

AGENCE FONCIERE DE LOIRE-ATLANTIQUE
CONSEIL D'ADMINISTRATION

Séance du 21 juin 2018

**Modalités d'intervention :
compléments et évolutions
Programme pluriannuel d'intervention 2018-2020
Convention d'assistance type
Convention de portage type**

A l'occasion de l'approbation du programme pluriannuel d'intervention 2018-2020, le 19 octobre 2017, le Conseil d'administration de l'Agence foncière de Loire-Atlantique avait décidé de reporter à une date ultérieure la définition du contenu de la mission d'assistance à la négociation et l'approbation d'une convention type d'accompagnement.

Au-delà de ce sujet, les premiers mois de mise en œuvre du programme pluriannuel d'intervention 2018-2020 ont montré que certaines orientations de celui-ci étaient assez peu en phase avec les besoins opérationnels de l'Agence foncière. En effet, les hypothèses qui avaient présidées à son élaboration, au premier semestre 2017, ne se sont pas toutes vérifiées. Il convient donc de prendre en compte ce nouveau contexte, pour garantir la capacité de l'Agence foncière à rendre un service en cohérence avec les attentes des territoires, tout en maintenant un niveau de vigilance élevé sur la maîtrise du risque financier, compte tenu du modèle économique retenu, sans ressource fiscale dédiée.

Enfin, la convention de portage type qui sert de support aux relations contractuelles entre l'Agence foncière et ses bénéficiaires est un document datant de 2012, qui a régulièrement évolué depuis lors. Depuis quelques mois, le contenu de cette convention semble nécessiter des précisions, car son application a fait apparaître des difficultés de compréhension de la part de nos bénéficiaires. Cet examen constitue également une occasion de compléter la convention de disposition ouvrant de nouveaux droits et posant de nouvelles obligations.

Il vous est donc proposé d'examiner aujourd'hui les propositions en ce sens qui ont été validées par le Groupe de travail réuni le 28 mai dernier.

Une nouvelle mission d'assistance en ingénierie

Il est proposé que l'Agence foncière puisse assister gratuitement les communes, intercommunalités et personnes publiques dans trois domaines :

- Négociation de leurs acquisitions,
- Accompagnement à la constitution des réserves foncières,
- Accompagnement aux études et réflexions.

Ces trois domaines constituent, en effet, le cœur du besoin identifié tant à travers du questionnaire adressé aux communes qu'à l'occasion des rencontres de la Présidente et du Directeur avec les intercommunalités, qui se sont déroulées de janvier et mars 2018.

Par principe, cette assistance est gratuite pour les communes et intercommunalités. Toutefois, et pour permettre de garantir tant une équité de traitement des bénéficiaires qu'une planification de l'activité de son équipe, il vous est proposé que l'Agence Foncière de Loire-Atlantique mobilise un forfait de « temps-homme » correspondant au maximum à 3 jours par bénéficiaire et par an. Il vous est également proposé que dans l'hypothèse où l'accompagnement nécessiterait un temps d'intervention plus important, le Conseil d'administration ait la possibilité de proposer d'allonger ce forfait en contrepartie d'une indemnisation versée par le bénéficiaire de 150 € TTC par jour complémentaire d'intervention.

Le Conseil d'administration se prononcera au cas par cas sur une éventuelle aide aux autres catégories de personnes publiques qui solliciteraient l'assistance de l'Agence Foncière de Loire-Atlantique.

Dans un souci de cohérence de l'action des opérateurs fonciers et sauf exception dûment motivée, l'Agence Foncière de Loire-Atlantique n'apportera pas d'assistance sur les fonciers classés en zone A du PLU, pour lesquels il existe une offre de service de la SAFER.

Négociation des acquisitions

En matière de négociation des acquisitions, il vous est proposé que l'Agence Foncière de Loire-Atlantique puisse aider les collectivités et établissements publics dans la définition de leur besoin, les accompagner dans la sélection d'un prestataire et même réaliser cette mission pour leur compte.

L'Agence Foncière de Loire-Atlantique donnera systématiquement suite aux demandes d'évaluation d'un bien dès lors que France Domaine sera ou se sera déclaré incompétent du fait du montant trop faible de la valeur du bien (France Domaine ne donne en théorie plus d'avis pour un montant inférieur à 180 000 €).

Pour ce qui concerne la négociation d'un ou plusieurs biens, l'Agence Foncière de Loire-Atlantique interviendra sur les dossiers comportant au moins l'un des critères suivants :

- Parcelles situées dans l'enveloppe urbaine,
- Parcelles artificialisées,
- Acquisition supérieure à 30 000 €.

La priorité sera donnée aux dossiers cumulant plusieurs de ces critères.

Dans les cas non mentionnés ci-dessus et notamment au-delà d'une certaine complexité du parcellaire, l'Agence Foncière de Loire-Atlantique n'interviendra pas en direct mais accompagnera les communes dans la sélection et le suivi d'un prestataire (rédaction du cahier des charges, suivi du marché...). La notion de « complexité du parcellaire » n'étant pas aisée à définir, il est proposé que, au moins dans les premiers cas, le Conseil d'administration ou à défaut le Bureau puisse se prononcer au cas par cas.

Accompagnement à la constitution des réserves foncières de long terme

Pour les dossiers à plus longue échéance, il est proposé que l'Agence foncière de Loire-Atlantique assiste gratuitement les communes et les intercommunalités dans le montage de dossiers visant à la constitution de réserves foncières de long terme.

Elle peut ainsi accompagner les bénéficiaires dans la définition de leur besoin et le choix de la procédure la plus adéquate (Déclaration d'utilité publique, Zone d'aménagement différée, droit de délaissement etc.). Elle les accompagne également dans la sélection et le suivi d'un prestataire (rédaction du cahier des charges, suivi du marché...).

La priorité de traitement des dossiers par l'Agence foncière sera fonction des critères suivants :

- Parcelles situées dans l'enveloppe urbaine
- Parcelles artificialisées
- Parcellaire complexe

Accompagnement aux études

S'agissant, enfin, de l'accompagnement des études sans visées directement opérationnelle, il est proposé que l'Agence foncière puisse assister gratuitement les communes et les intercommunalités dans leur pilotage, sans en assurer la maîtrise d'ouvrage ni a fortiori, la réalisation. Les études concernées sont celles visant à identifier les gisements fonciers, le foncier stratégique, à élaborer un programme d'action foncière ou encore dans l'élaboration des volets fonciers des Plan locaux de l'habitat.

Elle peut accompagner les bénéficiaires tout au long de la démarche, et notamment :

- dans la définition de leurs besoins,
- pour la mobilisation de l'outil public le plus adéquat,
- pour la sélection et le suivi d'un prestataire (rédaction du cahier des charges, suivi du marché...),
- pour participer à l'ensemble des réunions de pilotage et de suivi.

Cette mission ne sera toutefois réalisée que dans la mesure où le plan de charge de l'équipe de l'Agence foncière de Loire-Atlantique n'est pas d'ores et déjà rempli par les autres missions d'assistance ainsi que celles relatives au portage foncier.

Par ailleurs, il vous est proposé que soit expressément précisé à nos côtés que l'Agence Foncière de Loire-Atlantique en qualité de structure partenaire invitée aux séminaires, réunions de travail etc. n'impliquant pas d'accompagnement supplémentaire ne sera pas décomptée des 3 jours gratuits.

Des conditions de portage adaptées aux besoins opérationnels de l'Agence foncière et de ses bénéficiaires

Le portage foncier est principalement assuré par emprunt. La règle générale prévoit que chaque portage donne lieu la conclusion d'un emprunt auprès d'un établissement de crédit.

On observe que le nouveau programme pluriannuel d'intervention fixe des montants maximaux pour les emprunts hors prêts GAIA particulièrement restrictifs, alors même que l'usage de nos fonds propres, pourtant régulièrement sollicités, n'est pas encadré.

Il vous est proposé de faire évoluer ces deux points.

Assouplir nos seuils d'intervention

Le programme pluriannuel d'intervention 2018-2020 a fixé des règles d'intervention plus strictes que celles figurant au programme précédent. Il prévoit notamment de limiter à 500 000 € les portages non financés par la Caisse des dépôts et consignations, c'est-à-dire les portages n'incluant pas la réalisation de 25% de logement social (locatif et/ou accession) ou la réalisation d'équipements publics.

De fait, ce seuil ne correspond pas aux attentes des territoires, comme en témoignent les dossiers soumis lors des trois dernières réunions du Conseil d'administration.

Il ne répondent pas non plus à un impératif avéré en termes de sécurisation économique de la structure en l'absence de ressource fiscale propre car nos principaux partenaires bancaires (Crédit Mutuel ARKEA, Caisse d'épargne, Crédit coopératif) acceptent de nous prêter sans condition (pas de garantie de la collectivité ni d'hypothèque), en « In fine » sur des durées allant jusqu'à 3 ans renouvelables, pour des montants pouvant aller jusqu'à plus de 2 M€ et à des taux restant compétitifs (ex : 0,42 % HT sur 2 ans pour le dossier de la Cité Saint-François – 1,5 M€ - en mai 2018).

C'est pourquoi il vous est proposé de supprimer la notion de « montant maximum » dans nos conditions d'intervention. C'est la capacité à emprunter et le respect des montants cibles par axe du PPI qui constitueront désormais la limite opérationnelle.

Mobiliser nos fonds propres

Par ailleurs, l'Agence foncière de Loire-Atlantique dispose d'une trésorerie qu'elle mobilise pour de petites sommes ou pour couvrir la fin anticipée d'un emprunt. Au plan opérationnel, cela présente l'intérêt de garantir une grande réactivité, par exemple en matière de traitement d'une préemption et cela permet également d'optimiser financièrement nos portages, notamment les plus anciens pour lesquels mettre fin au prêt par anticipation peut s'avérer économiquement du fait de taux élevés au moment de la conclusion du prêt.

Cependant, l'absence d'encadrement de ces actions est problématique. En effet, nos fonds propres sont mobilisés sans rémunération, leur usage ne garantit pas l'équité de traitement des bénéficiaires et les élus ne se prononcent pas sur leur usage.

Il vous est donc proposé de prévoir un encadrement de l'usage de ces fonds propres, assorti d'une rémunération. L'Agence foncière pourra ainsi continuer à proposer aux bénéficiaires un portage sur fonds propres, dans un cadre transparent et équitable.

Il vous est proposé de fixer le montant annuel des frais versés par le bénéficiaire d'un portage sur fonds propres à 1% TTC du capital initial. L'indexation de ce taux de rémunération sur l'Euribor va être étudié. Les résultats de cette étude et l'indexation éventuelle du taux vous seront présentés lors de la réunion du Conseil d'administration de décembre 2018, à l'occasion du vote du budget primitif.

Enfin, et conformément à votre engagement du mois de mars 2018, il vous est proposé d'inscrire dans le programme pluriannuel d'intervention que les communes soumises à l'obligation de production de logement locatif social dont l'Agence Foncière de Loire-Atlantique perçoit les pénalités, pourront bénéficier de portage sans frais financiers, par mobilisation du « fond SRU » et pour une durée maximale de 15 mois.

Financement	Durée	Observations
Financement in Fine Caisse des dépôts (Gaïa Court terme)	Jusqu'à 6 ans	Projet comportant 25% de lo d'accession sociale Projet d'équipement public Remboursement anticipé possible
Financement in Fine	Par emprunt jusqu'à 3 ans	Tout projet avec une sortie opérationnelle à brève échéance. Remboursement anticipé possible Durée initiale renouvelable si accord de l'établissement prêteur
	Sur fonds propres jusqu'à 2 ans	Tout projet avec une sortie opérationnelle à brève échéance. Remboursement anticipé possible Montant limité à 100 000 € Durée non renouvelable
Financement par amortissement	Par emprunt jusqu'à 8 ans	Tout type de projet. Amortissement constant du capital. Remboursement anticipé à éviter
	Sur fonds propres jusqu'à 4 ans	Tout type de projet. Remboursement anticipé possible Montant limité à 100 000 € Durée non renouvelable

Faire évoluer nos documents cadres

Les missions exercées par l'Agence foncière de Loire-Atlantique sont encadrées par une série de documents : règlement d'intervention, conventions type, délégations au Directeur.

La création et le développement d'une nouvelle mission nécessite de faire évoluer cet ensemble de documents pour y intégrer ces nouvelles orientations.

L'intégration de nouveaux éléments constitue également une opportunité de faire évoluer d'autres dispositions de la convention de portage type, afin de l'adapter comme cela déjà été le cas à deux reprises depuis 2012, afin qu'elle reste un document parfaitement adapté à l'encadrement des relations entre l'Agence foncière de Loire-Atlantique et ses bénéficiaires.

Faire évoluer le règlement intérieur et les délégations au Directeur

La définition de la mission d'assistance nécessite de modifier le règlement intérieur et les délégations au directeur.

Il s'agit dans le premier cas, de compléter le règlement intérieur pour y préciser que l'intervention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique est formalisée par une convention d'assistance et pour autoriser le directeur à agir sans validation préalable du Conseil d'administration en cas d'urgence.

Le règlement intérieur est également complété afin d'y intégrer la possibilité de recourir aux fonds propres.

Les délégations aux directeurs sont quant à elles complétées d'une mention relative à sa capacité à agir sans validation préalable du Conseil d'administration en cas d'urgence signalée, mention qui constitue l'équivalent de la délégation de la capacité à préempter entre deux réunions du Conseil d'administration.

Approuver la convention d'assistance type

À l'image de la convention de portage type, il vous est proposé d'approuver une convention d'assistance type qui permettra au Directeur d'engager l'Agence foncière dès qu'une mission aura été autorisée par le conseil d'administration.

La « convention type » est en effet un modèle figé dans lequel le Directeur ne viendra renseigner que les champs qui sont spécifiques à chaque mission et qui seront précisés au moment de la décision du Conseil d'administration (domaine d'intervention et contenu de la mission, durée).

Comme il l'est proposé ci-dessous pour la convention de portage type, la convention d'assistance type comporte une clause de communication qui prévoit l'obligation pour le bénéficiaire de faire mention du soutien de l'Agence foncière de Loire-Atlantique lors de ses expressions publiques.

Enfin, cette convention type prévoit une mention optionnelle pour les cas où serait nécessaire de prévoir une indemnisation par le bénéficiaire.

Réviser la convention de portage type

Après quelques années d'existence et malgré des évolutions régulières la convention de portage type nécessite de nouveaux ajustements.

En effet, la pratique de cette convention et les échanges avec les bénéficiaires, tant en cours de portage que lors des récentes rétrocession ont montré que le document :

- Manque de précision sur le rôle de l'Agence foncière en matière d'aménagement,
- Est trop imprécis sur les modalités financières des portages en amortissement,
- N'est pas suffisamment clair sur le régime de TVA applicable (dans le temps et compte tenu du déroulé du portage).

Par ailleurs, des échanges avec les intercommunalités membres et la comparaison avec ce qu'imposent d'autres établissements publics foncier ont permis d'identifier deux obligations manquantes :

- l'obligation pour les bénéficiaires d'inscrire dans leurs documents budgétaires l'engagement futur que représente un portage,
- l'obligation de communication sur le service rendu par l'Agence foncière.

- Faire communiquer les bénéficiaires sur le service rendu par l'Agence foncière

Il est proposé d'intégrer à la convention de portage type une clause imposant la mention du service rendu par l'Agence foncière. Il s'agit pour le bénéficiaire de faire mention de l'Agence foncière de Loire-Atlantique dans toute communication, sous quelque forme que ce soit, ayant trait au foncier porté par l'Agence foncière de Loire-Atlantique.

- Mieux informer les conseils municipaux sur les engagements futurs

Il s'agit ici d'intégrer une obligation permettant de s'assurer de la continuité de l'information d'un mandat à l'autre en imposant que soit fait mention du portage (objet, montant, durée, date d'échéance) à l'occasion de chaque débat annuel d'orientation budgétaire (DOB).

Pour s'assurer du respect de cet engagement, l'Agence foncière systématisera l'envoi d'un compte rendu à la collectivité (CRAC), ce qu'elle n'a pas fait régulièrement ces dernières années.

Nous pourrions envisager d'imposer aux bénéficiaires d'inscrire la somme correspondant au portage dans les annexes budgétaires. Cette option pourrait être retenue si toutefois nous constatons que la mention des portages lors des DOB n'est pas réalisée.

- Préciser le rôle de l'Agence foncière en matière d'aménagement

La pratique a permis de constater que certains bénéficiaires n'avaient pas une vision parfaitement claire du rôle de l'Agence foncière, qui est un outil de portage en amont des projets et n'a pas vocation à vendre le terrain après son aménagement. Il convient donc de préciser que l'Agence foncière peut réaliser ou déléguer la réalisation de la démolition et/ou la dépollution des biens mais que le foncier porté n'a pas vocation à être aménagé de manière définitive pendant la durée du portage.

Pour permettre un certaine souplesse et liberté d'usage du foncier par le bénéficiaire, il vous est proposé de préciser qu'il pourra toutefois y réaliser les opérations préparatoires à l'aménagement ainsi que des améliorations temporaires (par exemple : terrassement pour accueillir un évènement ou servir de parking temporaire).

- Préciser les modalités financières des portages en amortissement

En sus de la possibilité de rembourser par annuité constante (capital remboursé + intérêts identiques d'une échéance à l'autre) il vous est proposé d'intégrer la possibilité d'opter pour un remboursement par annuité dégressive (capital remboursé identique à chaque échéance), car les deux types d'amortissement nous sont proposés par les établissements bancaires.

- Préciser le régime de TVA applicable (dans le temps et compte tenu du déroulé du portage)

La TVA est un sujet complexe à traiter car les bénéficiaires y sont rarement confrontés. Par ailleurs, les modifications de taux, d'assiette et les évolutions doctrinales ou jurisprudentielles sur le sujet sont relativement fréquents. Il nous semble notamment fondamental d'informer très en amont et très explicitement le bénéficiaire de l'impact fiscal parfois substantiel de travaux sur le foncier.

- Par souci de clarté et de transparence, il vous est donc proposé d'indiquer à
- que l'Agence foncière applique le régime de TVA en vigueur et qu'elle d'une évolution légale du taux,
 - que le régime fiscal en vigueur concernant la TVA prévoit deux cas de figure, soit la TVA sur la marge seule dans l'hypothèse où la consistance du bien n'est pas modifiée, soit la TVA sur le prix total dans l'hypothèse où la consistance du bien est modifiée (en cas de réalisation de travaux, quelle qu'en soit la nature).