

AGENCE FONCIERE DE LOIRE-ATLANTIQUE
CONSEIL D'ADMINISTRATION

Séance du 19 octobre 2017



**PROGRAMME PLURIANNUEL D'INTERVENTION
2018-2020**

P.P.I. n°2

Le mot de la Présidente



C'est pour moi un honneur particulier de vous présenter ce nouveau Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) qui est le fruit d'un travail de concertation et de construction porté par les élus de notre territoire.

L'Agence foncière de Loire-Atlantique est un Établissement Public Foncier Local qui a été créé en 2012 à l'initiative de Philippe GROSVALET, président du Département de Loire-Atlantique et qui a suscité l'adhésion de la quasi totalité des intercommunalités que compte le Département.

Depuis maintenant 5 ans, l'Agence a fait ses preuves :

- elle a acquis du foncier pour le compte de nombreuses collectivités locales et de manière très diversifiée, que ce soit sur la métropole nantaise, le littoral ou les territoires ruraux,*
- le stock foncier constitué représente une valeur d'environ 80 millions d'Euros qui permettront, à terme, le développement de plus de 6 000 logements, soit la moitié de la production annuelle en Loire-Atlantique.*

Forte de ce bilan, je souhaite que ce nouveau Programme Pluriannuel d'Intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique puisse permettre de poursuivre l'action menée au plus près des besoins des collectivités.

Ce programme de trois ans doit également permettre à l'Agence et surtout à ses membres de pouvoir mener une réflexion plus globale sur les politiques foncières en Loire-Atlantique, les outils pour les mettre en œuvre et les moyens à allouer.

Comme vous le verrez à la lecture de ce document, l'Agence foncière de Loire-Atlantique - Etablissement Public Foncier Local – est à même de mettre en pratique l'impérieuse nécessité de mutualiser l'ingénierie entre nos collectivités dans un objectif de solidarité entre les territoires.

*Danielle Cornet
Conseillère départementale
Maire de Pontchâteau*

L'Agence foncière de Loire-Atlantique

Un EPF local régi par le Code de l'urbanisme

L'Agence foncière de Loire Atlantique est un Etablissement public foncier local créé en 2012 - établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) - créé à l'initiative de ses membres fondateurs.

Il négocie et mène les procédures permettant de constituer un stock foncier en amont de la phase de réalisation de projets d'aménagement public. Il intervient dans les territoires à la demande des communes, des EPCI membres et autres personnes publiques.

Il est régi par les dispositions du Code de l'urbanisme (article L 324-1 et suivants) qui précisent notamment :

« Les établissements publics fonciers locaux sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables.

Ils mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain.

Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi que, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, au travers de conventions.(...)

Ils sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles L. 221-1 et L. 221-2 ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1.

Ces établissements interviennent sur le territoire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui en sont membres et, à titre exceptionnel, ils peuvent intervenir à l'extérieur de ce territoire pour des acquisitions nécessaires à des actions ou opérations menées à l'intérieur de celui-ci (...).

Ils peuvent exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le présent code dans les cas et conditions qu'il prévoit et agir par voie d'expropriation.

(...) Aucune opération de l'établissement public ne peut être réalisée sans l'avis favorable de la commune sur le territoire de laquelle l'opération est prévue. Cet avis est réputé donné dans un délai de deux mois à compter de la saisine de la commune. »

Une gouvernance assurée par les collectivités locales

L'Agence foncière de Loire Atlantique a été créée à l'initiative des collectivités locales.

Son Conseil d'Administration est composé exclusivement de représentants élus locaux désignés par les assemblées délibérantes des membres de l'Agence.

Le Conseil d'Administration vote le budget, autorise les opérations, nomme le directeur.
Le directeur est l'ordonnateur de l'établissement.

L'Agence foncière de Loire-Atlantique est soumise aux mêmes règles que les collectivités locales : contrôle de légalité, vote de budget, comptabilité publique et acquisitions immobilières.

Des missions renforcées par les dernières lois

Les lois ALUR (2014) et Egalité et citoyenneté (2017) sont venues renforcer les missions des Etablissements publics fonciers locaux, notamment en matière d'accompagnement au développement de l'offre de logements, ainsi que dans le volet foncier des Programmes locaux de l'Habitat (PLH).

« Les établissements publics fonciers locaux peuvent appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'observation foncière, notamment dans le cadre du dispositif d'observation foncière mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. »

Le législateur a également souhaité le renforcement du contrôle de l'Etat dans l'action des établissements publics fonciers, avec notamment l'obligation de rendre compte tous les ans du bilan d'activité devant le CRHH (Comité régional de l'habitat et de l'hébergement).

Le cadre du programme pluriannuel d'intervention

Depuis la loi ALUR, le contenu du Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) est défini dans le code de l'urbanisme :

Art L 324-2-2 :

I. — L'établissement public foncier élabore un programme pluriannuel d'intervention qui :

1° Définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre ;

2° Précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement.

II. — Le programme pluriannuel d'intervention tient compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat. Ce programme est transmis au préfet de région.

Le bilan annuel des actions de l'établissement, de ses modalités d'intervention et des moyens mis en œuvre, définis dans le programme pluriannuel d'intervention, est transmis, chaque année, avant le 1er juillet, au comité régional de l'habitat et de l'hébergement compétent pour la région dans laquelle l'établissement exerce son activité.

Le périmètre d'intervention

Le périmètre d'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique est constitué du territoire des EPCI membres, et non celui du Département de Loire-Atlantique :

NANTES Métropole

Communauté d'agglomération de la Région nazairienne et de l'estuaire

Communauté d'agglomération Cap Atlantique

Communauté d'agglomération Pornic Agglo Pays de Retz

Communauté d'agglomération Clisson Sèvre et Maine Agglo

Communauté de communes d'Erdre et Gesvres

Communauté de communes de la Région de Blain

Communauté de communes du Pays de Pontchâteau - Saint-Gildas-des-Bois

Communauté de communes Sud Estuaire

Communauté de communes Sud Retz Atlantique

Communauté de communes de Grand Lieu

Communauté de communes Sèvre et Loire

Communauté de communes du pays d'Ancenis

Communauté de communes Châteaubriant-Derval

Communauté de communes de la région de Nozay

Communauté de communes du Pays de Redon

Vers un deuxième Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI)

L'Agence foncière de Loire-Atlantique a été créée en 2012 et s'est dotée dès sa création d'un premier PPI couvrant la période 2012-2016, prolongé d'un an. Il se termine donc au 31/12/2017.

Le bilan du premier PPI 2012-2017

En matière d'autorisations d'opérations

L'Agence foncière de Loire-Atlantique accepte et valide la mission par délibération du conseil d'administration, sur demande de l'organe délibérant de la collectivité, avec avis de la commune ou de l'EPCI concerné selon les cas.

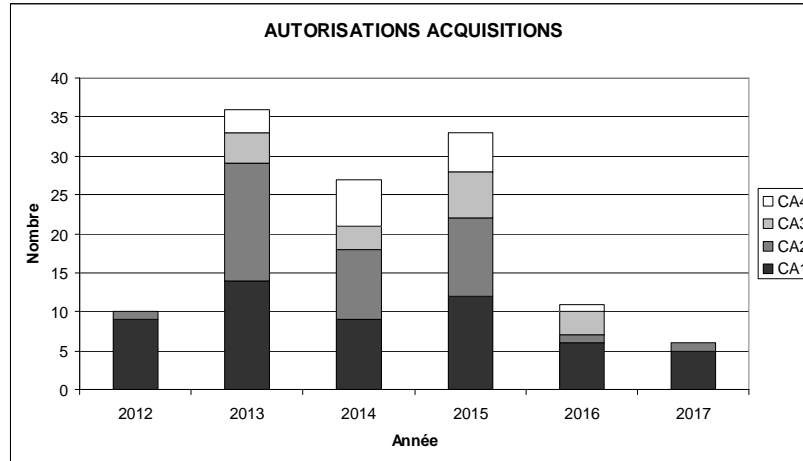
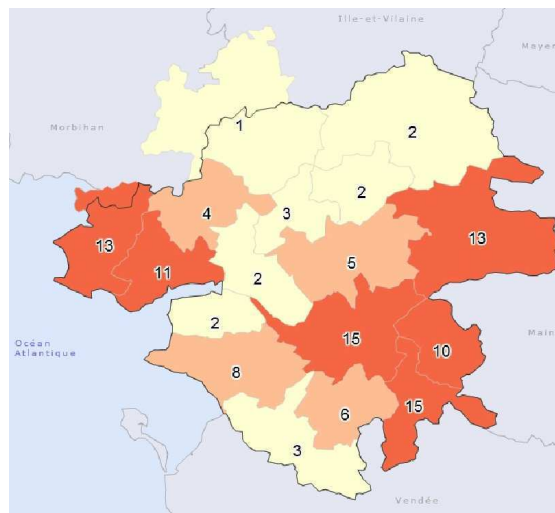


Figure 1 - Autorisations d'acquisitions (juillet 2017)

Au 14 juin 2017, **123 opérations foncières** ont été autorisées par le Conseil d'Administration de l'Agence foncière depuis sa création. Sur ce total, 8 ont été rapportées, portant le total net à 115 opérations autorisées (toutes ces opérations n'aboutiront pas nécessairement à un portage foncier).

Jusqu'en 2015, les demandes des collectivités ont été régulières même si on a pu constater un ralentissement courant 2014, imputable aux élections municipales. Les années 2013 et 2015 ont montré un nombre d'autorisations supérieur à 30 par an.

L'année 2016 a été très faible – 11 demandes d'intervention – et justifiée par les incertitudes autour du financement du prochain PPI de l'Agence foncière. Le processus de fusion des EPCI a également pu avoir un impact, même si on note une baisse d'activité sur les EPCI qui n'ont pas fusionné. L'année 2017 sera comparable à 2016.

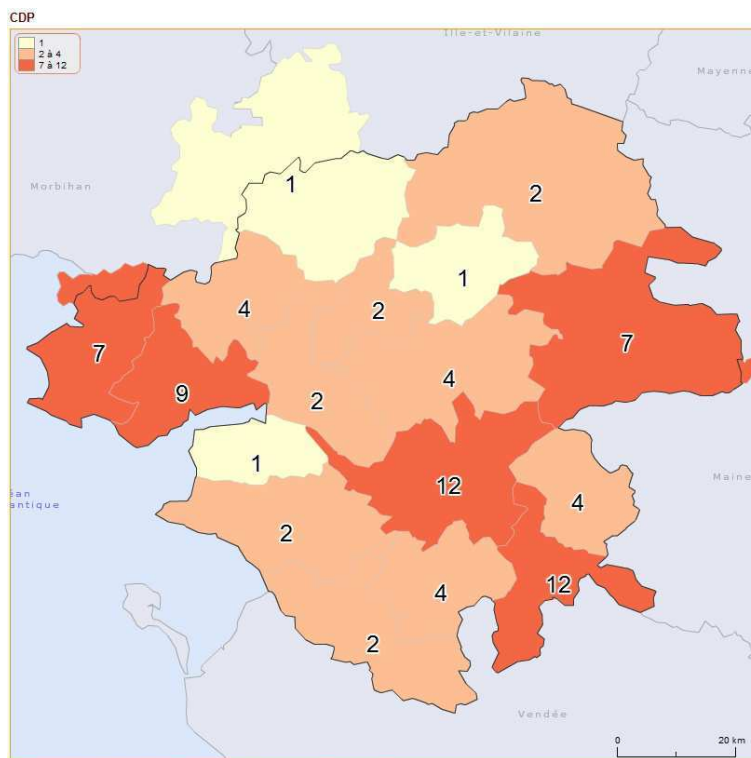


Répartition des autorisations d'acquisition par EPCI (selon SDCI 2017)

Les conventions de portage

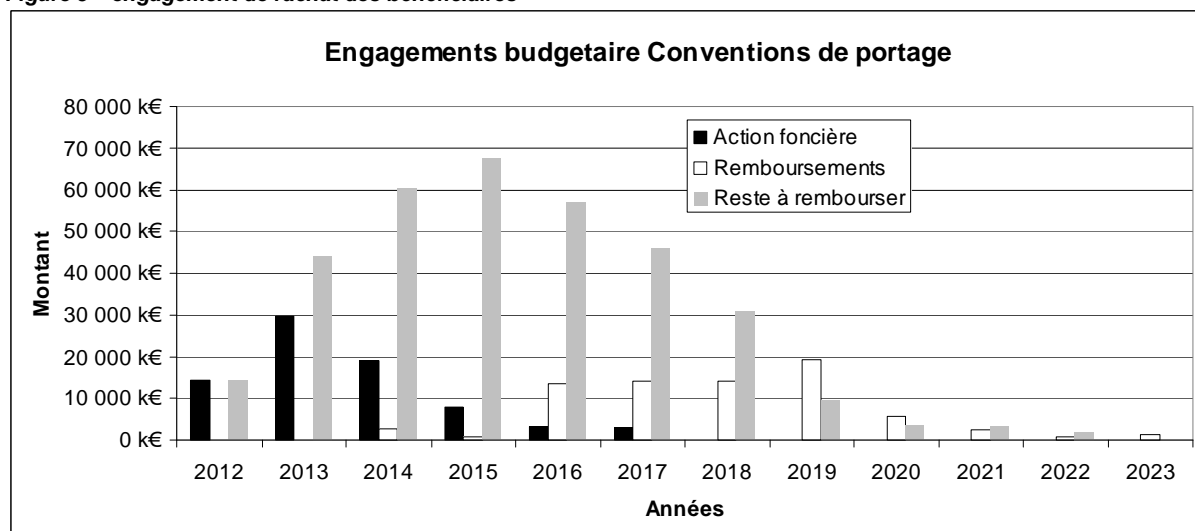
Les conditions d'intervention font l'objet d'une contractualisation entre l'Agence foncière de Loire-Atlantique et le bénéficiaire, par la signature d'une convention de portage.

Au 1^{er} septembre 2017, 76 conventions de portage sont en cours d'exécution et 7 sont terminées (avec quitus adopté par le conseil d'administration) ce qui porte à 83 le nombre total de conventions signées depuis le début de l'activité de l'Agence.



Nombre de conventions de portage en cour d'exécution par EPCI

Figure 5 – engagement de rachat des bénéficiaires

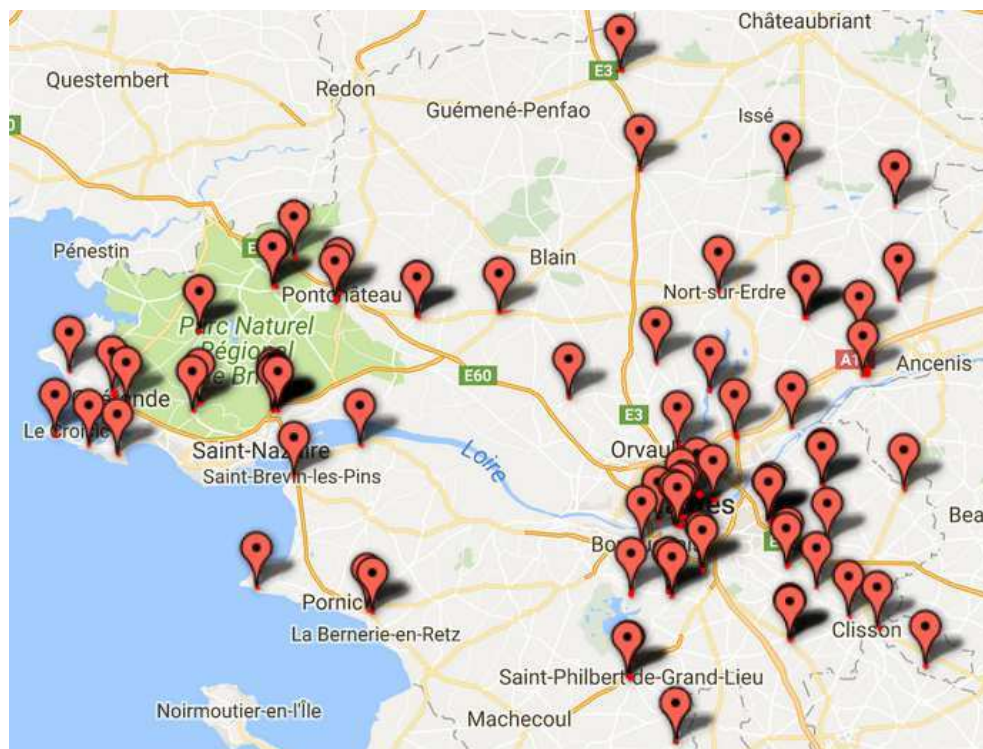


Les acquisitions réalisées par l'Agence foncière de Loire-Atlantique

L'approbation de la demande d'intervention déclenche la réalisation des procédures préalables d'acquisitions (négociation ...) jusqu'à la signature de la promesse de vente.

L'Agence foncière de Loire-Atlantique peut se voir déléguer par la commune l'exercice du Droit de Préemption Urbain (DPU) ainsi que le droit de priorité pour les cessions de l'Etat et de ses établissements publics. Dans un cas, la commune a sollicité l'Agence foncière de Loire-Atlantique pour la mise en place d'une expropriation (DUP réserve foncière).

Depuis sa création, l'Agence foncière de Loire-Atlantique a réalisé **111 acquisitions** :



Modalités d'acquisition	Nombre
acquisition par voie amiable simple	92
acquisition par voie amiable suite à mise en demeure d'acquérir (ZAC ou emplacement réservé)	4
Acquisition suite à exercice du droit de priorité (cession de l'Etat)	1
Acquisition par voie de préemption	14 dont 2 en révision de prix

Il convient de noter que le montant moyen de chaque acquisition diminue chaque année :

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (en cours)
Montant	5 320 k€	1 225 k€	604 k€	375 k€	184 k€	71 k€

Une programmation importante génératrice d'investissements publics et privés

En consolidant l'ensemble des budgets des opérations de portage en cours et terminées (conventions signées, acquisitions réalisées ou en cours), nous obtenons les chiffres suivants (juillet 2017) :

Dépenses	Prévu	Dont engagé
Coût d'Acquisition	73,4 M€ HT	72,9 M€ HT
Frais de Notaire	1,0 M€ HT	0,9 M€ HT
Frais d'Agence	0,2 M€ HT	0,2 M€ HT
Frais d'Etudes	0,2 M€ HT	0,2 M€ HT
Travaux	3,5 M€ HT	2,3 M€ HT
Valorisation du portage	78,3 M€ HT	76,5 M€ HT

Impôts fonciers	1,7 M€ HT	0,7 M€ HT
Assurances	0,3 M€ HT	0,2 M€ HT
Frais financiers	6,0 M€ HT	5,6 M€ HT
Frais de portage	8,0 M€	6,5 M€ HT
TOTAL	86,3 M€	83,0 M€

Ces dépenses seront couvertes par les produits de rétrocessions (77,0 M€ HT de prévu), les subventions de minoration foncière (2,8 M€) et le remboursement des frais et concours des collectivités bénéficiaires (6,5 M€ HT de prévu).

En terme de programmation, l'ensemble des fonciers portés dans le cadre du PPI 2012-2017 permettra la réalisation à terme de la programmation d'environ 670 000 m² de surface de plancher à construire ou à réhabiliter, décomposée en :

- Logement 501 000 m² (soit 6 890 logements)
- Activité 116 000 m²
- Equipements 53 000 m²

Ces réalisations généreront des centaines de millions d'Euros d'investissement public et privé.

Les modalités d'élaboration du nouveau PPI

En octobre 2015, l'Assemblée Générale de l'Agence foncière de Loire-Atlantique a défini les modalités d'élaboration et de concertation du deuxième Programme Pluriannuel d'Intervention 2017-2022.

Il avait été décidé l'étude de quatre scénarii pour ce deuxième PPI : un premier sans recours à la taxe spéciale d'équipement (TSE) et les trois autres avec recours modéré à la taxe spéciale d'équipement (TSE).

Une cinquantaine de réunions ont eu lieu dans les EPCI pour identifier les besoins des collectivités et présenter les simulations de TSE.

Concernant l'évolution des modalités d'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique, les demandes des collectivités ont porté essentiellement sur :

- le financement par l'Agence foncière de Loire-Atlantique d'études de diagnostics, de faisabilité financière en amont des acquisitions et le conseil stratégique,
- l'allongement général des durées de portage (la durée de 10 ans est souvent citée pour des opérations complexes),
- une intervention plus forte dans le développement économique (commerces de centre bourg et zones d'activités anciennes).

En mars 2016, le constat a été fait qu'il était impossible de bâtir une position commune de tous les membres pour l'instauration de cette taxe spéciale d'équipement (TSE). En accord avec le bureau, la Présidente de l'Agence foncière de Loire-Atlantique a donc informé les EPCI membres de l'abandon de la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour le financement du PPI 2017-2022.

Ainsi, c'est dans ce contexte que l'Assemblée générale et le Conseil d'Administration du 7 juin 2016 ont décidé de prolonger d'un an le PPI 2012-2016, soit jusqu'au 31 décembre 2017.

Un accord de financement en vue

En décembre 2016, le conseil d'Administration a décidé de constituer un groupe de travail de six élus représentatifs des territoires. Ce groupe s'est réuni une fois par mois durant le premier semestre 2017 afin de bâtir un plan de financement et une ébauche de programme d'intervention.

Le conseil d'administration du 14 juin 2017 a validé un accord de principe sur le financement de l'Agence pour les années 2018 à 2020 sans recours à la Taxe Spéciale d'Equipement.

Cet accord prévoit que les frais de structure de l'Agence seront supportés par des contributions volontaires de ses membres. Les portages fonciers seront financés par emprunts, les bénéficiaires des portages fonciers (communes ou EPCI) devant en supporter le coût final.

Cet accord prévoit les contributions suivantes pour les trois années que couvrira le PPI n°2 :
- 290 000 €/an apportés par le Département de Loire-Atlantique
- 110 000 €/an apportés par les EPCI (calcul selon le ratio population DGF : Population + résidences secondaires).

Concernant la formalisation de cet engagement financier, il est prévu de soumettre à l'approbation du prochain conseil deux projets de conventions de financement :
- une avec le Département selon le même modèle que celui qui a prévalu pour la période 2015-2017,
- une convention globale de financement avec les EPCI membres pour la période 2018-2020 avec contribution annuelle.

C'est à partir de ces contributions et du mode de financement de l'Agence pour les années 2018 à 2020 qu'a été élaboré le PPI n° 2.

Contexte et enjeux

L'élaboration du PPI 2018-2020 a été sous-tendue par deux enjeux importants :
1 – préparer le développement futur du territoire de Loire-Atlantique
2 – Promouvoir un aménagement durable en limitant les moyens financiers publics disponibles.

Rapprochement des acteurs et mutualisation des compétences

Les compétences techniques existent au travers du territoire, l'enjeu est de les mettre en commun et non en concurrence.

C'est dans cet état d'esprit qu'est élaboré le PPI de l'Agence foncière de Loire-Atlantique.

Cette dernière devra nouer des partenariats plus forts avec les autres acteurs que sont :

- les collectivités locales
- les services de l'Etat (DDT, France Domaine)
- l'ingénierie publique (CEREMA, Agences d'urbanisme, CAUE)
- les opérateurs fonciers (Conservatoire du Littoral, SAFER)
- les observatoires (OLOMA, groupe DVF)
- les notaires

Ainsi en matière d'observation foncière, l'Agence foncière de Loire-Atlantique ne se positionnera pas comme Maître d'Ouvrage de ces dispositifs. Un partenariat avec les porteurs de projet sera privilégié.

Le développement d'une ingénierie foncière

Si de nombreuses intercommunalités ont pris conscience - dans le cadre de leur PLH notamment - de l'enjeu de l'élaboration d'une stratégie foncière au service du développement de l'habitat, il apparaît clairement que les volets fonciers des PLH sont encore peu développés.

A cet égard, l'Agence deviendra un acteur privilégié de l'appui aux collectivités pour la définition de ces stratégies foncières.

Ainsi, au-delà de la mise en œuvre de la gamme des outils de maîtrise foncière, il serait pertinent que l'Agence fasse bénéficier les collectivités de son expertise pour les conseiller et porter des recommandations, dans un domaine où certaines peinent encore à se positionner comme acteur.

Cela est vrai tant au niveau de l'élaboration des PLH que des documents d'urbanisme, notamment sur les PLU intercommunaux ou sur les PLU des communes à forts enjeux.

Dans cette logique, la loi Egalité et Citoyenneté impose dans les PLH un volet « plan d'intervention foncière » applicable à l'échelle des EPCI.

L'objectif est que le diagnostic foncier produise une stratégie foncière en vue de mobiliser le foncier repéré et de maîtriser les coûts pour la réalisation des orientations et des objectifs inscrits au PLH.

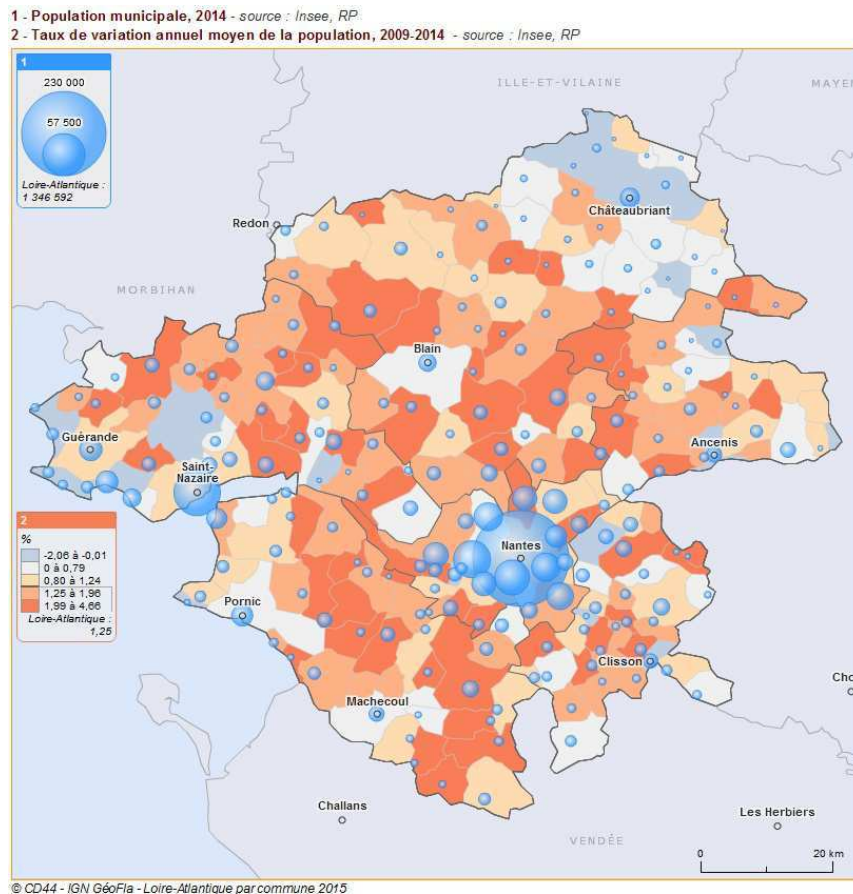
En raison de son mode de financement, l'Agence ne se positionnera pas comme « prestataire » (production des études) mais se positionnera plutôt comme un lieu ressource sur les questions foncières, apportant son appui pour renforcer l'ingénierie foncière locale.

Cela est particulièrement notable dans l'élaboration des référentiels fonciers, qui identifient sur des secteurs spécifiques (centre-bourgs notamment) les possibilités de renouvellement urbain en analysant la mutabilité et les possibilités de remodelage de l'espace urbain.

L'accompagnement de l'Agence foncière dans ces démarches sera primordial, car il éclairera les réflexions et guidera les acquisitions à venir

Un territoire en plein développement

La Loire-Atlantique connaît un dynamisme démographique important depuis de nombreuses années, s'affirmant comme un pôle d'attractivité majeur à l'échelle du grand Ouest. Avec 1 328 620 habitants au dernier recensement INSEE, la progression démographique a été de 1,1 % par an depuis 2008 (14 550 nouveaux habitants chaque année), soit une progression supérieure à la moyenne régionale (+0,8 0/0) et nationale (+0,5%).



Evolution de la population

Un tel dynamisme démographique, conjugué au dynamisme économique des principaux pôles d'emploi (métropole nantaise, bassin nazairien) est nécessairement porteur d'enjeux forts en matière d'utilisation de l'espace, que ce soit dans le domaine de l'habitat, du développement économique et de préservation des zones naturelles et agricoles.

Le développement d'une offre de logements à hauteur des besoins

Ce contexte de forte attractivité du territoire a un effet sur le marché du logement, en renchérissant le prix du foncier dans de nombreux secteurs. Cela a pour conséquence une péri-urbanisation très

importante, notamment autour de la métropole nantaise. La maîtrise du développement de l'habitat s'impose comme un enjeu majeur, que ce soit pour soutenir et orienter la production vers du logement accessible dans les centres urbains ou pour en maîtriser le développement dans des zones plus rurales.

Le département de Loire-Atlantique connaît un marché du logement globalement tendu, en comparaison des moyennes régionales, avec des secteurs particulièrement concernés :

- la métropole nantaise,
- le littoral nord et sud,
- certains secteurs péri-urbains autour de la métropole (Vignoble notamment).

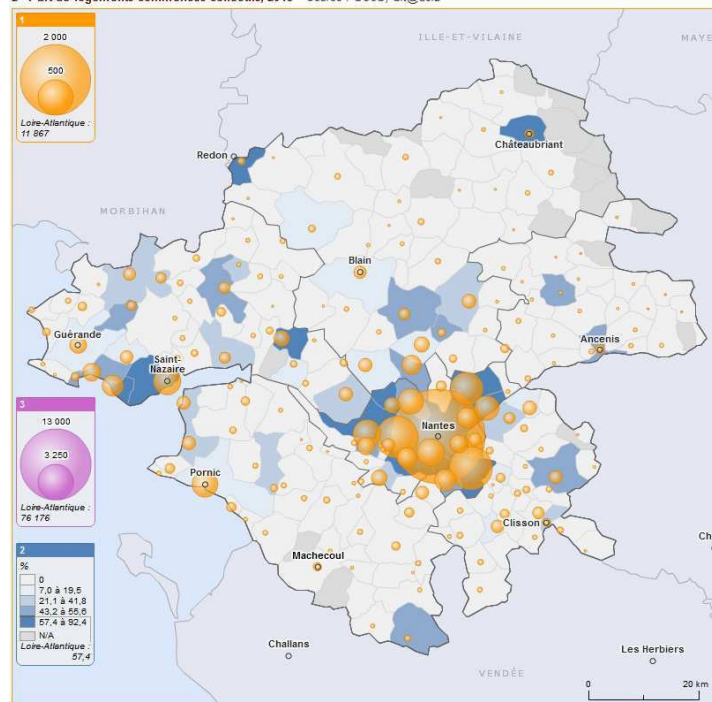
L'étude sur la demande potentielle de logements dans les Pays de la Loire à horizon 2020 (disponible sur le site internet de la DREAL) fait état d'un besoin sur le département de la Loire-Atlantique de :

- 9 314 logements par an (hypothèse basse)
- 13 070 logements par an (hypothèse haute)

Treize intercommunalités sont aujourd'hui dotées d'un Programme Local de l'Habitat, et huit sont en projet, soit à terme la quasi-totalité du département. Tous ces documents fixent des objectifs de production de logements, et définissent des proportions de logements sociaux et/ou en accession abordable à atteindre. Ces objectifs sont fixés en fonction des polarités identifiées sur chaque territoire. Plus de 10 000 logements à produire par an sont programmés dans les 13 PLH exécutoires.

Le PDH 2014-2019, élaboré conjointement par l'État et le Département, ne fixe pas des objectifs de production de logements mais définit des territoires prioritaires pour la production de logements sociaux. Aussi les acquisitions de l'AFLA devront tenir compte de ces priorités et s'effectuer là où les besoins en logements sont les plus prégnants, et selon des formes qui concourent à la réduction de l'étalement urbain.

1 - Logements commencés, 2015 - source : SOeS, Sit@del2
 2 - Part de logements commencés collectifs, 2015 - source : SOeS, Sit@del2



Construction de logement

Le développement de l'offre sociale et abordable de logements

Le développement quantitatif de l'offre de logement doit également s'accompagner d'une diversification du parc, aujourd'hui encore largement dominé par les maisons individuelles occupées par leurs propriétaires.

L'accroissement de l'offre de logements sociaux est un enjeu majeur dans les secteurs les plus attractifs (métropole, bassins d'emploi) où les marchés du logement tendent à exclure une partie

croissante de la population, mais aussi dans les secteurs les plus déficitaires connaissant une forte tension (littoral, secteurs péri-urbains dynamiques).

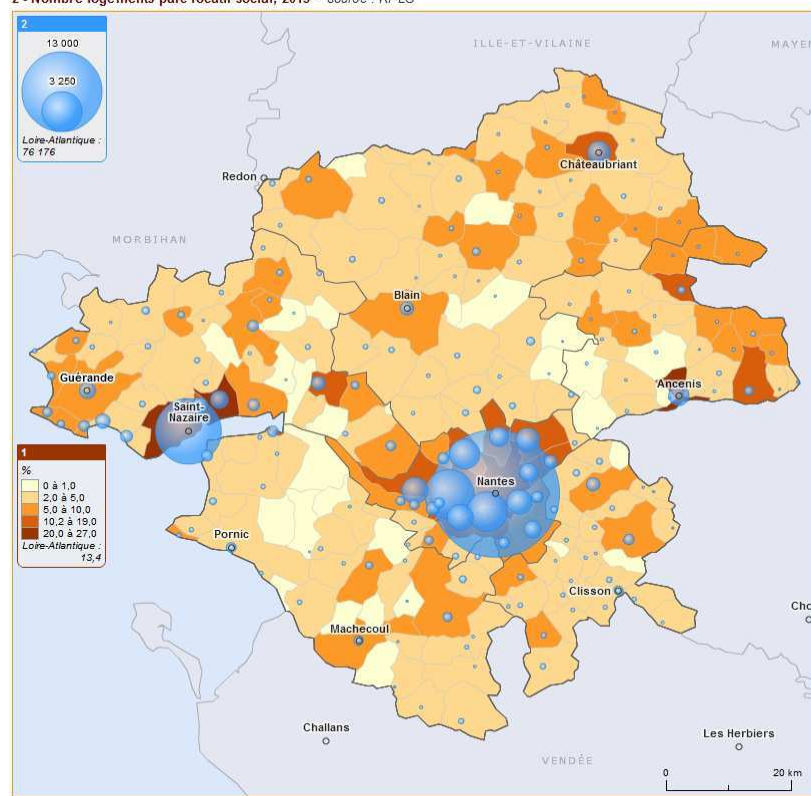
Au-delà des dynamiques locales, notons que 38 communes sont assujetties aux obligations légales de production de logements sociaux édictées par la loi SRU, et seules 5 respectent pleinement leurs obligations. Le rattrapage du déficit en logements sociaux sur les autres communes est une priorité pour l'État, qui s'appuie à la fois sur l'ensemble des outils réglementaires existants et sur l'engagement dans des démarches partenariales mobilisant les acteurs locaux de l'habitat.

C'est dans cette optique que l'Etat et l'Agence foncière ont signé le 27 janvier 2016 une convention qui énonce les modalités d'accompagnement de l'Agence envers les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, et à définir les modalités du partenariat entre les services de l'État en Loire-Atlantique et l'Agence foncière.

Cette convention détaille les actions menées par l'Agence en direction des communes SRU (aide sur la stratégie foncière, négociation et portage, conseil), précise l'articulation avec le dispositif SRU (affectation des prélèvements, question du DPU sur les communes carencées) et définit les modalités de partenariat avec les services de l'État (pilotage de la convention, association aux réflexions départementales et régionales sur l'habitat et le foncier).

L'Agence foncière devra donc veiller à ce que la part consacrée au logement social - surtout dans les communes fortement déficitaires et assujetties aux obligations SRU - soit très significative et contribue notamment à leur permettre d'atteindre les taux légaux exigés.

1 - Poids des logements sociaux parmi les résidences principales, 2012 - source : Dpt 44 - DGS
2 - Nombre logements parc locatif social, 2013 - source : RPLS



© CD44 - IGN GéoFla - Loire-Atlantique par commune 2015

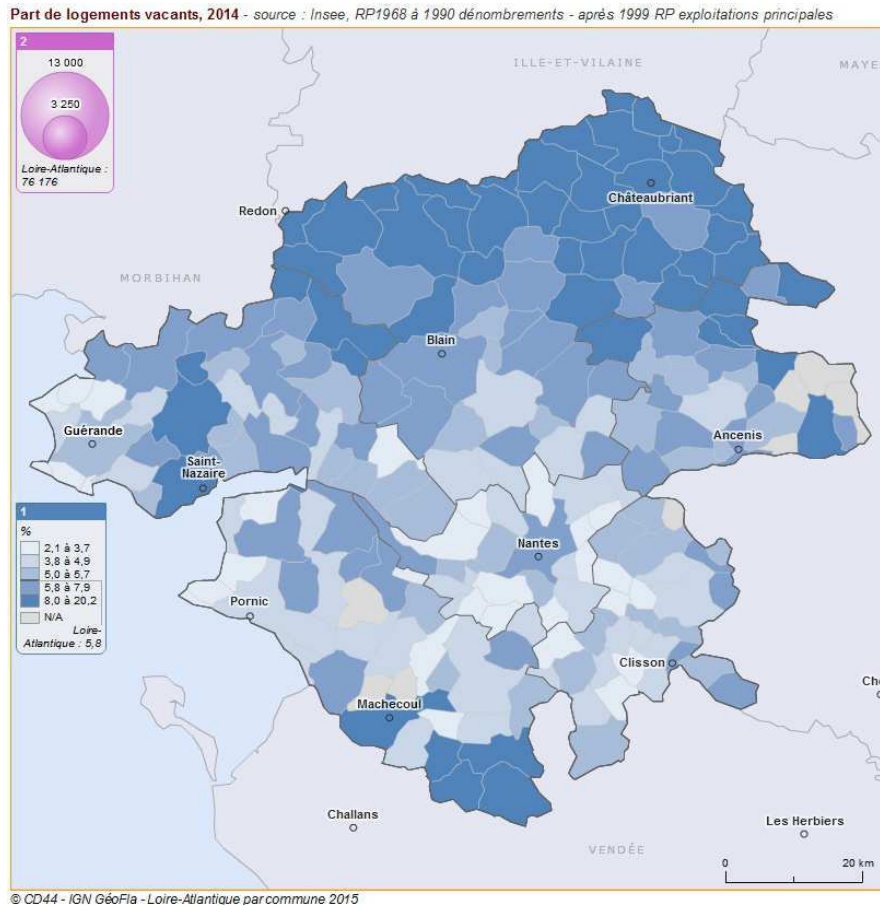
Parc HLM

La redynamisation des centres villes et centre bourg

La vitalité des centres-villes et centres-bourgs est un enjeu important pour les politiques d'aménagement, dans les zones rurales et périurbaines. La perte d'attractivité de nombreuses petites communes dans ces territoires est un phénomène qui interpelle la qualité de vie, la cohésion sociale et le développement économique local.

La nécessité de conforter ces centralités est une politique forte de l'État, notamment à travers la loi ALUR de 2014 qui vise à limiter l'étalement urbain pour une Ville plus dense, une Ville des courtes distances et un arrêt du mitage des espaces agricoles et naturels. Cette volonté politique est renforcée par les appels à projets (« écoquartiers « centrebourg ») de l'État. Par ailleurs, de nombreux PLH sur le département ont identifié comme prépondérant cet enjeu de revitalisation des centralités pour conserver leur nécessaire rôle de polarités dans cette politique d'aménagement du territoire.

Or il apparaît clairement que les opérations de renouvellement urbain sont les plus complexes à mener, autant sur le plan financier qu'opérationnel. A cet égard, le rôle de l'Agence foncière peut être primordial et constituer un axe fort de son programme d'intervention.



La lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels et agricoles

L'Agence foncière contribue à un meilleur équilibre des usages des espaces en complémentarité des autres opérateurs fonciers (SAFER, conservatoire du littoral, etc.). A ce titre, elle devra veiller à diriger son intervention foncière sur le développement de l'offre de logements hors des zones à risque et dans une logique de préservation de la biodiversité dans les espaces naturels, agricoles et urbains.

Le phénomène d'étalement urbain est très marqué en Loire-Atlantique : entre 2000 à 2012, le territoire a connu une forte artificialisation, avec un taux de 1,22 % par an (1,13 % au niveau national). Le département connaît un mitage important de son territoire.

L'urbanisation des hameaux et villages a connu un fort développement depuis les années 60 au détriment des polarités. Dans la même dynamique de dépoliarisation, les grandes entités urbaines de Saint-Nazaire et Nantes-Métropole ont connu un développement bien plus mesuré que la plupart des communes du département avec une évolution de population inférieure à 0,6 % sur 1999-2013 quand 44 % des communes du département dépassent les 2 % de croissance.

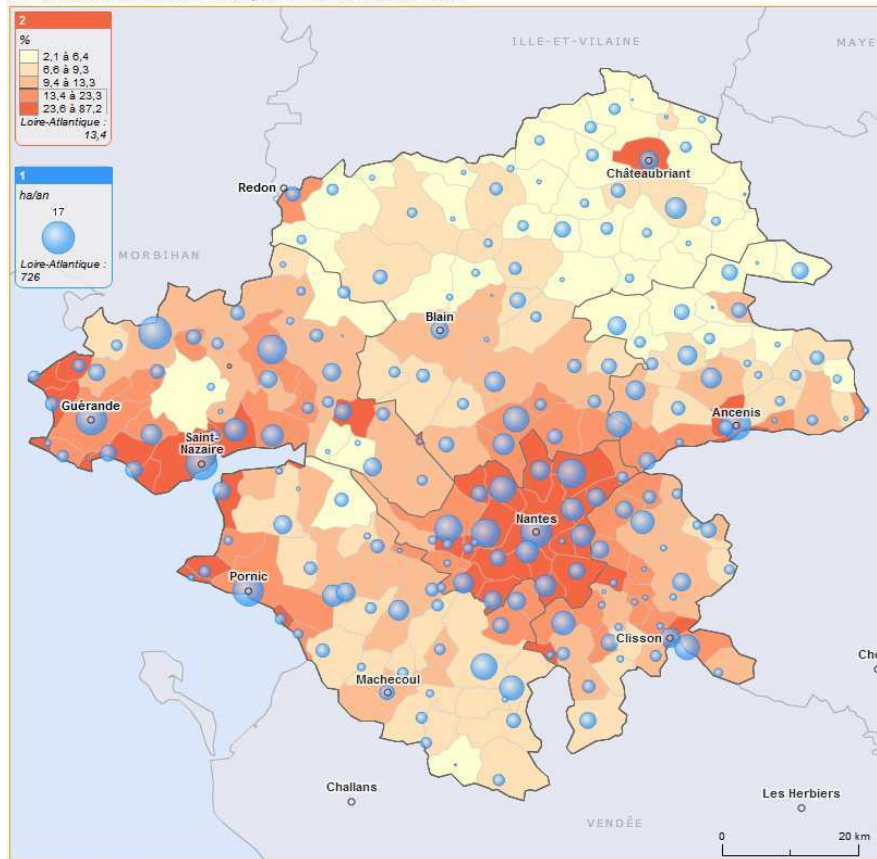
La péri-urbanisation anciennement cantonnée à la première couronne se développe aujourd'hui sur les 2e et 3e couronnes nantaises, avec des enjeux de déplacements et de dépendance forte à l'automobile, des déprises des espaces agricole et naturel où des enjeux de protection des espaces remarquables et des zones humides notamment.

Avec un littoral sous forte pression foncière et des espaces naturels qui ont du mal à résister, l'ouest de la Loire-Atlantique connaît une très forte péri-urbanisation de son territoire rétro-littoral. Si les communes littorales sont confrontées à un vieillissement important de leur population et à un phénomène de résidences secondaires avoisinant parfois les 75 %, nombre de communes rétro-littorales connaissent un développement très rapide (de l'ordre de 2 à 4 % par an sur 1999-2012) de leur population avec des consommations d'espaces importantes dans un milieu semi-rural parfois fragile.

L'analyse menée par l'Agence d'études urbaines de la région nantaise (Auran) dans le cadre de l'évaluation du SCOT métropolitain montre que si le rythme d'artificialisation au profit de l'habitat s'est infléchi à l'échelle de ce vaste territoire, le rythme d'artificialisation au bénéfice de l'activité économique a en revanche augmenté.

1 - Consommation des espaces agricoles, boisés ou naturels par l'artificialisation, 2009-2012 - source : BDMOS - Département de Loire-Atlantique

2 - Part des territoires artificialisés, 2012 - source : BDMOS - CG44



© CD44 - IGN GéoFla - Loire-Atlantique par commune 2015

Artificialisation des sols

La stratégie et les thématiques d'intervention de l'Agence

La stratégie d'intervention

Il est proposé - pour la période transitoire 2018-2020 - de bâtir un PPI comprenant trois missions : deux missions opérationnelles et une mission institutionnelle.

- 1. Assistance à la maîtrise foncière publique :** Il s'agit d'une mission nouvelle qui vise à aider les communes à négocier pour leur compte les fonciers de centre bourg (tiers de négociation, désengagement de France Domaine). La collectivité aura ensuite la possibilité de passer par un portage foncier.
- 2. Portage foncier :** Après accord de la banque et signature d'une convention de portage, l'AFLA pourra se rendre acquéreur de foncier à la demande de collectivité pour des durées et des objectifs convenus dans le PPI. Le bien sera rétrocédé à l'opérateur désigné par la collectivité à l'issue du portage. La collectivité assurera la gestion et la sécurisation du bien porté.
- 3. Partenariats institutionnels :** L'Agence apportera au travers de partenariats - formalisés ou ponctuels - un appui technique sur les questions foncières dans le domaine des politiques locales de l'habitat, de la lutte contre l'étalement urbain et de la planification urbaine. A ce titre, les services de l'Etat seront un partenaire essentiel comme en atteste la circulaire du 2 mai 2017. Cette mission s'appuiera sur d'autres partenariats tels que les agences d'urbanisme, LAD-CAUE, Cerema ...

Les thématiques d'intervention de l'Agence

Pour répondre aux enjeux de développement et d'aménagement durable des territoires, il est proposé que l'Agence foncière cible 3 domaines d'intervention :

Axe d'intervention	Thème	Part du PPI	Observations
Développement de l'offre de logement	Habitat	50 %	communes SRU : appui renforcé avec le « fond SRU » et possibilité d'intervention en extension urbaine
Redynamisation des villes et bourgs	Habitat et économique	40 %	Intervention dans l'enveloppe urbaine sur des tissus d'habitat, économiques ou mixtes Intervention sur les friches urbaines
Protection des fonciers agricoles et naturels	Environnement et économique	10 %	En coopération avec la Safer et le conservatoire du littoral

Les modalités d'interventions

Le règlement intérieur régit les modalités de saisine de l'Agence ainsi que le processus de décision interne. Le règlement doit être modifié pour tenir compte des modalités de financement, du rôle des EPCI financeurs ainsi que des nouvelles missions envisagées :

	Missions de conseils	Portage foncier
Pour le compte de	Communes, EPCI et toute personne publique	Communes, EPCI et toute personne publique
Contractualisation	Convention ou échanges de courriers	Convention obligatoire
Accord AFLA	Accord du CA ou par le directeur en application des seuils et modalités définies par le Conseil d'Administration	Accord du CA approuvant la convention de portage et l'emprunt Pas de délégation au directeur
Accord commune	Oui obligatoire	Oui obligatoire
Accord EPCI	Oui obligatoire si financement Avis si pas de financement	Oui en tant que membre devant racheter tous les biens en cas de retrait de l'Agence
Accord département	Non	Non

En conseil auprès des personnes publiques

Les demandes d'appui et de conseil en matière de négociation ou de stratégie foncière sont réalisées à la demande :

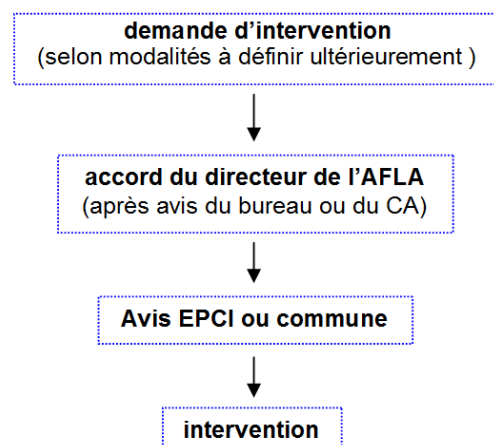
- des EPCI membres ;
- des communes membres d'EPCI membres ;
- de toute personne publique demanderesse conformément au Code de l'urbanisme.

Selon l'article L. 324-1 du Code de l'urbanisme, toute intervention nécessite l'accord des communes d'implantation. Lorsqu'il ne s'agit pas d'interventions engagées sur demande de la commune, l'Agence foncière informe le maire des demandes d'intervention qui dispose d'un délai de 2 mois pour donner son accord. A défaut de réponse dans le délai imparti, l'accord est réputé donné.

Réciproquement, l'avis de l'EPCI est requis pour toute intervention de l'Agence foncière sur son territoire et doit être donné par le président de l'EPCI dans les mêmes conditions et délais que les communes. A défaut de réponse dans le délai imparti, l'avis est réputé favorable.

Les interventions sont validées par le Conseil d'administration ou par le directeur en application des seuils et modalités définies par le Conseil d'Administration.

Pour les missions d'appui et conseil, l'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique peut être formalisée par une convention entre elle et le bénéficiaire. A défaut, un échange de courriers entre l'Agence et le bénéficiaire précisant les attentes de chacune des parties est suffisant.



Il est toutefois précisé que les missions de conseils et d'appui portées par l'Agence foncière de Loire-Atlantique feront l'objet au 1^{er} trimestre 2018 de l'élaboration d'une doctrine d'intervention détaillée.

En portage foncier

La validation des portages fonciers

Les acquisitions qui ne sont pas réalisées pour le propre compte de l'Agence foncière de Loire-Atlantique sont réalisées à la demande :

- des EPCI membres ;
- des communes membres d'EPCI membres ;
- de toute personne publique demanderesse conformément au code de l'urbanisme.

Conformément à l'article L. 324-1 du Code de l'urbanisme, toute acquisition nécessite l'accord des communes d'implantation. Lorsqu'il ne s'agit pas d'acquisitions engagées sur demande de la commune, l'Agence foncière informe le maire des mutations en projet, qui dispose d'un délai de 2 mois pour donner son accord. A défaut de réponse dans le délai imparti, l'accord est réputé donné.

Réciproquement, l'accord de l'EPCI est requis pour toute intervention de l'Agence foncière sur son territoire et doit être donné par le président de l'EPCI dans les mêmes conditions et délais que les communes. A défaut de réponse dans le délai imparti, l'accord est réputé donné.

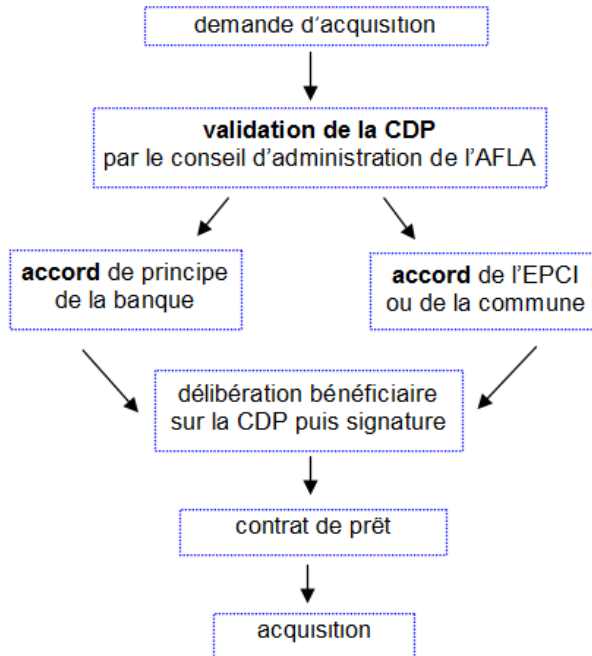
L'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique est formalisée par une convention de portage signée entre elle et le bénéficiaire selon les dispositions décrites à l'article 2.06 et suivants. Les demandes d'intervention doivent indiquer l'axe d'intervention du PPI, la durée du portage et le mode de remboursement du capital envisagé.

Les acquisitions sont validées et autorisées par le Conseil d'administration.

Les transactions sont réalisées par l'Agence foncière dans le cadre des avis obligatoires rendus par France Domaine. Les acquisitions sont réalisées au maximum au prix de l'évaluation domaniale et les ventes sur la base minimale de l'évaluation domaniale.

Afin de sécuriser financièrement l'Agence et suite à des contacts réguliers avec les banques qui financent les portages fonciers, il apparait que les modalités de portage doivent évoluer de la manière suivante :

Procédure de validation selon le règlement intérieur :



Les durées de portages foncier

Financement	Contraintes	Durée	Observations
Financement in Fine Caisse des dépôts (Gaïa Court terme)	Projet avec 25% de logement locatif social	Jusqu'à 6 ans	Ciblé sur les communes SRU Remboursement anticipé possible
Financement in Fine Crédit relais	Montant de 500 000 € maximum	Jusqu'à 3 ans	Tout projet avec une sortie opérationnelle à brève échéance. Remboursement anticipé possible
Financement par amortissement Emprunt	Montant de 500 000 € maximum	Jusqu'à 8 ans	Tout type de projet. Amortissement constant du capital. Remboursement anticipé à éviter

Le modèle économique

Le portage foncier financé par emprunt

Le Plan Pluriannuel d'Intervention est découpé par tranches annuelles selon le tableau ci-dessous.

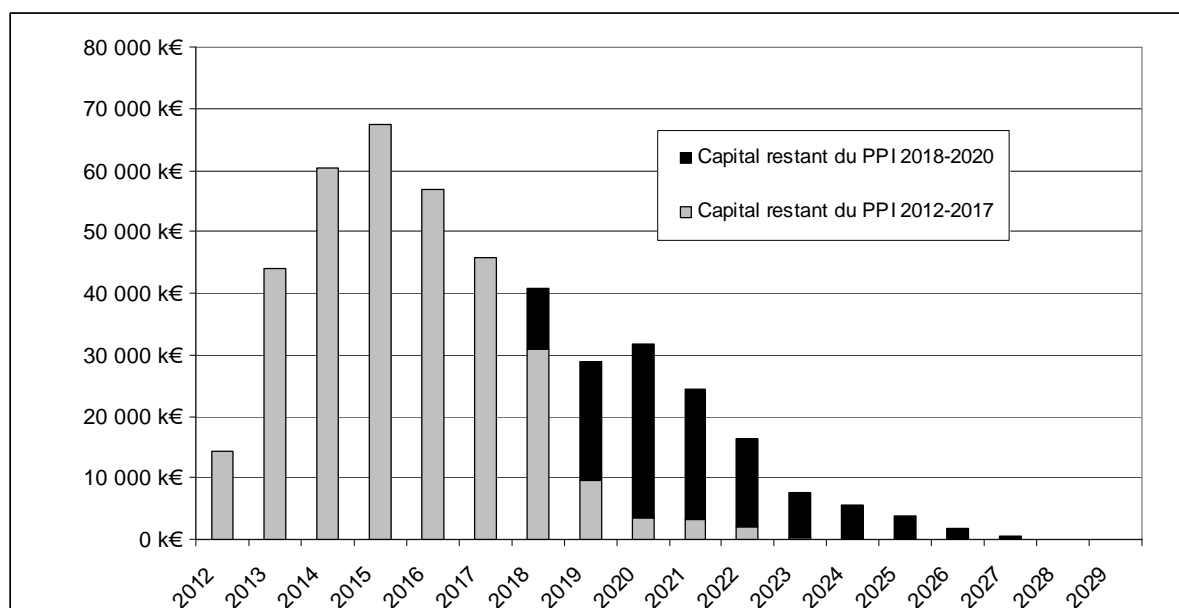
Tableau 1 - Tranches annuelles du PPI

Axe d'intervention	2018	2019	2020	sur 3 ans	%
Développement de l'offre de logement	5 M€	5 M€	5 M€	15 M€	50%
Redynamisation des villes et bourgs	4 M€	4 M€	4 M€	12 M€	40%
Protection des fonciers agricoles et naturels	1 M€	1 M€	1 M€	3 M€	10%
Montants totaux	10 M€	10 M€	10 M€	30 M€	100,0

Une simulation a été réalisée à partir des volumes d'emprunts actuels avec un PPI 2018-2020 ayant les volumes suivants :

- montant emprunté de 10 M€ par an sur trois ans,
- 50 % en in fine 3 ans / 50 % en amortissement 8 ans.

Avec ce volume d'acquisition et les modalités de remboursement, il peut être envisagé un PPI de 30 M€ sans que le volume global de dettes ne dépasse les 40 M€ (sachant que le plafond a été atteint en 2016 avec presque 70 M€ de dettes).



Chaque acquisition de l'Agence foncière de Loire-Atlantique fait l'objet d'une convention de portage signée entre l'Agence foncière de Loire-Atlantique et la personne publique demanderesse du portage. La convention de portage est conclue par opération d'acquisition, que celle-ci concerne une origine de propriété unique ou multiple.

La convention décrit les modalités de portage, de remboursement du capital, de gestion et de rétrocession. Le bénéficiaire s'engage en contrepartie à racheter, auprès de l'Agence foncière de Loire-Atlantique, le ou les biens acquis à l'issue d'une durée de portage déterminée par la convention de portage. Le portage foncier réalisé par l'Agence foncière de Loire-Atlantique permet pour le bénéficiaire de mettre à profit cette période transitoire pour réfléchir aux orientations à donner à son projet tout en maîtrisant les coûts du foncier à acquérir.

Les frais de portage et de gestion correspondent aux dépenses engagées par l'AFLA dans le cadre des portages fonciers et couvrent notamment :

- d'une part des frais financiers afférents à l'emprunt souscrit par l'Agence Foncière de Loire-Atlantique pour l'acquisition du bien,

- d'autre part des frais de gestion du bien tels que travaux de mise en sécurité, entretien, clôture, taxe foncières, primes d'assurance, honoraires...et plus généralement toute dépense liée à la bonne gestion des biens durant la durée de portage dont le bénéficiaire n'aurait pas fait son affaire.

Les conventions de portages définissent la nature précise de ces frais de portage et de gestion qui devront être financés par le bénéficiaire ou le tiers désigné par le bénéficiaire pour la rétrocession. Le remboursement de ces frais de portage et de gestion devra se faire :

- soit sous forme de remboursements annuels de frais de portage et de gestion par le bénéficiaire ou le tiers désigné par le bénéficiaire (concessionnaire d'aménagement par exemple),
- soit intégrés au prix de rétrocession.

Les modalités de remboursement sont définies dans le cadre de la convention de portage foncier signée entre l'Agence foncière de Loire-Atlantique et le bénéficiaire à l'origine de la demande d'acquisition.

Le versement du prix de rétrocession peut, de manière générale, être mobilisé sous deux formes principales : soit un remboursement à terme de la totalité du prix de rétrocession, soit un remboursement par annuités constantes versées annuellement à l'Agence foncière.

En toute hypothèse, les portages d'une durée supérieure à 6 ans seront remboursés par annuités constantes.

Au terme de la durée de portage convenue dans la convention, le bien est rétrocédé par l'Agence foncière de Loire-Atlantique à la personne publique à l'origine de la demande d'acquisition.

Par substitution, le bien peut être rétrocédé à un organisme tiers désigné par le bénéficiaire dans une décision expresse et sur présentation à l'Agence foncière de Loire-Atlantique de la décision d'acquisition du bien prise par ledit organisme tiers.

Dans ce cas, le bénéficiaire s'engage vis-à-vis de l'Agence foncière de Loire-Atlantique à garantir les conséquences financières induites par la revente du bien à un tiers, notamment en cas de non respect par celui-ci de ses engagements contractuels

L'appui et le conseil financé par les contributions des membres

Les missions de conseil et d'appui aux collectivités locales par l'Agence foncière seront financées par ses membres, selon le tableau suivant (*montant de la contribution en €*) :

Nantes Métropole	50 000 €
CARENE	10 500 €
CAP Atlantique	7 900 €
CA Pornic Pays de Retz	5 500 €
CC du Pays Ancenis	5 100 €
CC Erdre et Gesvres	4 700 €
CC Châteaubriant Derval	3 600 €
CA Clisson Sèvre et Maine Agglo	4 300 €
CC Sèvre et Loire	3 700 €
CC Sud Estuaire	2 700 €
CC du Pays de Pontchâteau - Saint-Gildas	2 800 €
CC de Grandlieu	3 000 €
CC Sud Retz Atlantique	2 400 €
CC du Pays de Redon	1 800 €
CC de la Région de Blain	1 300 €
CC de la Région de Nozay	1 300 €
TOTAL	110 600 €

La contribution envisagée pour la même période pour le département est de 290 000 €, à laquelle s'ajoute l'aide matérielle. Ainsi le budget de structure de l'Agence pourrait être maintenu à 400 000 € annuel pour la période 2018-2020, ce qui permettra de maintenir un effectif de 4 ETP – équivalent temps pleins.

Les missions de conseils se feront dans le cadre budgétaire du projet stratégique de l'Agence.