

Charte nationale

entre les SAFER
et les commissaires
du Gouvernement



PRÉAMBULE

Dans le cadre de l'exercice de la tutelle de l'État, la présente charte a pour objet de consolider les bases d'un dialogue constructif et respectueux des prérogatives des uns et des autres entre les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et leurs deux commissaires du Gouvernement « agriculture » et « finances », en vue d'améliorer à la fois le contrôle et l'animation du dispositif de mise en œuvre des politiques publiques visées à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Les commissaires du Gouvernement représentent le Gouvernement auprès des SAFER et assurent à ce titre un contrôle sur l'activité, le fonctionnement des sociétés et sur les conditions dans lesquelles elles exercent leurs missions en fonction des orientations nationales, du respect des grands équilibres financiers et des exigences de qualité des services.

La qualité des échanges et des relations entre les dirigeants de la SAFER et les commissaires du Gouvernement constitue un facteur décisif de la qualité de l'action de la SAFER.

La présente charte vise à compléter les obligations législatives et réglementaires en mettant en place un recueil de bonnes pratiques régissant l'activité foncière des SAFER et l'intervention des commissaires du Gouvernement dans leur processus de mise en œuvre.

Dans le cadre de leurs obligations réglementaires, les commissaires du Gouvernement peuvent intervenir à trois niveaux de dialogue, destinés à favoriser la mise en place, le développement et la pérennisation d'une communication de qualité dans un esprit de confiance et de transparence partagées :

- ▶ le dialogue stratégique ;
- ▶ le dialogue d'alerte précoce ;
- ▶ le dialogue de gestion.

En préalable il est rappelé qu'en application des dispositions du code rural et de la pêche maritime (articles R. 141-7 et R. 141-9), les commissaires du Gouvernement assurent un contrôle sur le fonctionnement de la société, sur les conditions dans lesquelles elle exerce ses missions, qu'ils peuvent diligenter des audits, assister aux réunions institutionnelles de toute nature, procéder à toutes investigations, se faire communiquer tous documents et faire toutes observations utiles aux dirigeants. Ils peuvent également se faire communiquer le compte rendu annuel d'activité de la SAFER et, pour approbation par leurs ministres, le programme pluriannuel d'activité (PPAS).

1 – Le dialogue stratégique - Niveau 1

Le dialogue stratégique a vocation à réunir la SAFER et ses commissaires du Gouvernement pour définir les choix et les orientations prises par la SAFER en tant que société, dans son environnement régional et ses relations avec ses différents partenaires.

Ce dialogue apparaît donc pouvoir s'exercer utilement à trois moments majeurs de l'activité de la SAFER : lors de l'élaboration et du suivi du PPAS, du budget et du compte-rendu d'activité. La communication auprès du grand public doit également constituer un élément important de ce dialogue stratégique.

L'élaboration et le suivi du PPAS

Les choix stratégiques de la SAFER pour exercer son activité en tant que société anonyme sont fixés dans le programme pluriannuel d'activité de la SAFER (PPAS).

Dans ce cadre les commissaires du Gouvernement :

- s'assurent que le PPAS est conforme aux orientations et priorités nationales fixées par l'État ;
- s'assurent du suivi du respect des objectifs et des engagements de la SAFER décrits dans le PPAS ;
- interviennent en soutien ou alerte de toute action prévue par le PPAS qui requiert une décision ayant un impact significatif sur l'activité de la SAFER ;
- interviennent lors de toute modification d'une orientation prévue par le PPAS, consécutive soit à des évolutions des orientations législatives ou réglementaires ayant un impact direct et significatif sur l'activité de la SAFER, soit au constat d'écarts significatifs entre les réalisations et les objectifs prévus par le plan.

Le budget et le compte financier de la SAFER

Le budget de la SAFER doit être en cohérence avec les moyens nécessaires pour l'application du PPAS et dégager des recettes qui permettent une adéquation des actions de mise en œuvre de ces différentes activités d'intérêt général, selon les nécessités ou les spécificités territoriales.

Le compte financier, bien que soumis au contrôle du commissaire aux comptes, doit être examiné au regard de la cohérence entre les actions prévues au PPAS, les différentes activités réalisées ainsi qu'en termes d'adaptation entre les charges et les produits, des risques financiers générés par l'activité foncière de la SAFER (stock, contentieux etc ...), en accord avec les dispositions de l'article L. 141-7 du CRPM :

« Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peuvent avoir de buts lucratifs. »

Les excédents nets réalisés par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural qui s'entendent des produits nets de l'exercice, déduction faite des frais généraux et autres charges sociales, ainsi que de tous les amortissements de l'actif social et de tous les prélèvements nécessaires pour la constitution de provisions, ne peuvent être utilisés, après constitution de la réserve légale et versement d'un intérêt statutaire aux actions dont le montant est libéré et non amorti, qu'à la constitution de réserves destinées au financement d'opérations conformes à l'objet de ces sociétés. ».

Le compte rendu annuel d'activité

Le compte rendu annuel d'activité doit tendre vers la mise en œuvre du PPAS et ses modifications éventuelles. Il permet, par la mise en place d'indicateurs adéquats, de suivre correctement l'activité de la SAFER sur les plans quantitatif et qualitatif.

La diversification des partenariats locaux avec les collectivités, les maîtres d'ouvrages d'aménagements d'intérêt général et les porteurs d'enjeux environnementaux ne doit pas être source de dispersion de l'activité de la SAFER, qui doit respecter un équilibre et une cohérence dans ses actions prioritaires.

Les modalités d'échanges suivantes entre la SAFER et les commissaires du Gouvernement sont recommandées :

- la tenue de deux ou trois réunions minimum par an portant sur la stratégie de la SAFER. Une information complète préalable sera fournie par la SAFER ;
- la fourniture aux commissaires du Gouvernement, tous les ans, des analyses comparatives de Terres d'Europe - SCAFER et de la FNSAFER, à partir des bases de données sur les activités que fournissent les SAFER à la FNSAFER.

La communication auprès du grand public

La mise en œuvre de nouvelles dispositions ayant un impact sur l'activité des SAFER, comme celles de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, rend indispensable la mise en œuvre d'une communication renforcée auprès du grand public, au service d'une transparence accrue de l'action des SAFER.

Cette communication de la société s'opérera en mobilisant l'ensemble des moyens disponibles (publications, sites internet, brochures, participation à des salons etc....), et sera relayée par les Services de l'État.

2 – Le dialogue d’alerte précoce - Niveau 2

Le dialogue d'alerte précoce consiste, lors de réunions à périodicité régulière, à évoquer les sujets ou situations dont ont à connaître les commissaires du Gouvernement et qui soulèvent des difficultés avérées ou prévisibles.

Ainsi, en amont de toute décision de la SAFER relative à des dossiers sensibles ou générateurs de difficultés est mis en place un système préventif d'échanges.

Ce dialogue régulier concernera les opérations non courantes que la SAFER estime pertinentes au regard de ses objectifs, notamment :

- ▶ les achats à une valeur vénale élevée ;
- ▶ les opérations d'aménagement foncier qui demandent un travail spécifique ;
- ▶ les dossiers de réclamation et les dossiers contentieux présentés en conseil d'administration, avec l'échange de l'ensemble des éléments susceptibles d'aider, soit la SAFER, soit les commissaires du Gouvernement, devant les différentes juridictions.

Ce dialogue d'alerte précoce renforcera la tutelle technique de l'État préalablement à des décisions difficiles et fiabilisera le recours à des dispositifs complexes mettant souvent en œuvre des procédures exorbitantes du droit commun.

Les modalités d'échange suivantes peuvent être mis en œuvre, à l'initiative de la SAFER ou des commissaires du Gouvernement, autant de fois que nécessaire :

- soit par groupe de dossiers, pour les traitements en amont des risques de difficultés ou pour ceux qui ne présentent pas de caractère d'urgence ;
- soit par dossier suivant l'urgence ou dès que le blocage ou la difficulté susceptible de retarder le règlement d'un dossier survient.

Ce dialogue d'alerte se construira avec :

- une information complète et préalable de la SAFER aux commissaires du Gouvernement, ou inversement, selon l'origine de l'alerte précoce ;
- des échanges informels pour complément d'informations, exceptionnellement pour faire face à une urgence ;
- la tenue de réunions consacrées à l'examen de ces dossiers sous alerte précoce.

3 – Le dialogue de gestion - Niveau 3

Ce dialogue de gestion est destiné à permettre aux commissaires du Gouvernement d'accomplir pleinement le contrôle des activités courantes de la SAFER. La simplification administrative et la dématérialisation seront recherchées.

Ce dialogue porte :

- sur les relations usuelles, entre la SAFER et ses commissaires du Gouvernement, dans le cadre commun du traitement des dossiers et du fonctionnement des instances consultatives, qui peut se traduire par l'association des commissaires du Gouvernement à une instance intermédiaire de préparation de la décision ;
- sur les modalités de traitement des dossiers relatifs aux opérations foncières ou les conventions ;
- sur les modalités d'échange d'informations et de rendu des avis ;
- sur l'organisation des comités techniques départementaux, en assurant la transmission complète des éléments de dossier et d'information, dans des délais favorisant l'échange des commissaires du Gouvernement avec leurs représentants dans ces comités et, de manière générale, en prenant notamment en compte les contraintes opérationnelles des dossiers justifiant un traitement plus rapide ;
- sur la communication auprès du grand public et son information tant au titre des missions réglementaires que de manière élargie au titre de l'activité de la SAFER, dans un objectif de transparence permanente ;
- sur la capacité à déroger aux délais normaux lorsque la circulation de l'information, les modalités de transmission, la traçabilité et la complétude des éléments permettent d'aboutir à une prise de décision accélérée.

Ce dispositif donnera aux usagers, par cette implication des représentants de l'État dans les dossiers et dans leur gestion, une meilleure image de transparence des décisions de la SAFER.

D'une manière générale, la direction de la SAFER s'efforcera de saisir les commissaires du Gouvernement d'une manière précoce et régulière par regroupement d'opérations foncières et des conventions notamment lors des phases préparatoires aux comités techniques départementaux.

Ce dialogue de gestion sera assuré :

- par tous les canaux de communication, en privilégiant la dématérialisation, suivant le degré d'urgence ;
- lors de réunions physiques ou dématérialisées ;
- en respectant un délai raisonnable pour la transmission des éléments d'information nécessaires ainsi que pour les réponses ou les avis ;
- en limitant le pourcentage de dossiers transmis en urgence.

Ce dialogue nécessite de mettre en place une procédure régulière de traitement des dossiers, spécifique à chaque SAFER, en intégrant les différents acteurs (les évaluateurs du Domaine, les DDT(M),...) et les interfaces.

Des chartes de bonnes pratiques entre chaque SAFER et leurs deux commissaires du Gouvernement s'inspirant de la Charte nationale viendront préciser ces différents types de dialogue.

ANNEXE

Les axes de traitement des dossiers suivants serviront de base à ce dialogue commun afin de garantir :

► La qualité des dossiers de présentation de la SAFER

Afin d'optimiser la qualité du dialogue entre les commissaires du Gouvernement et la SAFER, les dossiers devront retracer *a minima*, pour les opérations d'acquisition foncière, les informations suivantes :

- 1) la nature, le but, les motifs et délais de réalisation de l'intervention envisagée par la SAFER ;
- 2) la désignation exacte de l'immeuble ;
- 3) les plans cadastraux récents avec les renseignements suivants :
 - pour les terres : nature, classement et superficie ;
 - pour les bâtiments : surface utile d'habitation (ou au moins la superficie au sol) et d'exploitation avec le descriptif ;
- 4) la situation des biens au regard des règles d'urbanisme (PLU, terrain constructible ou non, servitudes d'urbanisme et zone du POS/PLU) et des réseaux divers. Si le dossier ne comporte aucune précision urbanistique les terrains seront supposés être situés en zone agricole ou naturelle ;
- 5) la situation juridique du bien (situation locative) en précisant, dans la mesure du possible, la nature du bail ou du titre d'occupation, sa date, son terme (ou la date de la libération effective) et le montant des loyers ainsi que le nom de l'exploitant sortant dans la mesure où il est connu ;
- 6) s'ils sont connus, l'existence des droits à produire et de leur montant détaillé ;
- 7) l'indication du prix demandé par le propriétaire du bien s'il est différent du prix négocié par la SAFER en dernier ressort ;
- 8) en cas d'exercice du droit de préemption, le prix envisagé par la SAFER et à la demande, la notification de la vente à la SAFER ;
- 9) l'estimation par type de biens par bâtiments d'habitation et d'exploitation ;
- 10) les photos de la propriété (extérieures et si possible intérieures) ;
- 11) en général, tout autre document pouvant faciliter la tâche des commissaires du Gouvernement.

► La limitation des demandes de réexamen d'un dossier en cas de désaccord

L'avis favorable des commissaires du Gouvernement des finances et de l'agriculture est nécessaire pour les acquisitions d'un montant supérieur à 75 000 € et à partir du 1^{er} euro, en matière d'exercice du droit de préemption.

Avant d'envisager la délivrance d'un avis négatif, les commissaires du Gouvernement sont invités à procéder à une nouvelle interrogation des services de la SAFER pour disposer des informations complémentaires permettant de finaliser l'avis. Dans cette situation, qui devrait rester exceptionnelle, les demandes de réexamen des avis négatifs des commissaires du Gouvernement ne peuvent être envisagées que si elles sont assorties d'élément(s) nouveau(x).

En tout état de cause, une seule possibilité de réexamen du dossier est admise.

En cas d'avis négatif motivé, le dossier peut être soumis à la décision des ministres de tutelle.



Au terme d'une année d'application de la présente charte, un bilan de sa mise en œuvre sera réalisé conjointement par chaque SAFER et ses deux commissaires du Gouvernement, dans le cadre du suivi annuel du PPAS.

Le cas échéant, le point sera fait également sur l'application de la charte de bonnes pratiques qui aura pu être mise en place au niveau de la SAFER.

Sur la base des informations obtenues à partir de ces bilans au niveau de chaque SAFER, un bilan national sera établi.

Les signataires de la Charte nationale entre les SAFER et les commissaires du Gouvernement

Le 10 Février 2016



HERVÉ DURAND

Directeur général adjoint de la DGPE



NATHALIE MORIN

Chef du service France Domaine



MURIEL GOZAL

Directrice générale de la FNSAFER

