

## SYNTHÈSE

### *Un territoire hétérogène à l'origine de difficultés d'intégration et d'un projet dont les objectifs ne sont pas arbitrés*

Fougères Agglomération est née du regroupement au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de deux communautés de communes, Fougères Communauté et Louvigné Communauté, et de sept communes issues de la communauté de communes du Pays de Saint-Aubin-du-Cormier. Elle regroupe 29 communes totalisant près de 56 000 habitants en 2020, dont 20 500 pour sa ville-centre, Fougères. Son territoire se caractérise par une grande hétérogénéité, avec 25 communes rurales, des dynamiques démographiques et des histoires économiques et industrielles différentes et l'appartenance de ses communes à quatre bassins de vie différents (Fougères, bassin de vie urbain de densité intermédiaire, Louvigné-du-Désert et Saint-Aubin-du-Cormier bassins de vie ruraux périurbains et Saint-James, bassin de vie rural non périurbain).

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 s'est parfois réduit dans le temps, transferts patrimoniaux incohérents, etc. Ce faisant, les communes assument un niveau de charges par rapport à l'intercommunalité qui est supérieur à la moyenne bretonne, tandis que les dépenses de fonctionnement communautaires sont inférieures d'un quart à la moyenne bretonne (325 € par habitant pour une moyenne de 439 € par habitant - 426 € par habitant pour les communautés de communes, 584 € par habitant pour les communautés d'agglomération).

### *Une amélioration de la situation financière de Fougères Agglomération mais un très faible niveau d'investissement*

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. Ces données situent Fougères Agglomération au 53<sup>e</sup> rang des 60 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bretons, sans compter les importants fonds de concours versés aux communes, qui représentent près des deux tiers de ses investissements. Ces reversements de fiscalité, qui représentaient 31 % des charges de gestion de l'agglomération en 2017, sont en grande partie figés, ce qui lui a permis de diminuer ses dépenses en euros constants de 0,5 % en moyenne annuelle sur la période, pendant que ses produits ont augmenté de 0,5 %. La situation financière de l'agglomération s'est donc améliorée sur la période 2017 à 2022, son autofinancement étant passé de 2,9 à 4,7 M€.

En dépit de cette situation favorable, le niveau de ses investissements au cours de cette période (122 € par habitant) a été très nettement inférieur à celui des autres agglomérations bretonnes (418 € par habitant en moyenne). Si cela lui a permis de se désendetter, elle a moins profité de la baisse des taux d'intérêts qui a caractérisé la période, que les agglomérations comparables.

Parallèlement, les communes qui conservent d'importantes charges de centralité ont pu maintenir une croissance globale de leur autofinancement grâce à des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dynamiques et à une augmentation de leur fiscalité, en particulier pour la ville-centre.

### ***Des relations financières avec les communes déséquilibrées et porteuses de risques pour le territoire***

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'État consécutives à leur adhésion à Fougères Agglomération en 2017. Il est également relevé que la prise en compte de la distance séparant les communes de la ville-centre parmi les critères de la dotation de solidarité communautaire (DSC), ainsi que l'exclusion de cette même ville-centre des fonds de concours pénalisent cette dernière et les communes de plus de 2 000 habitants, au profit des communes les plus rurales : pour 18,27 € par habitant versés en moyenne en 2022 par l'agglomération à ses communes via la DSC et les fonds de concours, Fougères n'a ainsi perçu que 2,58 € par habitant tandis que la commune de Villamée a bénéficié de 107,10 € par habitant.

Les effets de ces dispositifs aux bases juridiques contestables sont notables, avec un soutien important aux communes rurales, qui leur a permis entre 2017 et 2022 de réaliser des investissements conséquents (1 944 € par habitant) et proportionnellement supérieurs à ceux des communes urbaines (1 880 €), tout en augmentant leur épargne de gestion et réduisant leur dette.

Cependant, ces dispositifs ne prenant pas en compte les charges de centralité, les communes urbaines ont enregistré une diminution de leur épargne de gestion par habitant, une croissance de leur endettement, ce qui les fragilise dans leur rôle de pôle d'attractivité du territoire prévu par les documents d'urbanisme.

Dans un contexte de concurrence entre les territoires et en l'absence de réelle stratégie en dehors de l'aide aux communes rurales, le choix fait par l'agglomération de ne pas prendre en compte les charges de centralité dans sa politique financière constitue un frein à son développement, les communes les plus petites ne pouvant porter les équipements structurants nécessaires. La recherche d'une meilleure allocation des ressources constitue donc un enjeu crucial pour le territoire et doit amener l'agglomération à dépasser l'antagonisme entre les communes urbaines et les communes rurales.

***Un fonctionnement interne convenable, qui pourrait être amélioré par une meilleure structuration des outils de gestion***

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, qui, comme d'autres, subit 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 futures, nécessaires à la réalisation du projet politique de l'agglomération.

## RECOMMANDATIONS

<b>Recommandation n° 1.</b> : Adopter un pacte de gouvernance séparant bureau communautaire et conférence des maires. ....	15
<b>Recommandation n° 2.</b> : Préciser les objectifs stratégiques du projet de territoire. ....	19
<b>Recommandation n° 3.</b> : Procéder sans délai à la mise en conformité des statuts de Fougères Agglomération avec l'article L. 5216-5 du CGCT. ....	24
<b>Recommandation n° 4.</b> : Élaborer un schéma directeur informatique en 2024 .....	24
<b>Recommandation n° 5.</b> : 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 vues subdéléguer la compétence. ....	28
<b>Recommandation n° 6.</b> : 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.....	29
<b>Recommandation n° 7.</b> : Retracer dans un budget annexe les opérations de dépenses et recettes relatives à la gestion de l'assainissement collectif délégué aux communes membres.....	30
<b>Recommandation n° 8.</b> : Établir le schéma stratégique d'aménagement des ZAE prévu par le projet de territoire.....	33
<b>Recommandation n° 9.</b> : 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. ....	41
<b>Recommandation n° 10.</b> : Rédiger un guide interne des achats.....	42
<b>Recommandation n° 11.</b> : Provisionner les risques d'impayés pesant sur les loyers de la champignonnière et sur la valorisation de la SPL Destination Fougères. ....	46
<b>Recommandation n° 12.</b> : Mettre en place un dispositif de fonds de concours conforme au CGCT. ....	61
<b>Recommandation n° 13.</b> : Adopter un pacte financier et fiscal reposant sur une approche consolidée des finances communales et communautaires.....	64

*Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.*

*Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.*