

000557

M. Patrick MANCEAU
Président en exercice de Fougères Agglomération depuis le 15 juillet 2020



Le 1^{er} août 2024

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion n°2023-000331 – lettre de réponses au rapport d'observations définitives adressé le 26 juillet 2024

Madame la Présidente,

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de Fougères Agglomération dont je suis président depuis le 15 juillet 2020, pour les exercices 2017 et suivants.

En réponse au rapport d'observations provisoires notifié le 21 mars 2024 j'ai tenu à apporter à la chambre un éclairage précis et contextuel quant à sa vision de notre intercommunalité, de notre territoire, de nos compétences et des conditions de leur exercice.

Une partie de mes réponses du 18 avril 2024 a été prise en considération dans le rapport d'observations définitives de la chambre. Concernant les autres réponses je souhaite les adjoindre de nouveau à ce présent courrier.

Au-delà des commentaires, et réfutations argumentées, apportés dans les pages qui suivent, je tiens à confirmer que la solidarité, l'équilibre territorial, et l'écoute sont au centre de mes préoccupations depuis le début de mon mandat. La gouvernance mise en place depuis mon élection en est la retranscription institutionnelle.

Par ailleurs le champ des compétences exercées par notre jeune communauté d'agglomération est la résultante de l'histoire d'une fusion imposée par la loi NOTRe, et d'un consensus rarement contredit entre élus de toutes les parties du territoire. Ces derniers ont entendu choisir librement, dans le cadre de la loi, ce qui doit relever des communes et ce qui peut être confié à l'intercommunalité comme l'attestent les arrêtés préfectoraux successifs.

La chambre indique positivement que la situation financière est saine, pour autant certaines observations techniques nous permettront d'améliorer notre gestion comptable et administrative, d'autres ouvrent des perspectives d'évolution.

Je vous invite à prendre connaissance de la réponse détaillée de Fougères Agglomération ci-après.

<i>page 6 - synthèse - " Cette diversité s'accompagne d'une gouvernance qui n'est pas satisfaisante : surreprésentation des communes rurales dans le bureau communautaire, projets de territoire dont les deux objectifs prioritaires (soutien aux communes rurales et soutien aux communes urbaines portant des charges de centralité) ne sont pas arbitrés, exercice de compétences à la carte, souhait de la ville-centre de conserver les services à la population, transferts de compétences limités et dont le périmètre se réduit dans le temps..."</i>	La loi ne fixant pas de limite au nombre de membres du Bureau, le Conseil d'Agglomération a choisi librement sa composition. Concernant les compétences d'exercice différencié sur le territoire, elles résultent de la constitution concertée de la communauté d'agglomération en 2017 nécessitant une période de transition après la fusion. Les élus ont décidé d'une répartition équilibrée des compétences au sein du bloc local, non contraire à la loi. Le périmètre des compétences ne s'est pas réduit depuis 2017 puisque si la compétence "petite enfance et jeunesse" a été restituée aux communes en 2023, d'autres compétences telles que la GEMAPI, l'eau et l'assainissement ont été imposées par le législateur en 2018 et 2020.
<i>Page 6 -synthèse - "En raison de sa faible intégration, l'agglomération reverse une part importante de sa fiscalité aux communes : 135 € par habitant pour une médiane des intercommunalités bretonnes de 64 € par habitant."</i>	Une partie prépondérante de la fiscalité reversée résulte simplement des transferts historiques de compétences réalisés au sein des 3 territoires intercommunaux avant la fusion de 2017
<i>Page 7 - synthèse - "L'agglomération dépense en moyenne 9 M€ par an en faveur de ses communes, sans que ce poste important ne fasse l'objet d'un pacte financier et fiscal destiné à mieux coordonner les budgets communaux et communautaires. Sur ces 9 M€, près de 1 M€ sont versés au titre de la solidarité financière, dont 80 % sous forme de fonds de concours. S'agissant de ces derniers, il est relevé que l'agglomération détourne l'objet d'un dispositif qui n'a pas vocation à prendre la forme d'un concours pérenne, ni à compenser pour certaines communes les pertes de dotations de l'Etat consécutives à leur adhésion à Fougères Agglomération en 2017."</i>	Fougères Agglomération indique qu'il n'y a pas de détournement du dispositif de fonds de concours car le montant relatif à chacune des communes est lié à un projet et à une délibération à la fois du Conseil d'agglomération et des Conseils municipaux. Dès 2024 la procédure sera complétée par la présentation au Conseil d'agglomération d'un plan de financement par les communes.
<i>Page 8- synthèse - "L'organisation interne de la communauté d'agglomération gagnerait à être davantage structurée et à reposer sur des dispositifs de contrôle interne élargis (rédaction de procédures d'achats, amélioration du guide comptable, séparation des fonctions opérationnelles et fonctionnelles au sein de l'organigramme, outils de prospective à développer). De même, dans un territoire caractérisé par une faible attractivité entraînant des difficultés de recrutements, la gestion des ressources humaines mériterait d'être approfondie par un plan de formation et de recrutement adapté, reposant sur un recensement des compétences actuelles et des compétences futures, nécessaires à la réalisation du projet politique de l'agglomération."</i>	L'organisation issue de la fusion des administrations préexistantes s'adaptent aux compétences en évolution. Par ailleurs si Fougères Agglomération a pu connaître des difficultés de recrutement, nombre d'EPCI et collectivités sont encore dans ce cas. A noter que quelques métiers spécifiques sont durablement en tension à l'instar des maitres-nageurs.

Page 16- Recommandation n°1 - " Adopter un pacte de gouvernance séparant bureau communautaire et conférence des maires"	L'article L5211-11-3 du CGCT précise que "la création d'une conférence des maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres." Or, la délibération n°2020-086 du 23 juillet 2020 indique que le bureau comprenant l'ensemble des maires tient lieu de conférence des maires. Fougères Agglomération s'est bien conformée à la loi. De plus au regard de cette composition du Bureau, par délibération n°2020-092 du 7 septembre 2020 et conformément à l'article L5211-11-2 du CGCT un débat a bien été inscrit à l'ordre du jour du Conseil d'agglomération qui a voté à la majorité moins 2 abstentions pour ne pas formaliser un pacte de gouvernance. Fougères Agglomération entend confirmer ses choix d'organisation qui ont fait leurs preuves. La conférence des maires a été réunie en dehors du Bureau à plusieurs reprises dans le format maires + vice-présidents non maires pour des présentations institutionnelles et pour l'élaboration du projet de territoire. La communauté d'agglomération prend note de la demande de la chambre et formalisera à l'avenir les convocations en conférence des maires.
<i>Page 19 - l'urbanisme - "le transfert à l'agglomération de compétences plus larges en matière d'urbanisme mériterait d'être étudié (plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), application du droit des sols (ADS) aujourd'hui confiées au Pays de Fougères"</i>	S'agissant de l'ADS, le dispositif actuel est conforme. Il est rappelé que conformément à l'article R-423-15 du code de l'urbanisme l'autorité compétente peut confier l'instruction aux services d'une collectivité territoriale, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte ne constituant pas un groupement de collectivités.
<i>Page 20 - 1.5.2 - absence de vision partagée du périmètre des compétences - " Lors du vote par le conseil communautaire en novembre 2018 de la délibération relative à la « définition de l'intérêt communautaire attaché aux compétences facultatives », les élus ont exprimé plusieurs visions de l'agglomération en matière d'action sociale, de petite enfance, d'enfance-jeunesse, de solidarité et d'animation sportive. S'agissant par exemple de la compétence petite-enfance issue de l'ancienne communauté de communes du Pays de Saint-Aubin-du-Cormier (Com'11), si certains maires souhaitaient qu'elle relève comme auparavant de l'intercommunalité, celui de Fougères privilégiait une gestion communale des équipements et des services à la population, dont la petite-enfance. Ce faisant, l'élargissement de cette compétence aux équipements de la ville-centre a été repoussé à une date ultérieure.</i>	L'exercice de la compétence petite enfance sur l'ensemble du territoire de la communauté relevait d'une décision du Conseil d'agglomération qui n'avait que deux choix en l'occurrence : soit le statu quo soit la généralisation. Le choix a été fait de ne pas le généraliser. Une grande majorité de communes membres ont exprimé l'idée que ce type de service de proximité était mieux géré par les communes.

<i>Page 22- 1.5.2; - les compétences statutaires - "la chambre demande à Fougères Agglomération de se rapprocher sans délai de la commune du Ferré pour procéder au transfert de la bibliothèque et exercer pleinement sa compétence sur la totalité des bibliothèques du territoire, conformément à ses statuts."</i>	Fougères Agglomération informe la chambre que par courrier du 28 janvier 2019, M. le Maire de Le Ferré lui indiquait la décision de son conseil municipal de fermer la bibliothèque communale. Par courrier en réponse du Vice-président délégué le 14 février 2019, acte était pris de cette fermeture définitive. En conséquence à la connaissance de l'intercommunalité compétente pour la lecture publique il n'y a pas de bibliothèque municipale sur le territoire de Le Ferré.
<i>Page 27 - En tant qu'autorité délégante responsable de l'exercice de la compétence, Fougères Agglomération doit donc conserver en toute circonstance sa capacité de contrôle et d'arbitrage.</i>	S'agissant des compétences eau, assainissement et eaux pluviales urbaines dont le transfert a été prévu par l'article 66 de la loi NOTRe du 7 août 2015 et l'article 3 de la loi du 3 août 2018, Fougères Agglomération a travaillé en 2018 et 2019 a le préparer avec un cabinet. Alors que le Parlement examinait un projet de loi en 2019 remettant en cause des dispositions de la loi NOTRe pour aboutir à la loi du 27 décembre 2019, la communauté d'Agglomération continuait à travailler dans ce contexte d'incertitude législative imposée pour anticiper in fine les possibilités de délégations aux communes en novembre 2019. Les conventions délibérées à cet effet ont dû évoluer après l'adoption de la loi.
<i>Page 29 – Recommandation n°5 : Procéder aux transferts du patrimoine, des dettes et des éventuels résultats budgétaires des services assainissement dans la comptabilité de Fougères Agglomération, et formaliser les mises à disposition des équipements pour les communes qui se sont vu subdéléguer la compétence.</i>	La collectivité a intégré les biens sur la base de l'inventaire du Trésor public. Le trésorier de Fougères Collectivités confirme qu'au compte de gestion 2020, la valeur brute de l'inventaire est de 15 millions d'€ et la valeur nette comptable de 10,01 millions d'€. La valeur nette comptable au 31/12/20 pour Fougères Agglomération était de 9,9 millions d'€, contrairement à l'interprétation de la chambre. Notre inventaire transféré est aujourd'hui en accord avec le Trésor Public puisque tous les ans, avant de comptabiliser les amortissements, les 2 inventaires sont rapprochés aux fins de rectifications pour que les données coïncident. Aucun amortissement n'est effectué tant que les inventaires ne sont pas identiques, même pour les biens non amortis.
<i>Page 30– Recommandation n°6 : Modifier sans délai le règlement de service d'assainissement collectif mettant à la charge du propriétaire, lors de la vente d'un immeuble, un contrôle obligatoire de conformité du raccordement des eaux usées à la partie publique du branchement, sans tenir compte de l'âge de l'immeuble ou de la durée de validité de dix ans du document attestant de cette conformité, prévue à l'article L. 2224-8 II du CGCT.</i>	Fougères Agglomération considère que le dispositif contesté par la chambre est de nature à éviter les contentieux entre vendeurs et acheteurs des biens immobiliers. En Bretagne, Rennes Métropole, et par exemple les communautés d'agglomération de Saint Malo, Vitré, Redon et Dinan imposent ce contrôle par ailleurs très répandu. L'application de ce dispositif de contrôles obligatoires à la charge du vendeur est prévue par le règlement de service public d'assainissement collectif voté le 19 décembre 2022, article 34, qui indique : « <i>Le service se charge de vérifier la conformité des raccordements notamment pour les besoins de l'exploitation du service, lors de modifications des conditions de raccordement, lors de cessions d'immeubles. À l'exception des contrôles pour les besoins de l'exploitation du service, les contrôles de conformités sont à la charge du demandeur selon les prix fixés dans les contrats de délégation du service public d'assainissement collectif conclus sur le territoire de la Collectivité.</i> »

	Les bases juridiques permettant à Fougères Agglomération de prévoir un contrôle du raccordement obligatoire lors des cessions d'immeubles sont solides et communément appliquées : L'article II de l'article L.2224-8 du CGCT fixe les missions du service public d'assainissement. A ce titre, les collectivités compétentes en matière d'assainissement assurent « le contrôle de raccordement au réseau public (...) ». Cet article précise que le contrôle est notamment réalisé pour tout nouveau raccordement d'un immeuble au réseau public de collecte des eaux usées (...) et lorsque les conditions de raccordements sont modifiées. L'utilisation de l'adverbe « notamment » sert à introduire des exemples mais n'a pas vocation à limiter les cas dans lesquels l'autorité compétente peut procéder au contrôle de raccordement dans la mesure où ces contrôles relèvent d'une mission obligatoire du SPAC ; L'article L.2224-12 du CGCT précise que « les groupement de collectivités territoriales (...) établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires : aussi si les conditions locales le justifient, le règlement de service peut tout à fait prévoir l'obligation de réaliser un contrôle de conformité du raccordement en cas de vente ; L'article L.2224-8 du CGCT précise que le contrôle effectué à la demande du propriétaire de l'immeuble ou du syndicat des copropriétaire est réalisé aux frais de ce dernier ; Dans un jugement n°1502467 du 15 octobre 2015, le Tribunal d'Orléans a rejeté la requête d'un usager demandant l'annulation de la délibération de la CC du Val de l'Indre prescrivant au vendeur d'un immeuble raccordé au réseau d'assainissement collectif un contrôle de conformité des installations de collecte des eaux usées. Ces contrôles peuvent être rendus obligatoires par délibération de la collectivité ou de l'EPCI les délégations de compétences ou par arrêté du détenteur de l'exercice du pouvoir de police spéciale en matière d'assainissement. Les maires de Fougères Agglomération n'ayant pas transféré leur pouvoir de police spéciale en matière d'assainissement, l'EPCI délibérera spécifiquement au-delà du règlement de service déjà opposable, pour rendre ces contrôles obligatoires au vu de sa compétence de droit en la matière, et du corpus juridique l'y autorisant.
<i>Page 35 – « La chambre invite l'agglomération à examiner les possibilités de réorienter vers l'habitat les zones les plus difficilement commercialisables et à en confier éventuellement la compétence aux communes. »</i>	Fougères Agglomération réaffirme la vocation économique des zones de Poligone et de la Grande Marche. Par ailleurs elles ne pèsent plus sur le budget communautaire.
<i>Page 39 - 3.1.1 Une faible intégration – « Fougères Agglomération se situe ainsi au huitième rang des agglomérations dont les dépenses sont les plus faibles de Bretagne ».</i>	Le choix d'exercer un panel de compétences réduit en plus des compétences obligatoires relève des décisions des conseils élus en application du principe constitutionnel de libre administration des collectivités et de leurs groupements. Ces choix ont été validés par les arrêtés préfectoraux successifs des 6 et décembre 2016, 23 janvier 2017, 7 février 2018, 30 mars 2018, 1^{er} avril 2019, 15 janvier 2020, et 23 décembre 2022.

Page 41 – « La chambre invite l'agglomération à inscrire son outil de prospective dans sa gestion financière globale. A cet effet, la gouvernance devra évoluer pour que la prospective constitue un outil central de gestion, régulièrement actualisé au cours de l'exercice.	Fougères Agglomération s'engage à mettre la prospective et le plan pluri-annuel d'investissement dans la gouvernance budgétaire. Toutefois il est rappelé que le contexte empêche l'élaboration d'une prospective fiable impactée par une inflation sévère, une multiplication par 3 du coût des fluides, par 6 des primes d'assurances, par 4 des taux d'intérêts, et par des décisions étatiques d'augmentation du point d'indice de traitement des fonctionnaires. S'y ajoute des décalages entre le versement de fraction TVA et le montant définitif connu.
Page 42 – « la rédaction d'une lettre de cadrage serait souhaitable, afin d'assurer la diffusion des orientations définies par la direction générale et des enjeux qui pèsent sur l'EPCI. Un tel document faciliterait également les arbitrages en cas de désaccords. »	Fougères Agglomération note la nécessité de formaliser une lettre de cadrage pour la prochaine préparation budgétaire. Pour autant les éléments de cadrage sont, chaque année, présentés en commission des finances et en réunion des vices présidents.
Page 42- Recommandation n°9 : Conduire un dialogue de gestion au cours de la préparation budgétaire et formaliser des négociations budgétaires conduisant à fixer le montant des participations auprès des principaux satellites.	Le dialogue de gestion avec les satellites s'établit au niveau politique.
Page 42 – « La chambre l'invite à bâtir un tableau de bord, par exemple trimestriel, comportant les niveaux de consommation des crédits et ceux constatés l'année précédente. »	Le suivi est réalisé en permanence au niveau des services finances et ressources humaines. Le choix d'un outil formalisé et transversal sera étudié en 2024.
Page 43 – Recommandation n°10 : Rédiger un guide interne des achats.	Fougères Agglomération prend note de cette recommandation, mais relève que ce guide n'est une obligation ni légale, ni réglementaire.
Page 56 – les Urbanistes – « la chambre observe que la conduite du projet n'a pas été suffisamment maîtrisée, avec des changements de périmètre tels que la VRD et des montants initiaux de travaux que l'exécutif communautaire savait irréalistes. »	Fougères Agglomération réfute que l'exécutif savait les montants initiaux de travaux irréalistes. Au contraire les coûts ont été réexaminés à plusieurs reprises avec l'assistant à maîtrise d'ouvrage pour les faire baisser. Le projet a aussi et surtout été impacté par la hausse de l'énergie, l'envolée des prix, le coût des matériaux, la crise du bâtiment de manière générale.
Page 62 - 4.5.1 – « Le fonds de compensation de la DGF – « La logique de ce dispositif conduit à dévoyer l'objet des fonds de concours en mettant par principe à la charge de l'agglomération une dépense qui ne relève pas de son champ de compétences et sert au financement d'équipements dont la centralité ou l'intérêt supra-communal n'est pas vérifié. »	Il est rappelé à la chambre que la constitution de Fougères Agglomération s'est faite sur des principes de solidarité qui se sont appliqués au constat de la baisse de DGF des communes membres avec la création du nouvel EPCI. Fougères Agglomération n'a donc pas dévoyé l'esprit de la loi qui prévoit la création des fonds de concours.
Page 70 - « Les tensions dans les recrutements de catégories C et A, communes à de nombreuses collectivités et établissements publics, développer sa gestion prospective des effectifs, en la centrant sur les métiers et les compétences. »	"La Chambre relève, en matière de recrutement, une "attractivité sans doute moindre" du territoire de Fougères Agglomération que d'autres secteurs géographiques aux bassins d'emplois plus importants, ce dont elle déduit un besoin de gestion prospective des effectifs, centré sur les métiers et compétences. Si certains métiers sont effectivement en tension au niveau national, cette affirmation d'une moindre attractivité du territoire n'est pas argumentée. Pour autant, Fougères

	Agglomération partage le constat du besoin d'un diagnostic en matière de ressources humaines, en lien avec un projet d'administration induit par le projet de territoire, permettant ainsi d'anticiper les futures évolutions en termes de métiers et de compétences et d'alimenter les lignes de gestion en conséquence. Au vu de ses nombreux dossiers à traiter, dans un contexte d'inflation législative, le service des ressources humaines a priorisé jusqu'en fin 2023 les chantiers des élections professionnelles, du transfert des agents de l'Enfance et de la Petite Enfance aux communes, de la préparation de la transposition de la paie en M57. Concernant les autres thématiques, le travail est actuellement en cours. Il vise notamment la santé et la sécurité au travail, le plan de prévention des risques psycho-sociaux, la mise à jour du document unique de prévention des risques professionnels, le programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail, le plan égalité femme/homme, et la réforme de la protection sociale complémentaire.
Page 73 – la chambre invite l'agglomération à engager une réflexion sur les mutualisations qui pourraient être mises en place avec les communes membres.	Fougères Agglomération souhaite en premier lieu rappeler qu'un schéma de mutualisation n'est plus obligatoire depuis 2019, ainsi que la Chambre elle-même le souligne. Elle observe en outre que les économies d'échelle avancées par la Chambre ne sont pas avérées, comme peut en témoigner l'exemple de la fusion des régions de 2016. Et qu'il existe des constats, parfois proches géographiquement, d'échecs de mutualisation de services, venant se solder par des processus inverses de démutualisation. Enfin, elle fait valoir que la logique d'intégration sous-jacente à une mutualisation de services relève d'un choix politique d'opportunité appartenant aux élus, lesquels ont voulu porter une vision équilibrée, qui leur paraissait répondre au mieux aux intérêts des usagers et aux enjeux de proximité du territoire. Concernant le cas spécifique de l'ADS, l'Agglomération note que sa mise en œuvre s'inscrit d'ores et déjà dans un process mutualisé.
Page 74 – « La chambre invite l'agglomération à développer l'usage de l'ensemble des modules de son logiciel (compétences et formation ou encore gestion des temps), afin de faciliter le traitement de la donnée RH, mais également de développer une stratégie de pilotage de sa fonction RH.	Fougères Agglomération prend note des observations de la Chambre, qui seront mises en œuvre après étude de faisabilité préalable.
Page 76 - La chambre invite l'agglomération à délibérer chaque année pour autoriser le remisage à domicile des véhicules de service et mettre en place un dispositif de contrôle de leur utilisation.	L'Agglomération prend note des observations de la Chambre, qui seront mises en œuvre. En complément, elle souhaite préciser que le règlement intérieur aborde, en son point 7.6, le remisage à domicile des véhicules de service.
Page 77 - La politique RH de l'agglomération devra intégrer une réflexion plus aboutie sur le régime indemnitaire afin de renforcer son attractivité et d'accompagner le développement de ses compétences internes.	Si un tel constat peut être partagé au niveau du CIA, tout en sachant que cela découle des modalités mêmes de la constitution de celui-ci lors de la création de l'Agglomération en 2017, il n'en va pas de même pour ce qui est de l'IFSE, dont les montants sont plus ambitieux et qui n'ont d'ailleurs jamais

constitué un obstacle au recrutement d'un nouvel agent depuis les deux dernières années, a minima.

Fougères Agglomération réinterroge régulièrement l'application de son régime indemnitaire pour l'adapter aux évolutions des responsabilités confiées à chaque agent et assurer l'équité dans les groupes de fonctions déterminés par délibérations.

Le Président
Patrick MANCEAU

