propre à chaque propriété. En cas d'indivision, la convention de remise d'immeuble concernant le compte de propriété, tous les indivisaires doivent être d'accord.

L'acte de remembrement enregistre la remise d'immeuble, il comprend en annexe toutes les conventions de remise d'immeuble, signées individuellement par chacun des propriétaires concernés.

L'association est neutre, elle est composée de tous les membres. Elle est transparente. Pour autant, elle ne doit pas prendre de risque financier lorsqu'elle accepte ce type de paiement. Ainsi chaque association apprécie quelle minoration de sécurité elle doit prendre par rapport à l'incertitude potentielle du marché immobilier, et aux risques liés à l'aménagement (résultat d'appels d'offres, travaux supplémentaires, découvertes archéologiques inopinées, etc...) et pour faire face aux frais spécifiques de gestion de la remise d'immeuble (taxes foncières, frais d'information ...).

La remise d'immeuble est réalisée sur la base d'un prix de vente estimé du lot de terrain à bâtir aménagé, alors qu'elle est réalisée lors de la phase du remembrement et que les travaux d'aménagement n'ont pas encore débuté.

La cession au titre de la remise d'immeuble correspond alors à la mise en équation du principe suivant : « *Les frais d'aménagement restants à la charge du propriétaire après remise d'immeuble sont couverts par la vente de l'attribution au titre de la remise d'immeuble correspondante après déduction des frais d'aménagement afférents.* »

$(A - R) \times F = (R \times C \times V) - (R \times F)$  où, écrit autrement :  $A \times F = R \times C \times V$ , car  $(A - R + R = A)$ .

Le calcul mathématique de la remise d'immeuble résulte ainsi de la formule :

$$R = AF / CV$$

Soit le montant de « A multiplié par F » divisé par le montant de « C multiplié par V ».

Où :

R = remise d'immeuble en m<sup>2</sup>.

A = surface d'origine détenue avant remembrement.

F = montant des frais d'aménagement TTC ramenés au m<sup>2</sup> de surface d'origine payés en terrain.

C = coefficient de restitution dans la redistribution parcellaire après application de la perte foncière pour les espaces communs (pour une perte de 30 %, le coefficient est de 0,7 par exemple).

V = valeur de vente sur le marché au m<sup>2</sup> après application de la minoration de sécurité prise par l'association.

La remise d'immeuble peut être choisie

pour un paiement partiel, et répondre ainsi précisément à des cas particuliers.

Par exemple : un propriétaire souhaite un lot pavillonnaire de 500 m<sup>2</sup> alors que sa surface cadastrale avant remembrement aurait permis l'attribution de 600 m<sup>2</sup>. Plutôt que de recevoir 100 m<sup>2</sup> en indivision dans un autre lot en plus, il opte pour un paiement partiel en remise d'immeuble avec la surface d'origine qui ne lui est pas nécessaire. Ses cotisations en argent en seront réduites d'autant.

De façon accessoire par rapport à son objet, l'association devient donc, elle-même, propriétaire de lots de terrain à bâtir au moment du remembrement. Et pour disposer de l'argent nécessaire au paiement de ses prestataires, l'AFU devra vendre ses lots sur le marché immobilier.

L'AFU devra gérer en « bon père de famille » la cession de ses lots, et tenir une comptabilité analytique de celle-ci, en plus du suivi global de l'opération.

### La fiscalité de la remise d'immeuble

Il est important que ce type de paiement, censé faciliter les AFU n'engendre pas des conséquences fiscales contraires. J'avais souligné la difficulté de la TVA depuis longtemps au sein du RNA (réseau national des aménageurs), sans songer un seul instant à l'éventualité de l'impôt sur les sociétés (IS). Mon expérience s'est enrichie du résultat de contrôles fiscaux sur une AFUL et une AFUA. Cela a contribué à bien asseoir la remise d'immeuble du point de vue de la neutralité de la TVA, et à confirmer, puisqu'il en était besoin, la non-application de l'IS aux AFU, lorsqu'elles sont pratiquées dans l'esprit des textes.

La difficulté était d'obtenir une parfaite neutralité de la TVA. Il est rappelé que l'association est obligatoirement assujettie à la TVA. À ce titre, elle récupère la TVA grevant ses frais d'aménagement et les cotisations financières des membres comprennent une TVA qui est reversée à l'État.

La question était plus délicate pour reverser la TVA correspondant au paiement au titre de la remise d'immeuble.

L'association obtient le terrain de la remise d'immeuble dans son patrimoine par une cession d'un non-assujetti (le propriétaire membre est généralement un particulier). Il ne figure pas de TVA dans la cession d'un non-assujetti (le membre) à un assujetti (l'AFU).

Puis l'association, assujettie, vend ses lots de terrain à bâtir à des particuliers ou à des

professionnels (pour les lots d'habitat collectif notamment). La cession est soumise à une TVA dite « TVA sur la marge ».

Or sur le principe même, l'association ne réalise aucune marge (aucun bénéfice). L'AFU est neutre vis-à-vis de ses membres. Elle reçoit le terrain dans son patrimoine au prix où elle le vend (temporairement il existe seulement un petit décalage correspondant à la minoration de sécurité non consommée).

La valorisation des terrains revient à chacun de ses membres. Et les membres sont fiscalisés au titre des plus-values immobilières à la vente de leurs lots.

De facto, si la marge est nulle, cela implique que le prix de vente TTC est égal au prix de vente HT. Ainsi, ce raisonnement ne permettait pas une neutralité de la TVA sur l'opération.

Pour obtenir une parfaite neutralité de la TVA, le fisc considère que l'acte de vente de chaque lot par l'association correspond à une facture au titre de la remise d'immeuble qui vaut cotisation. Ainsi une TVA doit être appliquée sur le prix total du lot de terrain à bâtir. En fin d'opération, avec le bilan définitif, si l'ensemble de la sécurité prise par l'association dans le calcul n'est pas utilisé, un ajustement de TVA peut être opéré par le remboursement d'un crédit de TVA.

Avec cette approche de la fiscalité, le remembrement reste ce qu'il doit être : un acte intermédiaire (certains disent intercalaire), et ce, même lorsqu'il inclut l'enregistrement de la remise d'immeuble.

\*  
\* \*

Les AFU sont des outils remarquables de démocratie participative pour aménager les territoires. Les propriétaires peuvent devenir des acteurs contributeurs, évitant, l'expérience le prouve, de recourir à des prêts bancaires. Le terrain lui-même devient un moyen de financement. Le paiement en remise d'immeuble constitue un vrai facilitateur pour emporter l'adhésion des propriétaires. Il permet d'envisager enfin, une plus large diffusion de la procédure des associations foncières urbaines. ■