

Chambre régionale
des comptes

Bretagne



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

FOUGÈRES AGGLOMÉRATION (Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION	9
1 PRESENTATION DE L'AGGLOMERATION	10
1.1 Une ville-centre minoritaire au sein des instances et des communes appartenant à quatre bassins de vie différents	10
1.1.1 Un territoire hétérogène	10
1.1.2 Des évolutions démographiques différenciées selon les communes.....	11
1.1.3 Des difficultés économiques concentrées dans le nord de l'agglomération	12
1.2 Un Scot confortant le rôle des centralités.....	13
1.3 La gouvernance	14
1.3.1 Une absence de pacte de gouvernance	14
1.3.2 La présidence et la direction générale des services.....	14
1.3.3 Le bureau.....	14
1.4 Un projet de territoire à améliorer.....	15
1.4.1 Le projet de territoire 2019-2021	16
1.4.2 Le projet de territoire « <i>Horizon 2030</i> »	16
1.5 Les compétences de la communauté d'agglomération.....	19
1.5.1 L'absence de vision partagée du périmètre des compétences intercommunales	19
1.5.2 Les compétences statutaires	20
1.5.3 Les différents modes de gestion des compétences	22
1.6 Une nécessaire révision des statuts	23
1.7 L'absence de schéma directeur informatique.....	24
2 L'EXERCICE DES COMPETENCES	26
2.1 La compétence eau et assainissement	26
2.1.1 La gestion de la compétence	26
2.1.1.1 Une gestion largement exercée par les communes, fragilisée par une mise à jour tardive des statuts de l'agglomération.....	26
2.1.1.2 Un circuit de validation des tarifs irrégulier.....	27
2.1.1.3 Un transfert de patrimoine incomplet.....	27
2.1.1.4 Le transfert des excédents	28
2.1.2 La formalité de contrôle des installations d'assainissement collectif pour les cessions d'immeubles.....	29
2.1.3 Une architecture budgétaire irrégulière.....	30
2.1.4 Une situation financière saine	30
2.1.5 Le suivi des délégations	31
2.1.5.1 Une information des usagers à améliorer pour la gestion déléguée aux communes.....	31

2.1.5.2	Une connaissance variable des réseaux d'assainissement	31
2.2	Les zones d'activité	32
2.2.1	Une stratégie de développement économique qui reste à définir	32
2.2.2	Des volumes de ventes élevés mais inégalement répartis	33
2.2.3	Des stocks de terrains disponibles encore importants	34
2.2.4	Le financement des zones d'activité et leur coût pour le budget principal.....	34
3	LA SITUATION FINANCIERE	36
3.1	Présentation financière consolidée du bloc communal	37
3.1.1	Une faible intégration.....	37
3.1.2	La situation financière des communes	39
3.2	La gouvernance financière	39
3.2.1	Les perspectives internes	39
3.2.2	Le débat d'orientations budgétaires	40
3.2.3	La préparation budgétaire.....	41
3.2.4	L'absence de tableaux de bord	41
3.2.5	L'absence de guide des achats	42
3.2.6	La consommation des crédits	42
3.2.7	Le pilotage comptable	42
3.3	La fiabilité des comptes.....	43
3.3.1	L'imputation des loyers des bâtiments blancs.....	43
3.3.2	L'information sur les engagements donnés et reçus	44
3.3.3	La renégociation de dette de 2017 non renseignée dans les annexes.....	44
3.3.4	Les opérations pour compte de tiers.....	44
3.3.5	Les rattachements	45
3.3.6	La connaissance du patrimoine	45
3.3.7	Les provisions	45
3.4	La situation financière de la communauté d'agglomération	46
3.4.1	Les produits de gestion.....	47
3.4.2	Les charges de gestion.....	49
3.4.2.1	Une structure de charges favorable	49
3.4.2.2	L'évolution de la masse salariale	50
3.4.2.3	Les charges à caractère général	50
3.4.2.4	Les subventions aux budgets annexes	50
3.4.3	La formation de l'autofinancement	51
3.4.4	Le financement du budget bâtiments blancs	53
3.4.5	Des subventions d'équipement élevées et des investissements menés en propre très limités.....	53
3.4.6	Un bilan fonctionnel favorable.....	55
3.4.7	La prospective	56
4	LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COMMUNES	57
4.1	L'absence de pacte financier et fiscal.....	57
4.2	Les transferts au Sdis 35.....	57
4.3	L'attribution de compensation.....	58
4.4	La dotation de solidarité communautaire	58

4.5 Les fonds de concours	60
4.5.1 Le « <i>fonds de compensation de la DGF</i> ».....	60
4.5.2 Le « <i>fonds de développement des communes</i> »	61
4.6 Des transferts significatifs en termes de dynamiques financières.....	62
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	66
5.1 L'organisation des services	66
5.1.1 Les effectifs de Fougères Agglomération	66
5.1.2 Des pôles de services difficilement identifiables	67
5.1.3 Une raréfaction des candidatures pour les offres d'emploi publiées par Fougères Agglomération.....	68
5.2 Une stratégie de gestion des compétences à développer.....	69
5.2.1 L'absence d'éléments contextuels nécessaires à la mise en place d'une gestion dynamique des ressources humaines	69
5.2.2 Un service des ressources humaines devant être davantage positionné sur un rôle stratégique.....	69
5.2.3 Des lignes directrices de gestion des ressources humaines traduisant une analyse insuffisante des évolutions métier et besoins futurs.....	70
5.2.4 L'absence de schéma de mutualisation	71
5.2.5 L'appropriation du système d'information des ressources humaines	72
5.2.6 Des fiches de poste à préciser et harmoniser.....	73
5.2.7 L'absence de plan de formation	73
5.2.8 Les entretiens annuels professionnels	74
5.3 Le respect de la réglementation.....	74
5.3.1 Le remisage à domicile des véhicules	74
5.3.2 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)	75
5.3.2.1 L'indemnité fonctions, sujétions, et expertise (IFSE)	75
5.3.2.2 Le complément indemnitaire annuel (CIA).....	75
ANNEXES.....	77
Annexe n° 1. Présentation du territoire	78
Annexe n° 2. Données relatives aux budgets assainissement et zones d'activité.....	85
Annexe n° 3. Données budgétaires et financières	90
Annexe n° 4. Les relations financières avec les communes.....	104

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^{er} 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^e 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

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

INTRODUCTION

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de Fougères Agglomération à compter de l'année 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettres des 12 et 26 juillet 2023 respectivement adressées à MM. Patrick Manceau, président en fonctions et Bernard Marbœuf, ancien président.

L'entretien de début de contrôle prévu par les normes professionnelles s'est déroulé le 28 août 2023 avec M. Manceau et le directeur général des services. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 17 novembre 2023 avec M. Marbœuf, et le 24 novembre 2023 avec M. Manceau.

La chambre, lors de sa séance du 18 décembre 2023, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 21 mars 2024 au président de Fougères Agglomération, ainsi qu'à son prédécesseur. Des extraits ont été adressés au président de la chambre départementale des notaires d'Ille-et-Vilaine, aux maires des communes de Fougères, Lécousse et du Ferré, ainsi qu'aux présidents du Syndicat mixte intercommunal pour la collecte et le traitement des ordures ménagères (Smictom) du Pays de Fougères et du Syndicat intercommunal à vocation unique (Sivu) de Louvigné - La Bazouge. Des communications administratives ont par ailleurs été adressées au préfet d'Ille-et-Vilaine et au comptable public de Fougères Agglomération.

L'ensemble des destinataires précités du rapport d'observations provisoires, d'extraits de ce rapport ou d'une communication administrative, ont fait parvenir une réponse à la chambre, à l'exception du préfet d'Ille-et-Vilaine et du président du Smictom du Pays de Fougères.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 4 juin 2024, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE L'AGGLOMERATION

Fougères Agglomération est une communauté d'agglomération qui a été créée le 1^{er} janvier 2017 par arrêté préfectoral en date du 6 décembre 2016. Elle est née de la fusion de deux communautés de communes, Fougères Communauté et Louvigné Communauté, et de sept communes de la communauté de communes de Saint-Aubin-du-Cormier¹. Elle regroupe actuellement 29 communes² et 55 835 habitants³, ce qui la situe au 37^e rang des communautés d'agglomération les moins peuplées parmi les 227 que compte la France.

1.1 Une ville-centre minoritaire au sein des instances et des communes appartenant à quatre bassins de vie différents

1.1.1 Un territoire hétérogène

Située dans l'est du département d'Ille-et-Vilaine, Fougères Agglomération s'étend sur 538,7 km². Sa ville-centre, Fougères, compte 20 505 habitants, soit 36 % de la population totale et 21 sièges sur 58 au conseil communautaire. Le reste des sièges est réparti sur trois catégories de communes qui disposent de trois sièges (Louvigné-du-Désert, Rives-du-Couesnon, Lécousse), deux sièges (Romagné, Luitré-Dompierre et Javené) ou un siège.

Son territoire est traversé dans sa partie sud-ouest par l'autoroute A84 qui relie Caen à Rennes avec un décroché arrivant en périphérie de Fougères. Cet axe est devenu structurant pour le dynamisme du territoire, avec de nouvelles populations effectuant des trajets domicile-emploi en direction de Rennes, attirées par des prix du foncier moins élevés qu'en périphérie rennaise. Les autres axes principaux traversent le territoire de l'agglomération et se rejoignent autour de la ville de Fougères pour la contourner.

¹ Les autres communes membres de l'ancienne communauté de communes de Saint-Aubin-du-Cormier ont rejoint la communauté de communes Liffré-Cormier Communauté.

² À l'origine, Fougères Agglomération comptait 33 communes mais six d'entre-elles ont opté pour le regroupement en communes nouvelles : Luitré-Dompierre qui est née du regroupement de deux communes et Rives-du-Couesnon qui est née du regroupement de quatre communes depuis le 1^{er} janvier 2019.

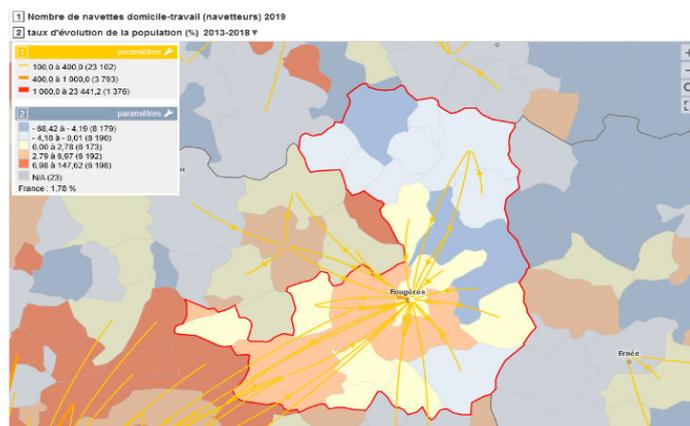
³ Donnée Insee 2020.

25 des 29 communes de l'agglomération (86 %) sont rurales au sens de l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et regroupent 51 % de sa population, ce qui la situe dans la moyenne des communautés d'agglomération (88 % pour 52 % de la population DGF⁴). Selon l'Insee, les communes de l'agglomération appartiennent à quatre bassins de vie différents : Fougères⁵, bassin de vie urbain de densité intermédiaire ; Louvigné-du-Désert⁶ et Saint-Aubin-du-Cormier⁷, bassins de vie ruraux périurbains ; Saint-James⁸, territoire rural non périurbain. Cette variété de bassins de vie recoupe pour partie des histoires économiques différentes avec des communes industrielles ou anciennement industrielles autour de Fougères et Louvigné-du-Désert et des communes avec une forte concentration d'emplois agricoles au nord du département.

1.1.2 Des évolutions démographiques différenciées selon les communes

À l'échelle de Fougères Agglomération et à périmètre constant, l'évolution démographique est faible puisque sa population DGF est passée de 57 896 habitants en 2017 à 58 104 en 2023, soit une progression de seulement 0,36 % en six ans. Si les communes de la première couronne de Fougères et la commune Rives-du-Couesnon à proximité immédiate de l'A84 connaissent des croissances démographiques plus favorables allant de 3 à 5,1 %, celle de la ville-centre reste faible (+0,45 %). Par ailleurs, les communes du nord de l'agglomération perdent des habitants, à l'image de Louvigné-du-Désert, dont la population est passée 3 423 à 3 335 habitants entre 2014 et 2020⁹.

Carte n° 1 : Évolution de la population de Fougères Agglomération (2013-2018) et principaux flux routiers domicile-travail (2019)



Source : Géoclip.

⁴ La population dotation globale de fonctionnement (DGF) regroupe la population au sens Insee, ainsi que les résidences secondaires et les places de caravanes.

⁵ Beaucé, Billé, Combourtille, Fleurigné, Fougères, Javené, La Chapelle-Janson, La Chapelle-Saint-Aubert, La Selle-en-Luitré, Laignelet, Landéan, Le Loroux, Lécousse, Luitré-Dompierre, Montreuil-des-Landes, Parcé, Parigné, Romagné, Saint-Sauveur-des-Landes.

⁶ La Bazouge-du-Désert, Louvigné-du-Désert, Mellé, Monthault, Villamée.

⁷ Mézières-sur-Couesnon et Rives-du-Couesnon.

⁸ Le Ferré, Poilley et Saint-Georges-de-Reintembault.

⁹ 3 760 habitants en 2009 – le bassin de vie situé en Ille-et-Vilaine est passé de 5 936 à 5 708 habitants.

Cette relative stabilité démographique s'accompagne d'un vieillissement global, avec une baisse de la population comprise entre 0 et 44 ans et une hausse des habitants âgés de 60 à 75 ans.

1.1.3 Des difficultés économiques concentrées dans le nord de l'agglomération

Après une perte d'emplois consécutive à la crise de 2008, l'agglomération a retrouvé un dynamisme économique entre 2014 et 2020, le nombre d'emplois et le taux de concentration de l'emploi ayant progressé sur la période¹⁰. Ce dernier (98 en 2020) est néanmoins inférieur à 100 et à la moyenne départementale¹¹. Cela signifie que le nombre d'emplois dans l'agglomération est inférieur au nombre d'actifs ayant un emploi et résidant dans cette zone et qu'un certain nombre d'entre eux - 443 actifs en l'occurrence - travaillent à l'extérieur de l'agglomération. Le taux de chômage progresse par ailleurs depuis plus d'une vingtaine d'années, passant de 8,3 % en 2009 à 10,1 % en 2020. À cet égard, la population la plus jeune du territoire, les 15 à 24 ans, constitue la majeure partie des inactifs.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de Fougères Agglomération souligne une amélioration de la situation économique de son territoire avec un taux chômage qui serait désormais redescendu à 5,4 %.

L'économie du territoire reste fortement liée à l'industrie avec, en 2020, 30 % des emplois dans ce secteur et 29,4 % d'ouvriers, alors que les cadres et professions intellectuelles supérieures ne sont que peu présents. Sur ce point, la classification des secteurs de métiers de l'agglomération indique que le territoire est davantage tourné vers les professions intermédiaires (25,1 % en 2020) et les employés (25,6 % en 2020).

Le territoire est donc logiquement marqué par le déclin global de l'industrie, en particulier celles de la chaussure et des carrières de granit dans le nord. En 2019, à l'occasion de recherches de subventions européennes, Fougères Agglomération a diligenté une étude marketing territoriale dressant le portrait d'un territoire souffrant d'un déficit d'image et d'une faible attractivité des métiers de l'industrie.

¹⁰ Nombre d'emplois : 21 964 en 2009, 21 684 en 2014 et 22 245 en 2020. Indicateur de concentration d'emploi (égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi et résidant dans la zone) : 97,1 en 2009, 95,9 en 2014, 98,0 en 2020. Source : Insee.

¹¹ 101,9 en Ille-et-Vilaine en 2020.

Cet environnement économique se traduit par des revenus moyens inférieurs à la moyenne départementale¹². Si les ménages des communes situées autour de Fougères et sur l'axe menant à Rennes disposent de revenus médians plus favorables que la moyenne, ceux des ménages du nord de l'agglomération sont significativement moins élevés, avec un taux de chômage supérieur à la moyenne. De même, la ville-centre se caractérise par des revenus médians (19 940 € par ménage en 2020) inférieurs à la moyenne communautaire (21 040 € par ménage en 2020) et de plus fortes inégalités de revenus avec un rapport interdécile de 3 contre 2,6 pour l'agglomération¹³, ainsi qu'un taux de chômage plus élevé (11,7 % en 2020, contre 10,1 % à l'échelle de l'agglomération).

1.2 Un Scot confortant le rôle des centralités

Le schéma de cohérence territoriale¹⁴ (Scot) de Fougères Agglomération, adopté en 2010 et révisé en 2014, est désormais ancien. Néanmoins ses préconisations confortent la centralité de la ville de Fougères et invitent à améliorer son rayonnement. La commune de Louvigné-du-Désert est également identifiée comme un pôle de bassin de vie.

Le projet d'aménagement et de développement durable¹⁵ (PADD) du Scot a pour objectif de promouvoir « *un modèle de développement qui conforte le développement des cœurs de bassin de vie que sont les [anciens] chefs lieu de canton* ». Ses orientations¹⁶ visent à concilier les fonctions résidentielle et économique afin d'éviter le phénomène de territoire-dortoir dépendant de l'extérieur en termes d'emplois. Si les communes périphériques de Fougères sont évoquées dans leur développement, la place de cette dernière reste centrale avec une « *offre de services à conforter pour jouer pleinement son rôle de ville-centre et accroître son rayonnement* » dans le cadre de « *stratégies de réinvestissement urbain* ».

¹² Part des ménages fiscaux imposée en 2020 : 51,1 % pour le département, 41,7 % à Fougères Agglomération. Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2020 : 21 040 € contre une moyenne départementale de 22 480 €. Taux de pauvreté 2020 : 11,7 % (10,7 % en moyenne départementale). Source Insee.

¹³ Les rapports interdéciles permettent de mesurer les inégalités d'une distribution : le rapport des déciles met en évidence l'écart entre le haut (9^e décile) et le bas de la distribution (1^{er} décile).

¹⁴ Le Schéma de cohérence territoriale (Scot) est un document de planification stratégique intercommunale à long terme (environ 20 ans), à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. Il est notamment composé d'un projet d'aménagement et de développement durable ou d'un projet d'aménagement stratégique. À l'échelle intercommunale locale, il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (programme local de l'habitat-PLH, plan de déplacement urbains-PDU), des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ou communaux (PLU) et des cartes communales qui doivent tous être compatibles avec les orientations du Scot. Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire>.

¹⁵ Document qui détermine les grandes orientations d'aménagement du territoire pour les années à venir, à partir des enjeux identifiés au sein d'un diagnostic. Il expose le projet d'urbanisme et définit les orientations générales d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement, de protection des espaces et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

¹⁶ Les cinq principes énoncés par le PADD sont les suivants : concilier identité et attractivité en prenant appui sur les chefs-lieux de canton afin d'y développer les services ; concilier attractivité et solidarité en améliorant l'offre de logements « pour permettre des parcours résidentiels à l'intérieur du pays » ; concilier développement et durabilité ; concilier ruralité et urbanité en favorisant le développement de l'ensemble des communes et le maintien de centralités de bassins de vie urbains et ruraux.

1.3 La gouvernance

1.3.1 Une absence de pacte de gouvernance

La gouvernance de Fougères Agglomération est abordée dans le règlement intérieur du conseil communautaire, adopté par délibération du 23 juillet 2020. L'assemblée délibérante y mentionne sa volonté d'assurer une gouvernance respectueuse de l'ensemble des élus des communes membres, sans l'adosser à un pacte spécifique. Ainsi, le bureau associe tous les maires et tient lieu de conférence des maires.

Il s'avère toutefois que cette gouvernance est marquée par une vive opposition entre la ville-centre et les communes rurales, comme l'illustre le vote en février 2023 du débat d'orientations budgétaires (DOB). À cette occasion, les maires des communes rurales ont notamment regretté la stabilité des crédits budgétaires en direction de leurs collectivités¹⁷.

1.3.2 La présidence et la direction générale des services

Les délégations accordées au président sont pour certaines restreintes (opérations limitées à 40 000 € HT pour la commande publique) et pour d'autres inutiles, comme en matière de recrutement d'agents contractuels, dans la mesure où le recrutement de l'ensemble des agents est une compétence propre du président en vertu de l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Plus globalement, le champ des délégations apparaît limité et est susceptible de constituer un frein à la bonne marche administrative de l'agglomération, en particulier en matière d'achats et de gestion de dette.

Par arrêté, le président a délégué au directeur général des services (DGS) sa « *signature pour tous les actes d'administration relevant des compétences légales ou déléguées du Président* ». Le fait que les compétences déléguées par le conseil communautaire au président ne soient pas listées dans l'arrêté oblige le DGS à se reporter aux délibérations correspondantes pour déterminer avec certitude le champ de la délégation dont il dispose. Cette situation est source d'insécurité juridique. La chambre invite le président à préciser le champ des délégations de signature accordées au DGS, ce à quoi il s'est engagé en réponse aux observations provisoires.

1.3.3 Le bureau

Pierre angulaire de la gouvernance de Fougères Agglomération, le bureau constitue le principal lieu de décision et bénéficie de délégations plus larges que celles accordées au président en matière de gestion de dette ou de commande publique, avec un plafond d'autorisation de 214 000 € HT.

¹⁷ « *le fonctionnement de l'intercommunalité a mis en minorité la plupart des communes rurales* », « *Pourquoi ne pas mettre en face de la dépense pour [le projet de restructuration du bâtiment] le même montant pour les communes rurales* ».

Il est composé du président et des 12 vice-présidents, mais également des maires des communes et des conseillers titulaires des communes ne disposant que d'un siège au sein du conseil d'agglomération, ce qui porte à 39 le nombre de ses membres de droit en 2023¹⁸.

Ce faisant, cette instance regroupe le bureau et la conférence des maires. Si une telle architecture est permise par l'article L. 5211-11-3 du CGCT, sa régularité est conditionnée au fait que l'ensemble des maires des communes de Fougères Agglomération, membres du bureau, soient également membres du conseil communautaire¹⁹. Si tel n'était pas le cas, les décisions prises par le bureau de l'agglomération s'en trouveraient viciées. Ce risque, aujourd'hui maîtrisé par l'agglomération, devra être suivi avec la plus grande attention.

La chambre observe également que le bureau compte un nombre très important de membres, avec à la clé une inversion des équilibres du conseil communautaire et une surreprésentation des communes rurales qui ne favorisent pas la gouvernance de l'agglomération et peuvent entraver son action. Avec plus des deux tiers des membres du conseil communautaire au sein du bureau (39 membres sur 58), cette assemblée apparaît en effet plus nombreuse que ce qui est habituellement constaté pour des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de cette strate démographique. Cette situation conduit l'exécutif communautaire (président et vice-présidents) à se réunir informellement une fois par mois.

La chambre recommande à l'agglomération d'adopter un pacte de gouvernance séparant le bureau communautaire de la conférence des maires.

Recommandation n° 1. : Adopter un pacte de gouvernance séparant bureau communautaire et conférence des maires.

1.4 Un projet de territoire à améliorer

L'article L. 5216-1 du CGCT prévoit que les communes d'une communauté d'agglomération s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

¹⁸ En outre, il comprend une conseillère départementale, par ailleurs conseillère communautaire, en qualité d'invitée.

¹⁹ L'article L. 5211-10 du CGCT précise que « *Le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres [du conseil communautaire]* ».

1.4.1 Le projet de territoire 2019-2021

Un premier projet de territoire a été adopté le 28 janvier 2019 pour la période 2019-2021. Ce document s'articule autour de quatre défis²⁰ déclinés en 26 axes et 82 actions, au sein desquels prend place la feuille de mission ou le projet de service de chaque direction. Projet de transition lié à la fusion des communes et des communautés de communes en communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2017, ce document illustre les équilibres politiques sur lesquels reposait cette dernière :

- « *La répartition des sièges a fait l'objet d'un accord local prévu par la loi et a été entériné durant la procédure de création de la Communauté d'Agglomération. Cet accord permet de pondérer le simple critère démographique et de renforcer notamment la représentation de la ville de Louvigné-du-Désert, pôle de centralité au nord de Fougères Agglomération* ». « *L'équilibre territorial est respecté* » ;
- « *Soutien financier direct : politique ciblée et différenciation vis à vis des petites communes et/ou les plus éloignées de la ville centre : - critère distance dans le calcul de la DSC et FDC - montant forfaitaire supplémentaire pour les petites communes - Exclusion de 4 communes du dispositif du FDC (Fougères /Javené /La Selle-en-Luitré et Lécousse)* ».

1.4.2 Le projet de territoire « *Horizon 2030* »

Fougères Agglomération a lancé l'élaboration d'un nouveau projet en 2022, en fixant des ambitions prioritaires pour le développement du territoire pour les dix prochaines années. Un cabinet a été sélectionné à cet effet en mai 2022 pour accompagner le comité de pilotage composé du président, des maires, des vice-présidents non maires et de la direction générale, soit 36 membres.

L'attractivité territoriale, la transition écologique, l'équilibre territorial, les mobilités internes et externes et les solidarités sont les cinq thématiques-clefs du projet de territoire baptisé « *Horizon 2030* ». Après une dernière présentation en conférence des maires en septembre 2023, le projet a été adopté le 23 octobre 2023. Reposant sur un diagnostic du territoire, le document arrête cinq ambitions²¹ déclinées en 19 orientations.

²⁰ Assurer le lien entre les territoires et les populations grâce à une politique respectueuse alliant centralité, proximité et citoyenneté, avec des infrastructures facilitant la mobilité et le partage ; Garantir le développement du territoire et son attractivité aussi bien sur les pôles que sur les communes rurales ; Renforcer les solidarités territoriales et sociales dans le cadre d'un pacte financier et fiscal, par le soutien aux communes et la politique de l'habitat et Concilier le développement des activités et le défi de l'environnement.

²¹ Ambition 1 : faire de Fougères Agglomération un territoire équilibré dans son développement (vivre et travailler au plus près de chez soi) ; Ambition 2 : agir collectivement pour préserver les ressources du territoire ; Ambition 3 : améliorer l'équilibre territorial en différenciant et adaptant les politiques publiques ; Ambition 4 : des mobilités innovantes, solidaires et décarbonées pour rapprocher les habitants du territoire ; Ambition 5 : avoir l'ambition d'un territoire dynamique pour tous ses habitants.

Tout d'abord, la chambre observe que la place de la ville-centre n'est pas spécifiquement développée, sinon pour rappeler qu'il y a lieu de conforter son rôle. Aucune précision n'est cependant apportée quant aux moyens de répondre à cet enjeu. À titre d'exemple, l'objectif 3 de l'ambition 3, orientation 1 « *Renforcer la solidarité entre Fougères Agglomération et les communes* », rappelle que « *Les communes, notamment les plus faiblement peuplées, disposent de peu de moyens humains pour concevoir et réaliser leurs projets. Fougères Agglomération (voire la Ville-centre) dispose de moyens plus importants notamment en termes d'ingénierie de projet (technique, juridique, financier)* ». Il en est déduit la nécessité du « *Développement d'une équipe en ingénierie au niveau de Fougères Agglomération en lien avec l'Agence départementale pour accompagner les communes dans leurs projets* », sans évoquer une éventuelle mutualisation des moyens du bloc communal. À cet égard, la mutualisation n'est évoquée qu'accessoirement dans l'orientation n° 4 « *Mutualiser l'offre de santé sur le territoire* ». De même, l'administration communautaire n'y est abordée que dans le cadre du « *plan de déplacement administration* ».

Ensuite, les ambitions de ce nouveau projet sont en retrait par rapport aux objectifs qui avaient été détaillés dans le projet 2019-2021. Les deux exemples suivants en sont l'illustration :

- **L'attractivité du territoire pour les cadres**

Le diagnostic du projet souligne un point de vigilance sur le plan économique, avec la « *faible proportion de cadres (qui peut limiter l'arrivée et le développement des entreprises) et par suite des niveaux de revenus moyens relativement modestes. Une attention particulière est à considérer sur le développement de projets d'habitat haut de gamme (Exemple : projet récent à Fleurigné) pour attirer les cadres* ».

Ce constat trouve sa traduction dans plusieurs actions. En matière d'habitat, dans l'orientation « *conforter l'habitat différencié* », le projet de territoire affirme une volonté « *d'attirer des investisseurs afin de renouveler l'offre de logements au sein de Fougères Agglomération et de développer les logements haut de gamme en direction des cadres* ». Cette ambition n'est toutefois pas reliée à des objectifs financiers ou à une approche spatiale, ce qui la rend peu opérationnelle. Un autre objectif²², consistant à mettre « *des moyens financiers dans le PLH²³, en partenariat avec l'Établissement public foncier de Bretagne (EPFB), (pour) un développement des logements de standing (afin) de favoriser l'installation de familles sur le territoire* » ne trouve pas de déclinaison précise. Le projet annonce en effet l'organisation de groupes de travail sur des formes urbaines originales implantables dans les dents creuses des bourgs et de la ville de Fougères, ce qui ne répond pas directement à l'objectif de renforcement de l'attractivité via des logements de meilleur standing. Par ailleurs, si l'orientation 2 « *Favoriser l'accueil des cadres et des entreprises* » constate que le territoire reste hétérogène avec une faible proportion de cadres et qu'il est fondamental de favoriser leur accueil, les actions proposées se limitent à l'énoncé d'une analyse en cours²⁴.

²² Orientation 2 : maintenir et favoriser la création de logements abordables partout sur le territoire, Objectif 4 : permettre un développement de logements de meilleur standing.

²³ Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. Son élaboration est obligatoire pour les communautés d'agglomération.

²⁴ Ce travail porte sur « *une analyse sociologique permettant à la fois de comprendre les attentes de la nouvelle population tout en proposant des pistes de développement pour accueillir les nouvelles populations, en particulier de cadres* ».

Le projet 2023 ne comporte aucun objectif chiffré et apparaît donc insuffisamment abouti pour répondre aux ambitions affichées dans un contexte de compétition entre territoires.

- **L'urbanisme**

Le projet de territoire relève que l'urbanisme constitue un enjeu majeur pour l'agglomération et ses communes, qui doivent répondre aux besoins de surfaces économiques, de logements et de services. Il constate la prédominance de l'habitat individuel au sein de l'agglomération, avec une forte proportion de propriétaires occupants (63 %), modèle menacé par le « *zéro artificialisation nette* » (Zan)²⁵ et les politiques de sobriété foncière. Il relève également un taux de vacance assez élevé, tenant à la présence d'un parc locatif relativement ancien, ce qui freine l'arrivée de nouveaux ménages. Il fixe ainsi des objectifs de planification foncière à partir du schéma stratégique des zones d'activités économiques (ZAE), d'études de reconversion des zones déjà artificialisées, d'incitations à la densification des entreprises et des habitations et d'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI), afin d'améliorer la lisibilité des projets auprès des élus, des entreprises et des habitants.

Les actions proposées s'appuient sur le PLH existant et apparaissent plus concrètes que dans le domaine de l'attractivité du territoire pour les cadres. Ainsi, l'orientation 2 « *Favoriser l'accueil des cadres et des entreprises* » fixe l'objectif d'améliorer l'équilibre territorial et de soutenir les communes rurales au regard des contraintes du Zan et des prérogatives de l'agglomération en matière d'habitat²⁶.

Cependant, si le projet de territoire analyse à juste titre le Zan comme un enjeu majeur, il renvoie à des PPI ultérieurs sa vision stratégique à 10 ans. Il ne comporte ainsi aucune orientation précise sur les équilibres souhaités entre habitat et économie. En privilégiant le schéma stratégique des ZAE sans prise en compte des besoins en matière d'habitat, le projet est donc porteur de risques de conflits avec les communes.

Le fait que l'agglomération ne dispose que de peu de compétences statutaires en matière d'urbanisme constitue également un risque certain dans l'environnement juridique de la loi climat et résilience, dont les répercussions en matière d'aménagement sont aussi bien locales qu'intercommunales. **À cet effet, 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 confiée au Pays de Fougères, etc.).** En réponse aux observations provisoires, le président de l'agglomération a indiqué qu'une réflexion sur la prise de compétence PLUI était engagée.

²⁵ La loi climat et résilience du 22 août 2021 a posé un objectif de zéro artificialisation nette (Zan) à l'horizon de 2050. Elle a également établi un premier objectif intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

²⁶ Le projet de territoire fixe ainsi un objectif de définition d'un schéma stratégique d'aménagement des ZAE, « *en veillant à ne pas pénaliser les communes rurales au regard des contraintes du ZAN* ».

En définitive, si le projet adopté repose sur un diagnostic territorial, il ne trace pas d'arbitrages clairs en dehors de ceux déjà effectués par le PLH. Sans fixer de vision pour le territoire à horizon de 10 ans, ce document renvoie à des études futures certains sujets jugés stratégiques, tels que l'accueil de cadres, ce qui repousse d'autant les arbitrages à effectuer. Dans un modèle d'aménagement caractérisé par la concurrence entre les territoires, il apparaît indispensable que le projet de territoire définisse les enjeux, les priorités et les moyens nécessaires au développement de l'agglomération. À ce titre le projet adopté reflète les lignes de fracture entre les communes et ne traite pas spécifiquement du rôle moteur que doit jouer la ville-centre, de même qu'il ne trace pas d'objectif de développement de l'administration communautaire, préférant s'appuyer sur les services départementaux.

Dès lors, en l'absence d'objectif quant à l'avenir souhaité pour le territoire, le projet de Fougères Agglomération ne décline pas de plan d'actions pertinent, d'allocation prévisionnelle de moyens, de PPI ou de pacte financier et fiscal. En réponse, le président de l'agglomération a précisé que le pacte financier et fiscal n'avait pu être finalisé dans la mesure où plusieurs documents comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) n'étaient pas connus au moment de la rédaction du projet de territoire. Sur ce point, la chambre rappelle que la déclinaison locale par l'agglomération de ces documents doit procéder d'une vision partagée de l'avenir de son territoire et être mise en cohérence avec des objectifs stratégiques qu'il lui revient de définir préalablement.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération de préciser les objectifs stratégiques de son projet de territoire, à partir d'une vision partagée à moyen et long termes.

Recommandation n° 2. : Préciser les objectifs stratégiques du projet de territoire.
--

1.5 Les compétences de la communauté d'agglomération

1.5.1 L'absence de vision partagée du périmètre des compétences intercommunales

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 ultérieure²⁷. De même, si la délibération suivante relative au transfert à l'agglomération du réseau de lecture publique a été adoptée à une large majorité (46 voix sur 51), le maire du Ferré s'est ensuite opposé au transfert de sa bibliothèque.

²⁷ À l'issue d'un vote à bulletins secrets, 34 élus sur 51 ont approuvé le maintien des statuts tels qu'ils existaient en 2017, repoussant ainsi la généralisation de cette compétence à l'échelle intercommunale.

1.5.2 Les compétences statutaires

L'agglomération exerce à ce jour 40 compétences. Les principales concernent l'eau potable, l'assainissement (depuis 2020), les eaux pluviales urbaines (depuis 2020), la collecte et le traitement des déchets des ménages et assimilés, divers documents stratégiques (plan climat-air-énergie territorial (PCAET), Scot, plan de déplacements urbains (PDU), PLH...), la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi²⁸ depuis 2018), la promotion du tourisme, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs dont les médiathèques, une piscine, des complexes sportifs, des équipements à vocation touristique, le conservatoire communautaire René Guizien, ou encore l'école d'arts plastiques communautaire, un théâtre à Fougères et certaines voiries²⁹.

Ce champ de compétences s'est réduit en 2023. Jusqu'au 31 décembre 2022, l'agglomération était également compétente en matière de petite-enfance avec la gestion d'une micro-crèche située à Rives-du-Couesnon au profit des habitants de sept communes, d'un relais intercommunal pour assistantes maternelles, ainsi que la gestion d'accueils de loisirs sans hébergement. Ces compétences ont depuis lors été restituées aux communes.

Jusqu'à fin 2022, certaines compétences étaient par ailleurs réparties selon les territoires sans autre cohérence qu'historique, à l'image des crèches gérées par les communes (en dehors d'une micro-crèche de compétence communautaire) ou encore des centres de loisirs. Cette situation ne favorisait ni des conditions d'accueil homogènes sur le territoire communautaire, ni une gestion optimisée des moyens alloués au fonctionnement de ces services publics, faute de mutualisation.

De même, la lecture publique (25 médiathèques) qui est une compétence communautaire n'a pas été intégralement transférée à l'agglomération. En contradiction avec les statuts de Fougères Agglomération, la commune de Ferré continue en effet de gérer sa bibliothèque, qualifiée de « *service public* » par le maire lui-même dans sa réponse aux observations provisoires, en ayant recours à une association dont la chambre relève qu'elle pourrait être considérée comme une association transparente³⁰. Fougères Agglomération a également maintenu un fonctionnement reposant sur un réseau de bénévoles issu de la gestion communale.

²⁸ Cette compétence recouvre l'aménagement des bassins versants, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau, la défense contre les inondations, la protection et la restauration des zones humides.

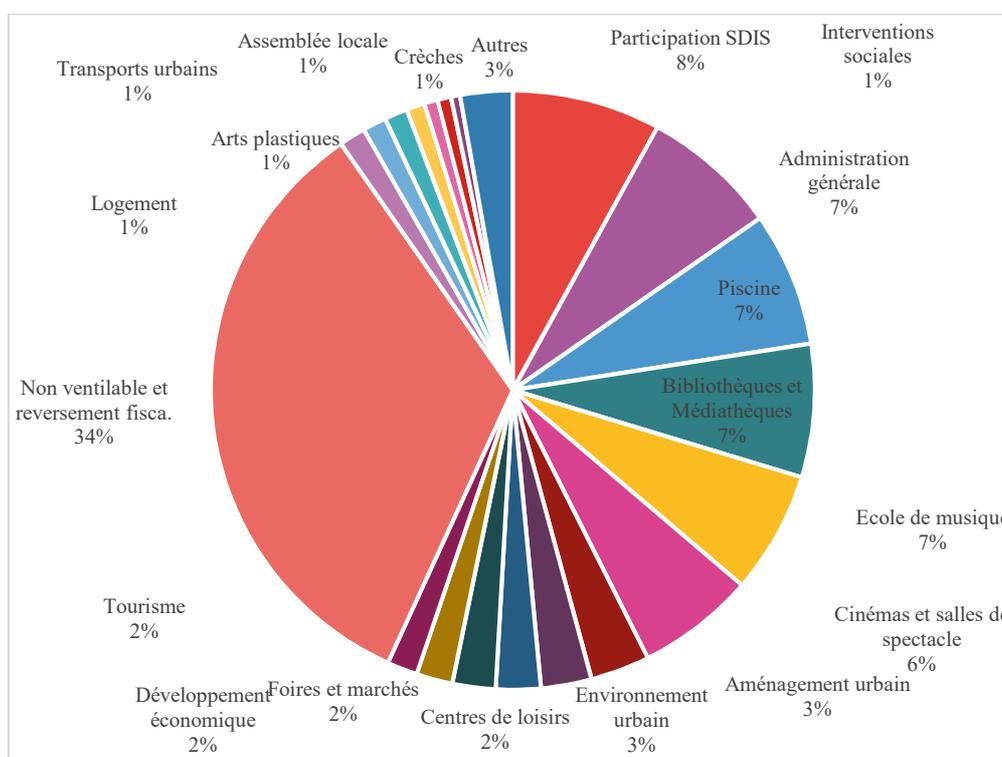
²⁹ Voiries des zones d'activités communautaires et voies communales dont la fonction de liaison entre les communes de la communauté est réelle et significative, lesquelles sont en nombre limité et explicitement citées par les statuts.

³⁰ La gestion d'un service public par une association dite transparente en raison de son absence d'autonomie vis-à-vis de la collectivité publique fait courir un risque de gestion de fait (infraction financière prévue par l'article L. 131-15 du code des juridictions financières).

Par ailleurs, le transfert à l'agglomération de la compétence voirie porte sur des linéaires réduits, laissant ainsi une grande part de sa gestion aux communes. Or, la gestion de la voirie suppose d'importants frais fixes (bâtiments, matériel, ressources humaines) qui ne permettent une diminution des coûts que sur des linéaires importants. Une telle définition de la compétence ne permet donc pas de réaliser des économies d'échelle. En outre, compte tenu de la faiblesse des linéaires de voirie qu'il lui revient de gérer, l'agglomération se trouve contrainte d'externaliser la gestion de cette compétence.

Cette organisation se caractérise donc par un éclatement de compétences aux poids budgétaires limités, les versements aux communes, les dépenses d'administration générale et les versements au service départemental d'incendie et de secours (Sdis) représentant près de la moitié des dépenses de fonctionnement de l'agglomération en 2022. Viennent ensuite les dépenses concernant la gestion de la piscine, des médiathèques, des écoles de musique et des salles de spectacle. Chacune représente quelque 7 % des dépenses de fonctionnement.

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses réelles de fonctionnement 2022 – budget principal



Source : CRC à partir des balances comptables.

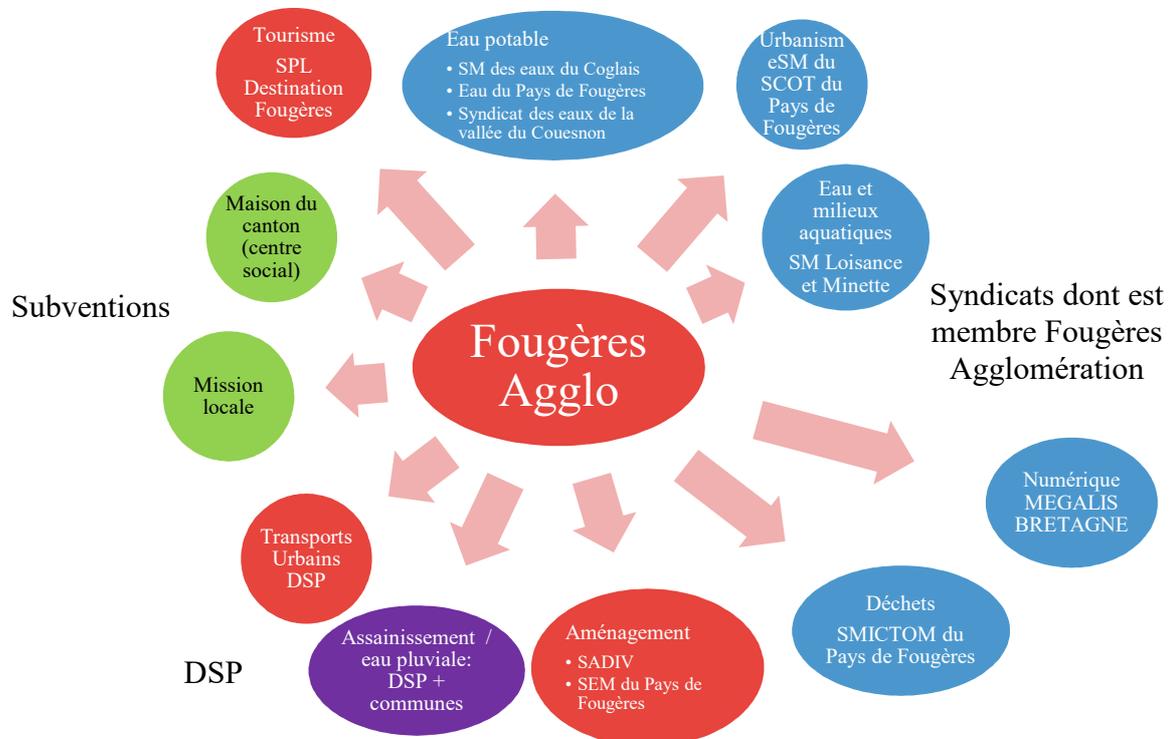
En définitive, le périmètre des compétences exercées est très largement hérité de la situation en vigueur à l'époque des anciennes intercommunalités. Il reflète une conception à la carte des missions de l'agglomération, avec la gestion d'un linéaire de voirie résiduel et le maintien irrégulier d'une bibliothèque dans le giron communal, non conforme aux statuts de Fougères Agglomération. **Sur ce dernier point, 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.**

Par ailleurs, la chambre observe que la restitution au 1^{er} janvier 2023 des compétences enfance et petite-enfance (gestion de centres de loisirs et d'une micro-crèche) aux communes s'est accompagnée d'un dispositif transitoire de gestion des équipements correspondants par l'agglomération, réglé par convention pour une durée de huit à 12 mois. Pendant cette période, l'agglomération continue d'exercer par délégation ces compétences pour le compte des communes, sans que la convention ne règle pour autant les modalités financières ou de gestion des agents, ce qui constitue une fragilité. Par conséquent, la chambre l'invite à clarifier les conditions juridiques et financières de son intervention.

1.5.3 Les différents modes de gestion des compétences

Si en 2022 de nombreuses compétences sont gérées en régie directe par l'agglomération, une part importante de son activité est déléguée à des opérateurs extérieurs : service public d'assainissement non collectif (Spanc), eau, transports urbains (1,38 M€), tourisme (393 000€), déchets ménagers, aménagement, urbanisme. Par ailleurs, si depuis 2020 Fougères Agglomération gère les délégations de service public (DSP) d'assainissement, elle a néanmoins confié à certaines communes la gestion de cette compétence et celle des eaux pluviales. L'exercice des compétences par l'agglomération fait donc intervenir un grand nombre d'acteurs, comme l'illustre le schéma suivant.

Schéma n° 1 : Compétences dont la gestion est déléguée par Fougères Agglomération



Source : CRC.

1.6 Une nécessaire révision des statuts

Plusieurs modifications statutaires sont intervenues sur la période 2018-2023, dans le respect de la procédure de droit commun prévoyant des délibérations concordantes de l'EPCI et des communes membres. Elles ont systématiquement donné lieu à des arrêtés préfectoraux mettant à jour les statuts pour intégrer le changement de périmètre géographique de l'EPCI³¹ et la prise de compétences facultatives³² ou obligatoires³³.

La rédaction des statuts souffre néanmoins de nombreuses irrégularités.

En premier lieu, bien qu'exerçant les compétences eau et assainissement depuis le 1^{er} janvier 2020 en vertu du I de l'article L. 5216-5 du CGCT³⁴, Fougères Agglomération n'a pas immédiatement mis à jour ses statuts, estimant que cette formalité était facultative s'agissant d'une compétence obligatoire. Ce n'est qu'en septembre 2022, à l'occasion de la modification statutaire restituant aux communes la compétence « *petite-enfance, enfance et jeunesse* » à compter du 1^{er} janvier 2023, qu'elle y a procédé.

Cette modification, actée par arrêté préfectoral, a conduit le préfet, par courrier en date du 22 décembre 2022, à appeler l'attention du président de l'agglomération sur plusieurs carences et sur « *l'impérative nécessité* » de modifier les statuts dès le début de l'année 2023, afin qu'ils soient mis en conformité avec les textes en vigueur.

Les irrégularités relevées par le représentant de l'État portent sur les compétences obligatoires listées au I de l'article L. 5216-5 du CGCT, qui ne sont pas reprises en totalité dans les statuts. Elles concernent également les compétences listées au II dudit article, qui doivent être exercées complètement et non partiellement lorsqu'elles ne sont pas soumises à intérêt communautaire. En outre, celui-ci ne s'applique qu'aux thématiques limitativement énumérées par le CGCT et doit faire l'objet d'une délibération spécifique et n'a pas à figurer dans les statuts, sauf à complexifier inutilement la procédure de modification de ces derniers. Enfin, les compétences non définies aux I et II de l'article précité du CGCT ne peuvent être assorties d'un intérêt communautaire et doivent faire l'objet d'une définition précise dans les statuts.

³¹ Arrêté n°35-2020-01-15-003 du 15 janvier 2020 relatif notamment à la prise en compte des communes nouvelles Luitré-Dompierre et Rives-du-Couesnon.

³² Arrêté n°35-2019-04-01-002 relatif à la prise des compétences facultatives « développement culturel » et « équipements et services structurants ».

³³ Arrêté n°35-2019-04-01-002 relatif à la prise des compétence obligatoire transitoire « Habitat ».

³⁴ Dans sa rédaction modifiée par l'article 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La chambre relève en outre que les statuts listent des équipements classés suivant la nature de leur occupation domaniale, en distinguant ceux en pleine propriété, ceux mis à disposition en quasi-propriété et ceux mis à disposition par convention simple. Or, il résulte des dispositions combinées des articles L. 1321-1, L. 5211-5 III et L. 5211-17 du CGCT, que le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne de plein droit à cette date la mise à disposition des biens immobiliers, équipements et services nécessaires à leur exercice, ainsi que le transfert des droits et obligations qui leur sont attachés. Dès lors, les informations relatives à la domanialité des équipements sont inutiles et n'ont pas à figurer dans les statuts. Par ailleurs, les statuts se caractérisent par un découpage de certaines compétences sans renvoi à la définition d'un intérêt communautaire, en listant les équipements concernés (école de musique de Louvigné-du-Désert, base de loisirs de Chênedet). Or, le fait de faire figurer directement dans les statuts la liste de ces équipements complexifie inutilement les modifications ultérieures susceptibles d'y être apportées, dès lors que les conditions de majorité applicables à une modification statutaire sont plus strictes que celles applicables à une modification de l'intérêt communautaire³⁵.

En définitive, la chambre observe que Fougères Agglomération n'a pas tenu compte de la demande impérative du préfet en date du 22 décembre 2022 de régularisation de ses statuts. La chambre lui recommande d'y procéder sans délai. En réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à régulariser cette situation en proposant une modification statutaire au conseil d'agglomération et aux 28 conseils municipaux en septembre 2024.

Recommandation n° 3. : Procéder sans délai à la mise en conformité des statuts de Fougères Agglomération avec l'article L. 5216-5 du CGCT.

1.7 L'absence de schéma directeur informatique

L'agglomération ne s'est pas dotée d'un schéma directeur informatique. Un tel document permet pourtant, à partir d'un diagnostic, de recenser et hiérarchiser les projets informatiques et de définir une gouvernance. S'agissant d'une politique structurante pour la gestion intercommunale, la chambre recommande d'arrêter un tel document. En réponse, le président a indiqué que l'élaboration de ce document était en cours.

Recommandation n° 4. : Élaborer un schéma directeur informatique en 2024

³⁵ Article L. 5216-5 III du CGCT : « Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté d'agglomération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée ». Les dispositions combinées des articles L. 5211-5 II et L. 5211-17 du CGCT soumettent pour leur part la **modification des statuts à une majorité exprimée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.**

CONCLUSION DE LA PARTIE

Fougères Agglomération se caractérise par un territoire hétérogène et une gouvernance éclatée, aucune commune ne détenant un poids prépondérant dans les instances. Cette situation s'accompagne d'une vision non partagée du rôle que doit jouer l'agglomération, avec une ville-centre qui souhaite conserver un grand nombre de compétences et des communes rurales demandeuses de solidarité financière. Cette situation n'a pas permis la définition d'un réel projet de territoire.

Il en découle que les compétences communautaires sont exercées de manière éparse, sans cohérence d'ensemble. Au plan géographique tout d'abord, avec jusqu'en 2023 le maintien de compétences différenciées issues des anciennes communautés de communes intégrées lors de la création de la communauté d'agglomération. Dans la gestion quotidienne ensuite, avec la restitution à certaines communes des compétences eau et assainissement (cf. infra).

Au vu des compétences qu'elle exerce, Fougères Agglomération s'apparente plus à un syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) avec des compétences à la carte, qu'à un groupement intercommunal visant à mettre en œuvre un projet commun. Cette situation :

- *présente le risque, en matière de ressources humaines, de ne pas permettre à l'agglomération d'atteindre une taille critique (attractivité, volumes suffisants pour conserver des compétences, capacité de négociation sur les dossiers les plus complexes...) sur les compétences partagées, voire les métiers les plus techniques ;*
- *est source de fragilité, dans un contexte de concurrence entre les territoires qui impose un positionnement clair de l'agglomération et de sa ville-centre.*

2 L'EXERCICE DES COMPETENCES

2.1 La compétence eau et assainissement

2.1.1 La gestion de la compétence

2.1.1.1 Une gestion largement exercée par les communes, fragilisée par une mise à jour tardive des statuts de l'agglomération

L'article 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi Notré, a instauré le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020. Celles-ci ont par ailleurs la possibilité de déléguer par convention ces compétences à leurs communes membres, en vertu des dispositions du I de l'article L. 5216-5 modifié par le III de l'article 14 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique³⁶.

Fougères Agglomération n'ayant pas délibéré pour mettre à jour ses statuts à compter du 1^{er} janvier 2020, les conditions juridiques dans lesquelles elle a délégué à certaines de ses communes membres l'exercice des compétences eau et assainissement à compter de cette date s'en sont trouvées fragilisées. À cet égard, il est observé que la délibération du conseil communautaire du 18 novembre 2019 a arrêté de simples orientations relatives à la délégation de ces compétences, qui n'ont emporté aucune modification ou mise à jour de ses statuts.

Par ailleurs, la délégation de compétence aux communes ne s'assimile pas à un transfert de compétence ; les communes délégataires n'exercent en effet la compétence qu'au nom et pour le compte de Fougères Agglomération qui est autorité délégante. Ainsi, en matière tarifaire, si les conventions de délégation peuvent prévoir le principe d'une négociation entre les parties, le dernier mot revient à l'autorité délégante. Elles peuvent aussi prévoir avec l'accord de l'autorité délégante que les communes délégataires choisissent les modalités de gestion et d'exploitation du service, sous réserve des contrats en cours. 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.

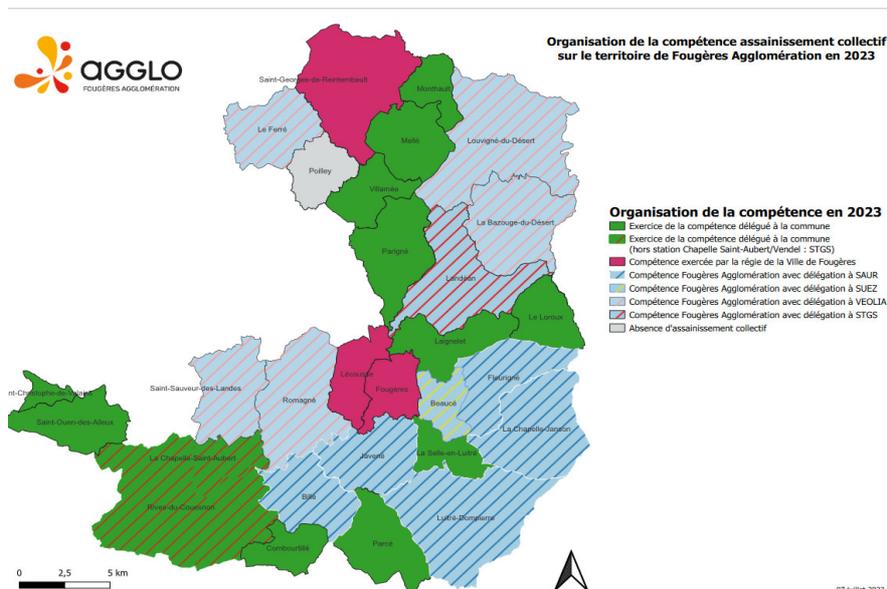
En l'espèce, la compétence assainissement a été déléguée au 1^{er} janvier 2020 à 15 communes de Fougères Agglomération³⁷ au moyen d'une convention de délégation d'une durée de trois ans, renouvelable. Les communes de Combourtillé, Fougères et La Chapelle-Saint-Aubert n'ont reçu en délégation que la partie réseaux, y compris les stations d'épuration pour la ville de Fougères. Les 13 autres communes sont chargées de la collecte des eaux usées.

³⁶ « La communauté d'agglomération peut déléguer, par convention, tout ou partie des compétences mentionnées aux 8° à 10° du présent I (eau, assainissement des eaux usées, eaux pluviales urbaines) à l'une de ses communes membres ».

³⁷ Il s'agit des communes de Combourtillé, Fougères et La Chapelle-Saint-Aubert pour la partie réseaux uniquement, puis La Selle-en-Luitré, Laignelet, Le Loroux, Mellé, Monthault, Parcé, Parigné, Rives-du-Couesnon, Saint-Christophe-de-Valains, Saint-Georges-de-Reintembault, Saint-Ouen-des-Alleux et Villamée pour la partie collecte des eaux.

S'agissant des autres communes membres, Fougères Agglomération exerce la compétence assainissement via des délégations de service public (DSP), qu'elle a reprises au 1^{er} janvier 2020. Sur les 13 communes concernées, pas moins de quatre délégataires différents sont présents, avec deux types de DSP, à savoir l'affermage et la concession, s'étalant sur des durées différentes.

Carte n° 2 : Organisation de la compétence assainissement collectif en 2022



Source : Fougères Agglomération.

2.1.1.2 Un circuit de validation des tarifs irrégulier

Pour les secteurs où l'exercice de la compétence a été délégué aux communes, celles-ci délibèrent sur les tarifs d'assainissement collectif, avant que le conseil communautaire ne les entérine. Or, la fixation du prix du service relève de la seule responsabilité de l'agglomération délégante et titulaire de la compétence. Les écarts de tarifs sur le territoire communautaire sont très importants, puisque compris entre 0,79 €/m³ (Vendel-Rives-du-Couesnon) et 2,50 €/m³ (Laignelet) avec, de surcroît, des tarifs d'abonnement allant de 5 € à Laignelet à 130 € à Mellé. Alors qu'une gestion communautaire devrait être le levier d'une convergence des différents tarifs pratiqués sur le territoire intercommunal, les écarts se sont au contraire accrus puisque Vendel-Rives-du-Couesnon les a diminués en 2022, tandis que Laignelet les a augmentés (cf. annexe n°2). En réponse aux observations provisoires, le président de l'agglomération a indiqué qu'une étude sur l'harmonisation des tarifs était en cours.

La chambre rappelle que dans la mesure où l'agglomération est seule compétente pour fixer les tarifs du service public d'assainissement, son rôle ne peut se limiter à entériner les propositions votées par chaque commune en ce domaine.

2.1.1.3 Un transfert de patrimoine incomplet

Le transfert de la compétence eau et assainissement ne s'est pas accompagné du transfert de l'ensemble du patrimoine et du passif des communes vers l'agglomération. Ainsi, les communes qui ont reçu délégation de l'agglomération pour l'exercice de la compétence n'ont procédé à aucun transfert.

Par ailleurs, il est rappelé qu'indépendamment de sa délégation aux communes, la prise de compétence assainissement par Fougères Agglomération doit donner lieu au transfert à cette dernière du patrimoine, des dettes et le cas échéant des résultats budgétaires correspondants. La chambre recommande donc de procéder à la totalité des transferts de patrimoine et de dresser les procès-verbaux correspondants, conformément aux prescriptions de l'article L. 1321-1 du CGCT.

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 vues subdéléguer la compétence.

2.1.1.4 Le transfert des excédents

Les excédents de six communes et trois syndicats ont été transférés à l'agglomération, pour un total d'un peu plus de 0,5 M€ en fonctionnement et 1,5 M€ en investissement. S'agissant des communes, le transfert a été laissé à l'appréciation de chacune d'entre elles. Celles ayant reçu délégation de l'agglomération, ont conservé leurs budgets et les résultats correspondants, comme l'autorise la réglementation.

Il est toutefois observé que pour Javené, le transfert de l'intégralité des emprunts de son budget ne s'est pas accompagné de celui de la totalité de ses excédents, 53 600 € ayant été conservés par la commune.

Pour les syndicats qui exerçaient précédemment la compétence, les excédents ont été intégralement transférés à l'agglomération, à l'exception du syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) de La Bazouge du Désert-Louvigné du Désert. Celui-ci a délibéré le 11 décembre 2019, préalablement à la prise de compétence par Fougères Agglomération, pour transférer 150 000 € de son budget assainissement vers son budget principal et ainsi réduire d'autant le reversement à l'agglomération (376 415 €). Si le reversement d'excédents ponctuels d'un budget annexe vers un budget principal est admis par la jurisprudence administrative³⁸, la chambre observe qu'en l'espèce cette décision est intervenue au détriment des usagers de ce service dans la mesure où les sommes en cause (150 000 €) ont alimenté le budget principal du syndicat, alors qu'elles auraient pu permettre de diminuer plus significativement le prix du service ou de réaliser des travaux de modernisation du réseau.

³⁸ Cour des comptes, rapport de 1997, Conseil d'État, 9 avril 1999, commune de Bandol.

2.1.2 La formalité de contrôle des installations d'assainissement collectif pour les cessions d'immeubles

Fougères Agglomération a instauré à l'article 34 de son règlement de service d'assainissement collectif un contrôle obligatoire de conformité des installations d'assainissement collectif, devant être réalisé lors des cessions d'immeubles. Ce règlement s'applique à toutes les communes pour lesquelles la compétence assainissement est exercée dans le cadre d'une délégation de service public. Le contrôle est effectué par les différents délégataires, moyennant un prix spécifique à chaque contrat, à la charge du demandeur. Dans le cas où la cession d'immeuble se situerait dans une commune dans laquelle la compétence assainissement est toujours exercée en régie, l'usager doit prendre contact avec la mairie pour obtenir les coordonnées d'une entreprise effectuant ces contrôles. Dans les faits, un monopole est accordé aux exploitants des réseaux. En 2022, le tarif voté pour Fougères et Lécousse était de 114,45 € et de 52,03 € en cas de contre-visite, sans que la délibération ne précise s'il s'agit de tarifs HT ou TTC. 523 visites ont été réalisées à Fougères en 2021 et ont donné lieu à la facturation de 62 000 € en 2021 et 2022.

Il ressort par ailleurs de la consultation des sites des notaires locaux que ceux-ci exigent des « *copies des diagnostics assainissement (rapport de contrôle du raccordement à l'assainissement collectif ou individuel en fonction de votre maison)* ». La chambre rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le contrôle de conformité des installations de raccordement d'assainissement collectif n'est pas au nombre des diagnostics devant figurer dans le dossier technique que le vendeur de tout ou partie d'un immeuble bâti doit fournir pour être annexé à la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique de vente.

Si les communes et EPCI sont en droit d'imposer un tel contrôle, aucun texte ne les autorise cependant à limiter le choix des entreprises pouvant réaliser ce diagnostic. En réponse aux observations provisoires, le président de Fougères Agglomération a indiqué que le contrôle obligatoire des installations, prévu par le règlement de service lors des cessions d'immeubles, repose sur les articles L. 2224-8 et suivants du CGCT. À cet égard, la chambre rappelle que si l'article L. 1331-4 du code de la santé publique (CSP) prévoit la possibilité d'un contrôle par les collectivités du maintien en bon état de fonctionnement des ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement, l'article L. 2224-8 II du CGCT dispose pour sa part que le document décrivant le contrôle réalisé et évaluant la conformité du raccordement au regard des prescriptions réglementaires a une durée de validité de dix ans. Par conséquent, les collectivités ne sont pas en droit d'imposer l'accomplissement de cette formalité lors de la cession d'immeubles de moins de dix ans ou pour lesquels le document précité est en cours de validité. En outre, l'article L. 2224-8 II du CGCT, dans sa version en vigueur depuis le 24 décembre 2022, précise que ce contrôle ne peut être réalisé aux frais du propriétaire de l'immeuble ou du syndicat des copropriétaires que s'il est effectué à sa demande. L'article 34 du règlement de service est donc irrégulier et doit être modifié.

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.

2.1.3 Une architecture budgétaire irrégulière

Si Fougères Agglomération s'est dotée d'un budget assainissement non collectif³⁹, elle ne dispose pas de budget assainissement collectif.

Sur ce point, il est rappelé que la délégation de compétence aux communes à laquelle elle a décidé de procéder constitue un mode de gestion déléguée et non un transfert. Elle demeure donc seule compétente en matière d'assainissement collectif et devrait par conséquent être dotée d'un budget annexe couvrant l'ensemble de son territoire et retraçant les dépenses et recettes exécutées dans le cadre des délégations conclues avec les communes. Ainsi, la redevance eau/assainissement votée et perçue par l'agglomération doit figurer en recette de son budget annexe, au même titre que les autres recettes de fonctionnement liées à l'activité objet de la délégation. Il en est de même pour les recettes d'investissement liées à l'acquisition des immobilisations. En contrepartie, l'agglomération devra verser des dotations globalisées pour couvrir les dépenses engagées par les communes dans le cadre de la délégation.

Recommandation n° 7. : Retracer dans un budget annexe les opérations de dépenses et recettes relatives à la gestion de l'assainissement collectif délégué aux communes membres.

2.1.4 Une situation financière saine

La situation financière du budget assainissement apparaît saine. Bien qu'en raison de la progression des charges de personnel et d'études l'excédent brut d'exploitation se soit réduit, passant de 0,48 à 0,38 M€ de 2020 à 2022, la capacité d'autofinancement (Caf) dégagée permet de faire face à l'endettement. Celui-ci est en effet limité (0,7 M€ au 31 décembre 2022) et en diminution depuis 2020. Il en résulte une capacité théorique de désendettement de deux années, pour une dette dont la durée apparente s'élève à 12 années.

Tableau n° 1 : Principaux ratios d'alerte du budget assainissement (€)

Principaux ratios d'alerte	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette	71 966	57 987	59 688	-8,9%
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	34 236	22 607	20 761	-22,1%
= Annuité totale de la dette	106 202	80 594	80 449	-13,0%
Encours de dette au 31 déc.	837 836	776 879	714 221	-7,7%
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	0,9	1,9	2,0	
Durée de la dette apparente	11,6	13,4	12,0	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

³⁹ 19 000 habitants de 12 communes et les 370 habitants de Poiley ont un assainissement non-collectif.

Dans le même temps, l'agglomération a réalisé près de 1,6 M€ d'investissements, financés par la Caf (1,1 M€) et la reprise des résultats. Elle a choisi de travailler sur des projections de travaux à l'échelle d'une ou deux communes, ce qui reflète son engagement de tenir une comptabilité analytique par commune. En 2024, elle projette de mener une étude d'harmonisation tarifaire et de réaliser une prospective des investissements à réaliser.

Ces éléments traduisent la volonté de l'agglomération de s'approprier la compétence assainissement sur les secteurs communaux où elle l'exerce directement.

2.1.5 Le suivi des délégations

2.1.5.1 Une information des usagers à améliorer pour la gestion déléguée aux communes

En vertu des articles L. 2224-5 et D. 2224-1 du CGCT, les maires des communes ayant reçu délégation de l'agglomération pour la gestion de la compétence eau et assainissement produisent chaque année un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public (RAPQS) destiné à l'information des usagers.

Ces rapports sont plus ou moins complets en fonction de la taille et des moyens dont disposent les communes pour les réaliser. S'ils apportent des renseignements utiles sur le prix et la qualité du service, ils demeurent lacunaires sur la consistance des réseaux. Par ailleurs, les communes ne remettent pas systématiquement les rapports annuels à l'agglomération, de telle sorte que tous les rapports ne sont pas actés par délibération de l'EPCI. De fait, le dispositif mis en place apparaît lourd pour des communes rurales aux effectifs limités.

2.1.5.2 Une connaissance variable des réseaux d'assainissement

Les rapports annuels ne mentionnent pas toujours le linéaire de réseaux dont la commune à la charge⁴⁰, ce qui peut être révélateur d'une méconnaissance du patrimoine attaché à cette compétence. Par ailleurs, l'état de l'actif de Fougères Agglomération ne mentionne pas les canalisations d'eaux usées nécessaires à l'exercice de la compétence, dont le transfert à l'EPCI devait être opéré lors de la prise de compétence au 1^{er} janvier 2020 et non rétrocedé aux communes dans le cadre d'une délégation de compétence.

Les RAPQS mentionnent un indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux (indice obligatoire P202.2B), noté sur 120. La note moyenne de 46/120 en 2020 pour les 13 communes exerçant la compétence assainissement par délégation de l'agglomération, illustre une connaissance insuffisante du réseau.

Le caractère lacunaire de ces informations concernant les plus petites communes qui exercent la compétence par délégation, ne favorise pas la mise en œuvre d'une politique d'assainissement cohérente à l'échelle de l'agglomération.

La chambre invite l'agglomération à améliorer le suivi de sa compétence assainissement déléguée aux communes et à mettre en place un inventaire exhaustif des réseaux d'assainissement, afin de garantir une meilleure connaissance du réseau, préalable indispensable au bon exercice de la compétence.

⁴⁰ Pour l'année 2020, cette donnée manque pour les communes de Villamée, de Saint-Ouen-des-Alleux, de La Selle-en-Luitré ou encore du Loroux.

- L'identification des biens de retour dans les contrats de DSP

Globalement, les biens dits de retour sont envisagés dans les différentes conventions de DSP. En fonction des délégataires, leur identification reste cependant assez limitée voire inexistante. Fougères Agglomération devra porter une attention particulière aux biens de retour en fin de contrat.

2.2 Les zones d'activité

L'agglomération compte dix zones d'activité suivies sur neuf budgets représentant plus de 309 hectares. Ces zones sont réparties sur l'ensemble du territoire communautaire, y compris en dehors des principaux axes routiers de communication.

2.2.1 Une stratégie de développement économique qui reste à définir

Le projet de territoire comporte un objectif de développement économique et rappelle les missions menées par Fougères Agglomération : accompagnement des projets d'entreprise dans une logique de sobriété foncière dans le cadre de leurs recherches d'implantations, densification des zones d'activités économiques (ZAE) existantes tout en étudiant les alternatives aux constructions neuves, soutien à la création de villages d'entreprises dans une logique d'optimisation du foncier et soutien au parcours résidentiel des entreprises au sein de l'agglomération, avec l'appui du Fonds de soutien aux initiatives locales (coworking, location de bureaux et de salles, incubateurs d'entreprises, FabLab).

Le premier objectif vise à « *Provoquer des créations de ZA artisanales et industrielles* » afin de renforcer l'attractivité économique du territoire. Il est ainsi proposé de mettre en place un plan pluriannuel d'investissements (PPI) à 5-10 ans, mobilisant l'ingénierie et les finances de Fougères Agglomération.

Il est observé que la compétence économie-aménagement-technique est éclatée dans l'organisation de l'agglomération ; elle fait intervenir le pôle aménagement qui regroupe les mobilités, l'habitat (social et revitalisation) et l'environnement (eau, assainissement, bocage...), la direction de l'économie (développement, managers d'équipements et emploi-formation) et les services techniques. Si la circulation de l'information entre les acteurs de l'aménagement ne pose pas de difficultés, cet éclatement des missions ne favorise pas l'émergence d'une stratégie. En effet, l'environnement juridique mis en place avec le Zan requiert désormais une plus grande capacité d'anticipation, de conceptualisation et d'action, que l'éparpillement des missions au sein de plusieurs directions ne favorise pas.

Plus globalement, la conception des plans locaux d'urbanisme (PLU) relève encore de la compétence communale. Or, la mise en place du Zan pose la question de la répartition des espaces entre habitat et économie, qui ne peut être traitée de manière cohérente qu'à l'échelle de l'agglomération.

La chambre recommande à Fougères Agglomération d'établir le schéma stratégique d'aménagement des ZAE prévu par le projet de territoire, qui constitue en enjeu majeur d'aménagement. En réponse aux observations provisoires, le président de Fougères Agglomération a indiqué qu'un schéma d'accueil des entreprises incluant les questions immobilières et foncières était en cours d'élaboration avec l'appui d'un cabinet spécialisé depuis mars 2024.

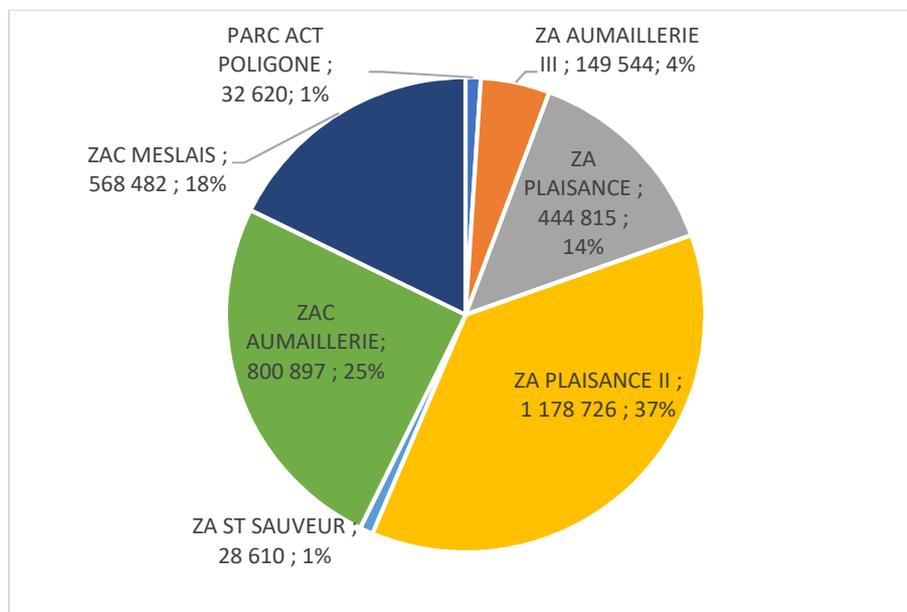
Recommandation n° 8. : Établir le schéma stratégique d'aménagement des ZAE prévu par le projet de territoire.

2.2.2 Des volumes de ventes élevés mais inégalement répartis

L'agglomération a réalisé plus de 3,2 M€ de ventes de terrains aménagés et investi quelque 1,2 M€ sur la période de contrôle 2017-2022.

Si le volume de ces ventes est important, leur répartition est inégale sur le territoire. Ainsi, plus de la moitié d'entre elles se situent dans les ZAE « Plaisance » situées à proximité immédiate de l'autoroute A84 et 30 % sur la zone d'aménagement concerté (Zac) de l'Aumallerie, proche du contournement sud de Fougères sur la route de Mayenne. Enfin, l'agglomération a pu céder des lots sur la commune de Lécousse, sur une zone proche de la route raccordant Fougères à l'autoroute A84. Ces zones sont également celles où l'agglomération a le plus investi.

Graphique n° 2 : Répartition des ventes en euros par zone d'activités



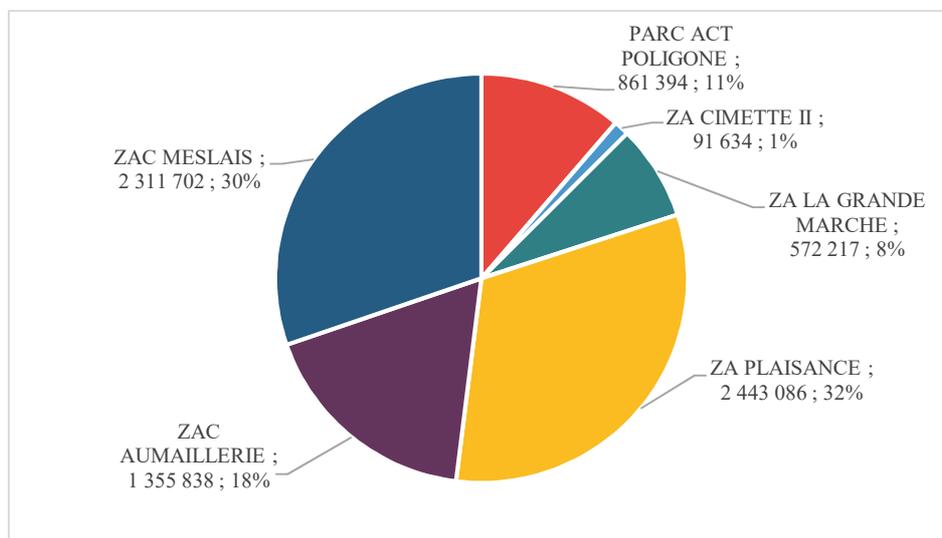
Source : balances comptables des comptes de gestion 2022.

2.2.3 Des stocks de terrains disponibles encore importants

Les stocks de terrains disponibles sont passés sur la période de 8,6 à 7,6 M€, grâce à des ventes soutenues et en croissance, avec certaines opérations qui apparaissent particulièrement rentables. Ainsi, le prix de vente sur Plaisance est de 30 €/m² pour un coût de revient estimé par l'agglomération de 9,58 €/m². La rotation des stocks (stocks/ventes) s'est donc améliorée sur la période pour s'établir à huit années en 2022. Ce ratio reste néanmoins très inégal selon les budgets. Ainsi le parc d'activité Poligone situé au nord de l'agglomération à Poilley et la ZA de la grande Marche située à Javené sur un site relativement isolé du contournement sud de Fougères, n'ont pas enregistré de ventes, si ce n'est marginalement. Ces zones qui rencontrent des difficultés de commercialisation représentent un stock de 1,4 M€.

Les ZA Plaisance, Aumailerie et Meslais représentent 80 % de la valeur des stocks, la principale, bien qu'isolée, étant située sur un grand axe routier.

Graphique n° 3 : Composition des stocks de terrains aménagés (en €)



Source : CRC à partir des balances comptables des comptes de gestion 2022.

2.2.4 Le financement des zones d'activité et leur coût pour le budget principal

Les 7,6 M€ de stock de terrains à fin 2022 sont notamment financés par un prêt du budget principal de 4,6 M€ et des prêts bancaires passés de 1,8 à 0,9 M€ entre 2017 et 2022. Le solde global de financement des budgets annexes d'aménagement est légèrement négatif, à 0,17 M€.

Si les budgets sont équilibrés, les ventes restent encore lentes avec une rotation des stocks de huit années et une immobilisation de fonds conséquente pour le budget principal.

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.

CONCLUSION DE LA PARTIE

La gestion de l'eau et l'assainissement a été marquée par des anomalies juridiques (mise à jour tardive des statuts) lors de la prise de compétence, qui pour certaines perdurent (contrôle obligatoire de conformité des installations d'assainissement collectif lors de la vente d'un bien immobilier, ne tenant pas compte de l'âge de l'immeuble ou de la durée de validité de dix ans du document attestant de cette conformité). Elle doit par ailleurs être améliorée sur de nombreux points : circuit de validation des tarifs, transferts de patrimoine, architecture budgétaire, connaissance du réseau, information des usagers...

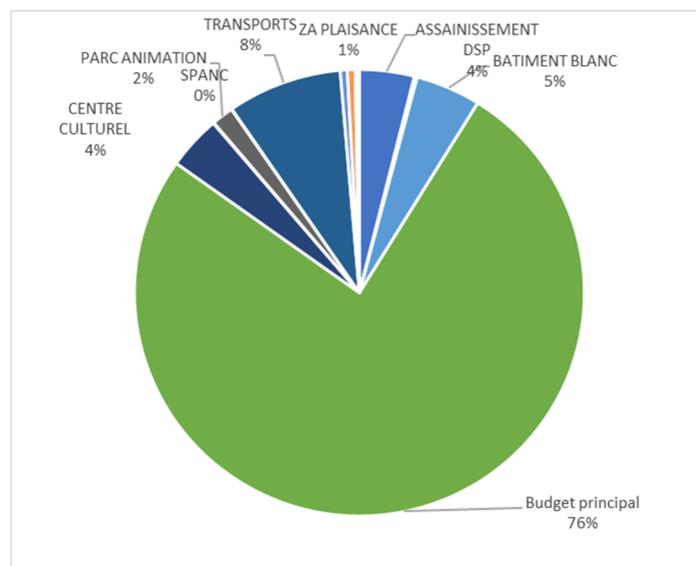
La gestion des zones d'activité a permis d'enregistrer des volumes de ventes élevés, mais inégalement répartis sur le territoire, tandis que les stocks de terrains disponibles sont encore importants. Compte tenu de cette situation, l'agglomération gagnerait à réorienter vers l'habitat les zones qui rencontrent le plus de difficultés de commercialisation.

3 LA SITUATION FINANCIERE

Le budget communautaire est structuré en 2022 autour d'un budget principal et de 13 budgets annexes, totalisant 74,5 M€ de recettes. Le budget principal a enregistré cette même année 76 % des dépenses totales, le budget transport étant le second budget avec 8 % des dépenses. Si deux budgets annexes ont été supprimés en 2023 (base de loisirs Chenedet et Spanc, sur la base de l'article R. 2224-19-1 du CGCT qui permet de regrouper les budgets assainissements collectif et non collectif sous réserve de joindre un état complémentaire de répartition entre les deux services)⁴¹, certains d'entre eux n'enregistrent que des montants résiduels (Poligone, Cimette II). À l'inverse, d'autres ne sont pas mouvementés ou ne font pas l'objet d'un compte administratif mais d'un compte de gestion (Zone Estuaire, Massonais, Aumaillerie III, assainissement régie). En 2023, l'agglomération a opté pour la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (Reom) et a créé un budget dédié.

Ce nombre important de budgets ne permettait pas d'appréhender aisément la situation financière globale de l'agglomération. À la suite du contrôle de la chambre, les budgets des zones d'activité ou d'aménagement ont été regroupés dans un budget unique.

Graphique n° 4 : Répartition des dépenses totales par budget - 2022



Source : CRC à partir des données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL).

⁴¹ Les 11 budgets annexes se répartissent en six budgets de zones d'aménagement, trois services publics industriels et commerciaux (parc d'animation, budget transports et budget assainissement) et deux services publics administratifs (centre culturel et atelier-relais).

3.1 Présentation financière consolidée du bloc communal

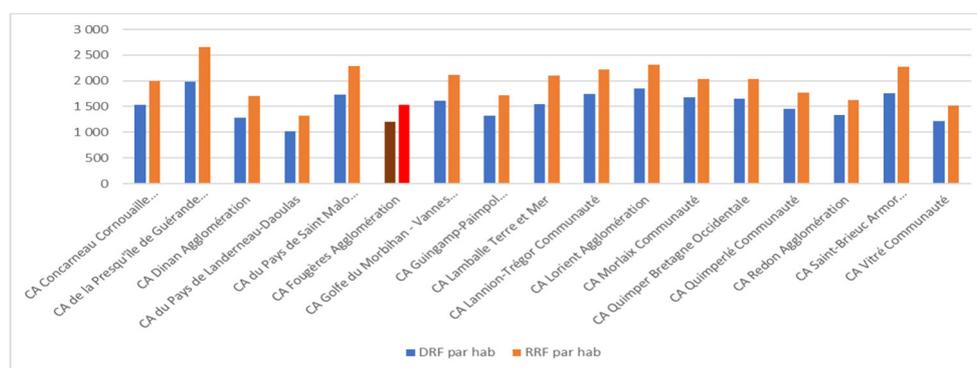
Fougères Agglomération dispose en 2023 d'un potentiel fiscal par habitant de 392 €, supérieur à la médiane des EPCI bretons (290 €) et à la moyenne des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) (323 €), mais inférieur à celle des communautés d'agglomération (432 €)⁴².

Globalement, les communes de l'agglomération disposent d'un potentiel financier inférieur de 15 % à la strate (869 € par habitant en moyenne contre 1 019 € par habitant en moyenne au sein de la strate), quatre d'entre elles seulement ayant un potentiel financier supérieur⁴³ à leur strate. La ville-centre est elle-même fiscalement moins favorisée avec un potentiel financier inférieur de 20 % à celui de sa strate (1 020 € par habitant contre 1 271 € par habitant), ce qui se traduit par un effort fiscal supérieur de 15,8 % à la moyenne des communes de taille comparable (1,42 contre 1,22 pour la strate). L'effort fiscal agrégé du bloc communal de Fougères qui s'élève à 126,78 %, est le 298^e plus élevé sur les 1 260 EPCI à fiscalité propre de France (médiane de 113,74 %) et le 16^e des 60 EPCI bretons (médiane de 117,65 %)⁴⁴. Les communes et l'agglomération mobilisent donc leur fiscalité davantage que la moyenne.

3.1.1 Une faible intégration

Les dépenses moyennes réelles de fonctionnement par habitant des blocs communaux bretons (communes et EPCI, hors communes isolées et métropoles) s'élevaient à 1 224 € en 2022, avec un écart important entre les communautés de communes (1 185 €) et les communautés d'agglomération (1 548 €). Avec 1 198 € par habitant⁴⁵, Fougères Agglomération affiche un niveau plus proche des communautés de communes que des communautés d'agglomération (cf. annexe n°3).

Graphique n° 5 : Dépenses et recettes par habitant du bloc communal en 2022 – communautés d'agglomération bretonnes



Source : CRC d'après data OFGL.

⁴² Fougères Agglomération dispose du 51^e plus faible potentiel fiscal et du 86^e plus faible coefficient d'intégration fiscale (Cif) parmi les 227 communautés d'agglomération françaises.

⁴³ Javené, Lécousse, La Selle-en-Luitré, Villamée, Poilley.

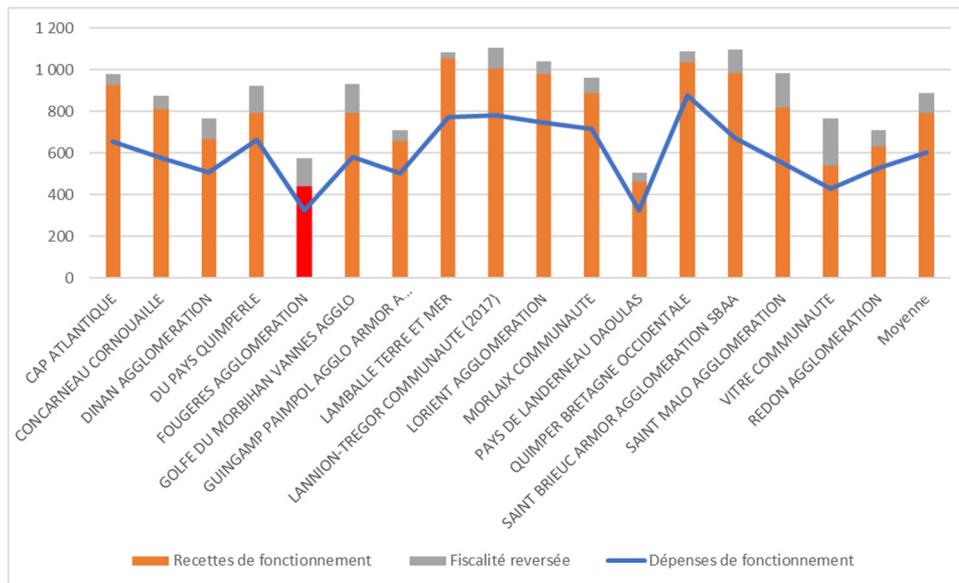
⁴⁴ Source : critères de répartition DGF des EPCI 2023.

⁴⁵ 57 272 habitants pour 68 599 473 € de dépenses consolidées, 50 246 361 € de dépenses communales et 18 620 471 € de dépenses communautaires (hors reversements de fiscalité).

La proportion des dépenses communales dans les dépenses globales du bloc communal breton était de 63,3 % en 2022, avec une intégration plus prononcée pour les agglomérations (61,2 % contre 66,7 % pour les communautés de communes). Le niveau d'intégration de Fougères Agglomération est beaucoup plus faible que cette moyenne, puisque les dépenses de ses communes représentent 73,2 % des dépenses totales du bloc communal. Sur ce point, alors que l'agglomération est le 16^e EPCI (sur 59) le plus important de Bretagne par le nombre d'habitants comme par le volume des dépenses, elle est le 52^e EPCI dont les dépenses communales sont les plus importantes rapportées aux dépenses totales. Cette situation se traduit par des dépenses de fonctionnement communautaires inférieures d'un quart à la moyenne bretonne (325 € par habitant pour une moyenne de 439 € ; 426 € pour les communautés de communes, 584 € pour les communautés d'agglomération). Fougères Agglomération se situe ainsi au huitième rang des agglomérations dont les dépenses sont les plus faibles de Bretagne.

De fait, le poste « fiscalité reversée »⁴⁶ aux communes est particulièrement élevé avec 135 € par habitant, pour une médiane régionale des communautés d'agglomération et de communes de 63 € par habitant. Fougères Agglomération est ainsi le huitième EPCI qui reverse le plus de fiscalité par habitant en Bretagne, ce qui traduit un faible niveau de transfert de compétences.

Graphique n° 6 : Dépenses et recettes de fonctionnement par habitant des communautés d'agglomération bretonnes en 2022



Source : CRC d'après data OFGL.

⁴⁶ La fiscalité reversée inclut notamment les attributions de compensation (AC) et les dotations de solidarité communautaire (DSC) versées par l'EPCI aux communes.

3.1.2 La situation financière des communes

La situation financière des communes membres de l'EPCI est bonne, avec une capacité théorique de désendettement moyenne de 4,5 années en 2022 (4,9 en 2017), une Caf en croissance moyenne annuelle de 1,8 % en euros constants, des excédents budgétaires de 17,7 M€ en 2022 (+3 M€ par rapport à 2017) et une trésorerie globale de 188 jours de charges courantes (23,4 M€ au 31 décembre 2022), même si celle-ci est en partie liée à d'importants excédents des budgets annexes (4 M€ au 31 décembre 2022 contre 2 M€ en 2017).

La progression de 2,1 M€ de la Caf des communes entre 2017 et 2022 s'explique par une croissance des produits de gestion (+6,5 M€) supérieure à celle des charges courantes (+4,4 M€). Cette dernière trouve notamment son origine dans la baisse des taux d'intérêt qui a permis de réduire de 0,56 M€ les charges financières malgré un endettement passé de 51,5 à 56,4 M€, ainsi que dans la croissance des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (+0,66 M€ entre 2017 et 2022 et +0,45 M€ du fonds départemental des DMTO des communes de moins de 5 000 habitants). Elle s'explique aussi par l'augmentation des taux de la fiscalité ; le taux moyen de taxe foncière est ainsi passé de 39,23 % en 2018 à 41,24 % en 2022⁴⁷. En particulier, la commune de Fougères a augmenté son taux de taxe foncière sur les propriétés bâties en 2022, lequel est passé de 42,54 % à 45,94 %, soit une augmentation de 8 %. Entre 2021 et 2022, les taux de foncier bâti ont augmenté en moyenne de 4,26 % sur le territoire, ce qui a généré un produit supplémentaire de 0,838 M€.

La ville de Fougères concentre d'importantes charges de centralité puisqu'elle supporte 46,3 % des charges de gestion communales, alors qu'elle ne représente que 36,9 % de la population communautaire, ce qui atteste de son rôle de ville-centre. Elle a par ailleurs investi 49,6 M€ sur les 118,2 M€ investis par les 29 communes sur cette période, soit 42 % du total. Son encours de dette est passé de 21,7 à 29,7 M€ entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2022.

Sans qu'elle n'appelle d'inquiétude particulière, la situation de la ville-centre se caractérise par une diminution de ses marges de manœuvre financières et fiscales, en raison d'investissements conséquents et d'importantes charges de centralité.

3.2 La gouvernance financière

3.2.1 Les prospectives internes

Si la direction des finances s'est dotée d'un outil de prospective régulièrement mis à jour, celui-ci n'est pas en lien avec le document présenté à l'assemblée délibérante lors du DOB. Par ailleurs, cet outil souffre de lacunes intrinsèques avec des projections de croissance des recettes incohérentes au plan économique en raison d'hypothèses d'évolution de la TVA déconnectées de celles retenues en matière d'inflation pour les dépenses. En outre, le document de travail produit à la chambre comportait des formules de calcul erronées. Enfin, cet outil ne fait pas l'objet d'échanges internes afin de construire les scénarios d'évolution des produits et des charges.

⁴⁷ Sources : fiches critères DGF des communes 2018 et recensement des éléments d'imposition 2022.

La chambre invite l'agglomération à inscrire son outil de prospective dans sa gestion financière globale. À cet effet, la gouvernance devra évoluer pour que la prospective constitue un outil central de gestion, régulièrement actualisé au cours de l'exercice. Parallèlement, la vérification de la fiabilité et de la cohérence de ses hypothèses devra faire l'objet d'un suivi administratif régulier en interne. En réponse aux observations provisoires, le président de Fougères Agglomération s'est engagé à intégrer la prospective et la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) dans la gouvernance budgétaire, tout en soulignant le caractère instable de l'environnement économique des collectivités locales.

3.2.2 Le débat d'orientations budgétaires

Le rapport d'orientations budgétaires (ROB) présenté à l'assemblée délibérante est composé d'éléments de contexte économique, d'une présentation de la loi de finances pour la partie concernant les collectivités et du compte administratif prévisionnel de l'année N-1. Des éléments relatifs à la dette et au personnel complètent ce document, sans que soient toutefois précisés la durée annuelle du temps de travail des agents et les avantages en nature qui leurs sont accordés, comme l'exige l'article L. 2312-1 du CGCT.

La présentation du projet de budget suivant est organisée par chapitre avec une PPI. Cette dernière peut donner lieu à des écarts par rapport à la présentation littéraire des différentes opérations, en raison de la prise en compte des reports.

La partie financement de la PPI du débat d'orientations budgétaires (DOB) pour 2023, présentée à titre indicatif, apparaît sommaire avec une épargne nette estimée de manière approximative à 2,78 M€ de 2023 à 2027, soit un montant sans cohérence avec la présentation faite en amont (épargne nette estimée à 1,4 M€). De même, les principaux ratios de solvabilité ne sont présentés que pour l'exercice N+1, ce qui constitue un horizon insuffisant pour mesurer la capacité de l'agglomération à porter sa PPI sur l'ensemble de sa durée. Ces ratios pourraient en outre faire l'objet d'arbitrages sur leurs valeurs limites, afin de proposer à l'assemblée délibérante un cadrage des capacités d'investissement de l'EPCI (capacité de remboursement cible, plafond d'endettement, etc.).

Enfin, les budgets annexes ne font pas l'objet d'un débat d'orientation, même sommaire, malgré le poids budgétaire important de certains d'entre eux.

Si le ROB est globalement de bonne qualité, il devra être complété par les données prévues par le CGCT en matière de ressources humaines, ainsi que par une présentation, même synthétique, des budgets annexes. En outre, la PPI gagnerait à être mise en cohérence avec les prospectives internes et à faire l'objet d'arbitrages sur la base d'un cadrage des capacités d'investissement de l'établissement.

3.2.3 La préparation budgétaire

Depuis le début du mandat en cours, la préparation budgétaire ne fait pas l'objet d'une procédure formalisée. À ce titre, la dernière lettre de cadrage signée du DGS remonte à 2019. Si des commissions thématiques se réunissent pour arbitrer les propositions budgétaires émanant des services, il n'existe pas de réunions budgétaires techniques entre les services opérationnels, la direction des finances et, le cas échéant, les élus sectoriels, ce qui prive l'administration de la possibilité de mener un véritable dialogue de gestion. De même, les satellites et syndicats ne sont pas conviés à présenter leurs projets de budget.

Les relations avec le Smictom du Pays de Fougères

L'agglomération perçoit auprès des usagers une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (Reom) pour le compte du Syndicat mixte intercommunal pour la collecte et le traitement des ordures ménagères (Smictom) du Pays de Fougères. Le produit voté par le Smictom a significativement augmenté au cours de la période sous revue, passant de moins de 4,2 M€ en 2017 à plus de 5,2 M€ en 2022, soit une augmentation moyenne annuelle de 4,7 %.

En regard, le Smictom dispose de réserves particulièrement importantes, avec une trésorerie de 3,4 M€ et une épargne nette en forte croissance, passée de 0,5 à 1,2 M€ entre 2017 et 2022.

L'absence de dialogue de gestion entre ce syndicat et l'agglomération ne permet pas à cette dernière d'exercer un contrôle sur ce satellite et d'expertiser le bien-fondé de l'augmentation de la trésorerie du Smictom et de la Reom collectée. **La chambre invite l'agglomération à organiser des réunions budgétaires avec ce syndicat.**

La chambre recommande de formaliser et mettre en œuvre un dialogue de gestion dans le cadre de la préparation budgétaire. De même, 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.

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.

3.2.4 L'absence de tableaux de bord

Pour le pilotage budgétaire de l'agglomération, la direction générale ne dispose pas de tableaux de bord établis régulièrement. **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.**

3.2.5 L'absence de guide des achats

L'agglomération ne s'est pas dotée d'un règlement intérieur de la commande publique. Si les volumes de la commande publique sont relativement réduits, la constitution d'un tel document précisant les arbitrages en matière de seuils d'achats, de délégations, de délais ou de supports de publicité, serait néanmoins utile. Aussi, la chambre recommande de rédiger un guide interne de la commande publique, rappelant de manière pratique et concrète les seuils et formalisant le processus interne de passation, depuis la définition des besoins jusqu'à la notification des marchés.

Recommandation n° 10. : Rédiger un guide interne des achats.

3.2.6 La consommation des crédits

Le taux de consommation des crédits de la section de fonctionnement, hors versements aux communes, est médiocre puisqu'il se situe autour de 95 %. Si rapporté aux ouvertures de crédits du budget primitif ce taux apparaît plus favorable, cela s'explique par l'inscription en décisions modificatives de crédits destinés à équilibrer la section de fonctionnement au regard de recettes nouvelles supérieures aux attentes. Le compte « 617 études » est ainsi réabondé et non consommé. Il demeure néanmoins que le chapitre « 011 charges à caractère général » fait l'objet d'inscriptions optimistes qui pourraient être mieux calibrées. La mise en œuvre d'un dialogue de gestion serait de nature à améliorer ce niveau de consommation des crédits.

3.2.7 Le pilotage comptable

L'agglomération s'est dotée de deux documents didactiques destinés aux agents, décrivant pour l'un la procédure budgétaire et pour l'autre le circuit comptable. Ce dernier est organisé autour d'un processus de validation informatisé permettant de « *soumettre à la signature* » de l'autorité compétente le bon de commande rédigé par les services. Le directeur général adjoint a reçu délégation pour engager la dépense jusqu'à 3 000 € HT, les directeurs jusqu'à 500 € HT, tandis que les délégations aux vice-présidents ne comportent pas de plafond autre que celui prévu dans la délibération portant délégation au président, laquelle n'est pas rappelée dans le document décrivant le circuit comptable.

Le circuit de validation mis en place comporte plusieurs faiblesses. En premier lieu, il ne prévoit ni le contrôle de la validité de la qualité du signataire d'un bon de commande, ni le contrôle de conformité des montants entre l'engagement et la facture, d'une part, et entre le bon de commande et le devis, d'autre part. En deuxième lieu, il prévoit que « *Le devis peut être transmis a posteriori, lors du contrôle de la facture* ». Ce faisant, alors qu'en vertu de l'instruction budgétaire et comptable M14⁴⁸ l'engagement comptable doit être préalable ou concomitant à l'engagement juridique, le document décrivant le circuit comptable permet aux gestionnaires de s'exonérer de cet impératif de sécurisation des dépenses.

⁴⁸ Tome II, chapitre 2, 25 « principes » et § 4.6.2.1.

En définitive, la direction des finances limite ses contrôles à la correcte imputation comptable par le service de la comptabilité lors de l'engagement des dépenses, tandis qu'un même agent peut en théorie signer un bon de commande, réaliser les opérations de livraison correspondantes et attester du service fait, ce qui contrevient au principe de séparation des tâches⁴⁹. En outre, la possibilité de signer des contrats ou devis sans bons de commande et sans que la réservation et l'assurance de la disponibilité des crédits ne soit un préalable, contrevient aux règles de la comptabilité publique et traduit une insuffisance de maturité de la gouvernance comptable. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que dans les faits aucune facture n'était payée sans bon de commande préalablement signé par le DGS ou le directeur général adjoint. La chambre rappelle qu'indépendamment de ces pratiques, le circuit actuel de validation des dépenses est porteur de risques. **Elle invite la communauté d'agglomération à définir un nouveau guide comptable intégrant des étapes de contrôle par le service comptable plus poussées.**

3.3 La fiabilité des comptes

3.3.1 L'imputation des loyers des bâtiments blancs

Les loyers de deux crédits-baux comptabilisés au budget bâtiments blancs (ateliers-relais) sont, pour la part liée au remboursement du capital de la dette, imputés en compte 1676 « Dettes envers locataires-acquéreurs ». Or, cette imputation n'est applicable qu'aux locations-ventes régies par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, pour lesquelles est prévue une restitution à l'accédant des sommes versées par le locataire si le transfert de propriété n'a pas lieu. En l'espèce, les contrats signés relevant du code monétaire et financier (article L. 313-7) et ne prévoyant pas d'indemnisation dans l'hypothèse où le locataire n'exercerait pas son option d'achat, la constatation d'une dette est inappropriée.

Les comptes de ce budget sont donc erronés et induisent le lecteur en erreur avec une capacité d'autofinancement substantiellement amputée de 0,55 à 0,67 M€ selon les exercices. L'encours de dette s'en trouve également faussé puisqu'il inclut des produits de loyers. Au surplus, les bâtiments correspondant à ces crédits-baux ne sont pas amortis.

La chambre invite l'agglomération à corriger l'encours de la dette de ce budget bâtiments blancs et à amortir les bâtiments correspondants.

⁴⁹ Ce principe de base de la gestion des risques et du contrôle interne vise une séparation des fonctions sous un angle opérationnel qui, à travers un processus, garantit que des acteurs ne peuvent réaliser des tâches incompatibles entre elles (par exemple : autoriser une dépense et en effectuer le paiement, comptabiliser des factures d'achat et les approuver, préparer un paiement et réaliser un virement, tenir une caisse et en faire le rapprochement) qui seraient de nature à favoriser un risque d'erreur ou de fraude.

3.3.2 L'information sur les engagements donnés et reçus

Les annexes des différents comptes administratifs sont incomplètes puisqu'elles ne renseignent qu'un seul engagement, celui relatif aux crédits-baux du budget annexe bâtiments blancs. Cet engagement est en outre imputé de manière erronée au compte 8016 « Engagements donnés par la collectivité ou l'établissement - Redevances de crédit-bail restant à courir » au lieu du compte 80265 « Engagements reçus par la collectivité ou l'établissement - Redevances de crédit-bail restant à recevoir ».

Les engagements reçus ou donnés au titre des DSP relatives à l'assainissement (versement des soldes de provisions pour travaux non utilisées ou indemnisation des biens de retour) ne sont pas renseignés, privant ainsi la direction de l'EPCI et le lecteur des comptes d'une information potentiellement significative.

La chambre invite l'agglomération à recenser de manière exhaustive les engagements hors bilan reçus et donnés et à corriger l'imputation de ceux relatifs au budget bâtiments blancs.

3.3.3 La renégociation de dette de 2017 non renseignée dans les annexes

L'agglomération a réaménagé deux emprunts en 2017, avec à la clé une diminution du taux passé de 4,58 % à 2,47 %, moyennant une indemnité non recapitalisée de 17 408 € pour le premier emprunt. Cette renégociation n'a pas été mentionnée dans l'annexe A2.7 du compte administratif.

3.3.4 Les opérations pour compte de tiers

L'agglomération assume des travaux pour le compte de tiers, en particulier sur le bocage, qu'elle impute sur le compte 458 « Opérations pour le compte de tiers ». Ce compte a vocation à s'équilibrer en dépenses et en recettes et lorsque tel n'est pas le cas à la clôture de l'opération de mandat, une subvention doit être constatée dans les comptes pour la solder.

En l'espèce, le compte 458 n'est pas équilibré et les opérations les plus anciennes ne sont pas clôturées (par exemple les marchés passés pour 2016-2017⁵⁰). Le compte présentait ainsi un déséquilibre de 0,7 M€ au 31 décembre 2022, sans que les restes à réaliser ne permettent de le rétablir. **La chambre invite l'agglomération à clôturer les opérations du compte 458 devenues sans objet.**

⁵⁰ Travaux bocagers - hiver 2016/2017 : lots 5 et 6.

3.3.5 Les rattachements

En 2021, l'agglomération a rattaché 201 000 € de charges au compte 011 « charges à caractère général », alors que les mandats payés en 2022 mentionnant l'exercice 2021 se sont élevés à 419 000 €, dont 80 000 € correspondant à des marchés passés en 2021 exécutés en 2022. Cette sous-évaluation concerne notamment l'énergie, les études, des contrats de maintenance, ou encore les remboursements de frais par les communes (28 300 € dont 660 € rattachés). Les rattachements en recettes ont été également sous-estimés de près de 0,2 M€. Cet écart peut s'expliquer en partie par une procédure exigeant des services la transmission des montants à rattacher avant la fin de l'exercice, ce qui apparaît prématuré pour connaître le volumes des factures non parvenues. **La chambre invite l'agglomération à revoir son circuit d'information entre les services afin d'améliorer la qualité des rattachements de charges et produits à l'exercice.**

3.3.6 La connaissance du patrimoine

La chambre a relevé quelques écarts entre l'actif du bilan et l'inventaire comptable tenu par l'ordonnateur. À titre d'exemple, le compte « 21318 Autres bâtiments publics » est valorisé à 32 428 460,42 € au bilan contre 33 353 659,60 € à l'inventaire, de même que le compte « 2132 immeubles de rapport », valorisé à 7 581 286,40 € au bilan contre 7 934 804,44 € à l'inventaire.

Par ailleurs, les actifs financiers du compte 261 « titres de participation », valorisés à 499 469 € à l'inventaire, sont insuffisamment détaillés, la nature des participations correspondantes n'étant pas renseignée. À titre d'exemple, l'inventaire recense 53 190 € de participations au titre de la « ville de Fougères », sans plus de précision quant à la nature de cette participation, ou encore une participation de 19 998 € intitulée « TRANSFERT CC41400 » sans plus de détails. Enfin, l'état C2 « listes des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du CGCT) » recense un montant de participations de 370 324 €, éloigné des 499 469 € valorisés à l'inventaire. **La chambre invite l'agglomération à améliorer le recensement de ses participations financières.**

3.3.7 Les provisions

L'agglomération a comptabilisé en 2022 une provision pour créances douteuses, sur la base d'une délibération imprécise⁵¹. Dans les faits, la provision correspond à 15 % du montant des créances de plus de deux ans. **La chambre l'invite à préciser les termes de ses futures délibérations relatives aux provisions constituées au titre de l'article R. 2321-2 3° du CGCT⁵².**

⁵¹ « En 2022 le montant de la provision fera l'objet d'un mandat qui sera ensuite corrigé les années suivantes par un mandat (...) ou un titre ».

⁵² « 3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ».

De même, l'agglomération dispose d'importantes créances non recouvrées auprès du locataire de sa champignonnière qui bénéficie d'un crédit-bail courant jusqu'en 2027 (près de 0,3 M€ au 31 décembre 2021). Elle n'a pas constitué de provision pour ces créances, alors même que la société débitrice a fait l'objet d'une condamnation d'un montant total de 744 000 € le 6 juin 2023 et qu'en septembre 2023, un mandataire a été désigné par le président du tribunal de commerce de Paris en raison de déficits élevés en 2022. Le mandataire a proposé une conciliation à Fougères Agglomération et, à défaut, l'engagement d'une procédure de redressement judiciaire. **L'existence d'un risque sérieux de non-recouvrement des loyers auprès du locataire de la champignonnière devrait conduire l'agglomération à le provisionner.**

Par ailleurs, Fougères Agglomération détient des parts dans la société publique locale (SPL) Destination Fougères, dotée d'un capital social de 144 160 €. Bien que les capitaux propres de la société se soient réduits à 57 806 € au 31 décembre 2022, l'agglomération n'a pas provisionné ce risque et n'informe pas les tiers sur la dévaluation de son patrimoine financier qui pourrait en résulter.

Enfin, l'agglomération a accordé des avances remboursables à des entreprises dans le cadre d'un dispositif porté par la Région Bretagne (273 581 €), dont une partie au titre d'un fonds « Covid résistance » (21 000 €). La convention prévoit un remboursement en 2026 des avances accordées, après déduction d'une quote-part des défaillances constatées et des frais de gestion supportés par la Région. **La chambre invite l'agglomération à analyser son exposition au risque sur le fonds « Covid résistance » et à provisionner les frais de gestion de la Région ainsi que les risques de défaillances qu'elle viendrait à identifier.** En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que Fougères Agglomération avait voté une enveloppe de provisions de 0,3 M€ en mars 2024.

Recommandation n° 11. : Provisionner les risques d'impayés pesant sur les loyers de la champignonnière et sur la valorisation de la SPL Destination Fougères.

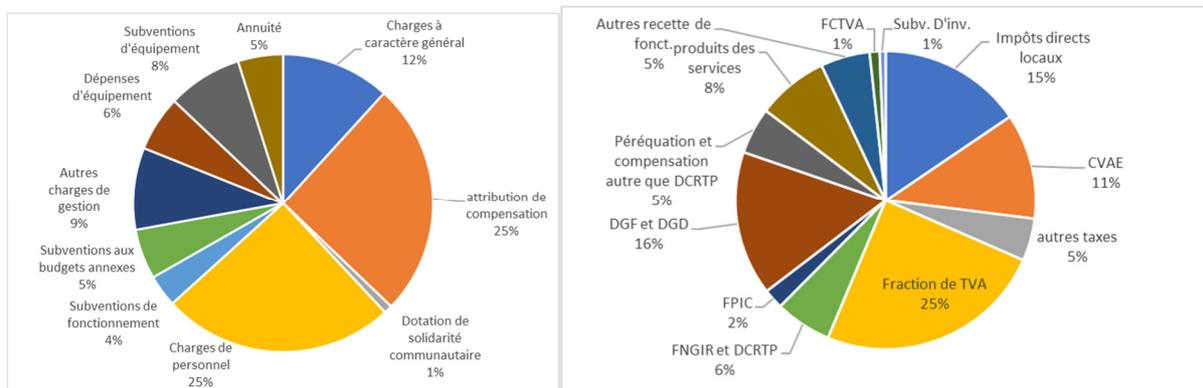
3.4 La situation financière de la communauté d'agglomération

En 2022, les dépenses consolidées de l'agglomération s'élèvent à 26,4 M€⁵³, dont 22,4 M€ pour le budget principal. À ces dépenses s'ajoutent 7,7 M€⁵⁴ de reversements de fiscalité aux communes.

⁵³ 29,5 M€ de dépenses agrégées.

⁵⁴ Chiffres OFGL.

Graphique n° 7 : Dépenses et recettes du budget principal

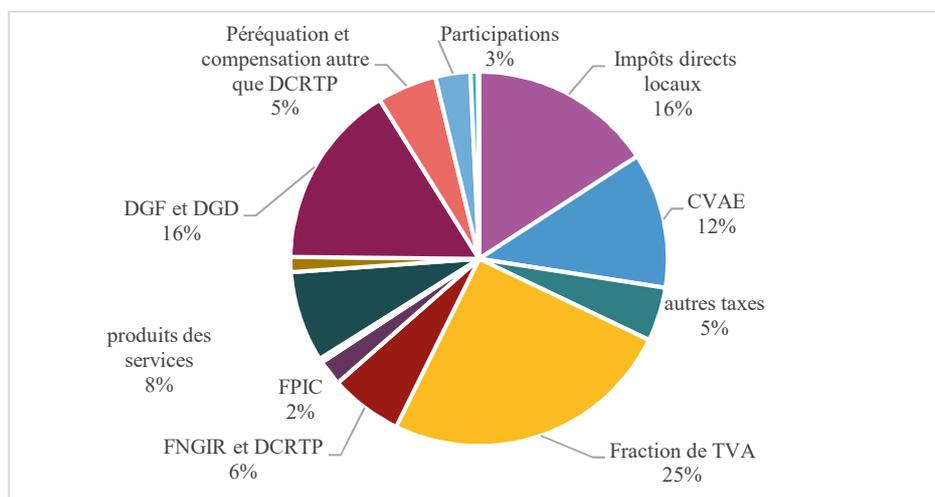


Source : CRC d'après les comptes de gestion 2022.

3.4.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion du budget principal qui s'élèvent à 29,2 M€ en 2022, ont enregistré une croissance moyenne annuelle de 2,6 % de 2017 à 2022 et de 0,5 % en euros constants au cours de cette même période. Ils sont composés à 58 % de produits fiscaux, dont 25 % de fraction de TVA et 16 % de taxe foncière. Les dotations de l'État ainsi que les dotations de compensations fiscales représentent pour leur part 29 % des produits de gestion.

Graphique n° 8 : Les produits de gestion en 2022



Source : CRC d'après les comptes de gestion 2022.

La réforme de la fiscalité locale a modifié la structure des ressources de l'agglomération, avec la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et son remplacement par le reversement d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) collectée au niveau national, l'abattement de la moitié de la taxe foncière (TF) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) acquittée par les entreprises industrielles. Ainsi, alors qu'en 2017 l'agglomération percevait 0,4 M€ d'allocations compensatrices (principalement de TH), elle a perçu en 2022 1,3 M€, principalement au titre de la CFE sur les locaux industriels.

Les produits fiscaux (TVA, impôts directs, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et compensations autres que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)) ont progressé de 3 % par an en moyenne, à un rythme supérieur à celui de l'inflation constatée sur la période. En particulier, la progression de la TVA (+9,75 %) et des bases de taxe foncières (+5 %) entre 2021 et 2022, a permis une croissance des recettes supérieure à 1 M€ en 2022. L'agglomération a maintenu ses taux d'imposition jusqu'en 2022, avant d'augmenter celui de la CFE de 4,8 % en 2023.

Le dynamisme économique de l'agglomération de 2017 à 2022 a permis une croissance sensible de la CFE, dont les produits sont passés de 3,8 M€ à 4,5 M€ (dont 1,2 M€ de compensations), soit une progression globale de 17,5 % supérieure de 10,7 % à l'inflation sur cette période.

Territoire industriel, Fougères Agglomération percevait une TP supérieure aux taxes qui lui ont ensuite été substituées (CVAE, taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), imposition forfaitaire des entreprises en réseau (Ifer), etc.) avec à la clé des compensations financières figées depuis 2010. Les dotations de l'État, en particulier la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les compensations de TP, sont restées stables sur la période, subissant une érosion monétaire de 1,8 % entre 2017 et 2022. Les produits des services sont également stables sur la période.

Tableau n° 2 : Les produits de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	Var. an. moy. constants
Impôts directs locaux	10 841 812	11 215 400	11 739 704	11 850 622	4 394 014	4 611 592	-15,7%	-17,4%
Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	3 048 110	2 933 884	3 538 135	3 381 846	3 296 337	3 417 757	2,3%	0,3%
autres taxes	1 046 234	908 285	1 034 967	1 080 016	1 022 582	1 365 754	5,5%	3,4%
Fraction de TVA	0	0	0	0	6 687 670	7 339 467	SO	SO
- restitut ^o au titre des dégrèvements et reversés	-1 648	-2 240	-2 490	-336 688	-46 878	-11 128	46,5%	43,6%
+/- Contribution nette FNGIR	983 947	983 947	983 642	983 642	983 642	983 642	0,0%	-2,0%
Fonds de péréquation (FPIC)	591 777	563 801	535 343	587 669	649 245	642 734	1,7%	-0,4%
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	45 992	53 488	73 138	74 826	75 632	103 487	17,6%	15,2%
produits des services	2 271 270	2 257 783	2 201 206	2 058 687	1 700 609	2 284 204	0,1%	-1,9%
Autres produits de gestion courante	325 538	359 452	417 682	704 711	371 590	387 263	3,5%	1,4%
Dotations Globales de Fonctionnement et DGD	4 621 866	4 915 213	4 838 046	4 780 319	4 729 815	4 675 974	0,2%	-1,8%
Péréquation et compensation autre que DCRTP	672 647	660 059	715 018	759 403	1 437 928	1 492 716	17,3%	14,9%
Dotat ^o de compensat ^o relais de la taxe professionnelle	850 579	850 579	839 783	834 140	834 140	834 140	-0,4%	-2,4%
Participations	455 552	541 259	757 460	794 025	694 658	870 939	13,8%	11,5%
Autres	0	0	0	0	42 638	188 975	NS	
Production immobilisée, travaux en régie	0	23 902	14 158	15 612	32 529	12 994	NS	
FCTVA	2 314	5 434	11 285	10 016	8 619	15 246	45,8%	42,9%
= Produits de gestion (A)	25 755 991	26 270 246	27 697 077	27 578 846	26 914 768	29 215 755	2,6%	0,5%
Dont impôts directs, péréquation et TVA	14 562 569	14 809 343	15 992 857	15 991 871	15 815 949	16 861 532	3,0%	0,9%
Dont Dotations de l'Etat et FPIC, FNGIR, DCRTP	7 048 169	7 313 540	7 196 814	7 185 770	7 196 842	7 136 490	0,2%	-1,8%

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

La baisse des produits des services en 2020 et 2021 est liée à la crise sanitaire, avec une diminution des produits des tarifs de la piscine de quelque 460 000 et 480 000 €. Celle-ci a été compensée en 2020 par des remboursements ponctuels de frais par les communes dans le cadre du transfert des médiathèques, mais aussi par des avoirs accordés (école d'arts, aquatis, etc.). L'agglomération a également bénéficié de produits exceptionnels⁵⁵ qui ont atténué les effets de la crise sanitaire en 2020.

⁵⁵ Notamment un remboursement de dégrèvement de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom).

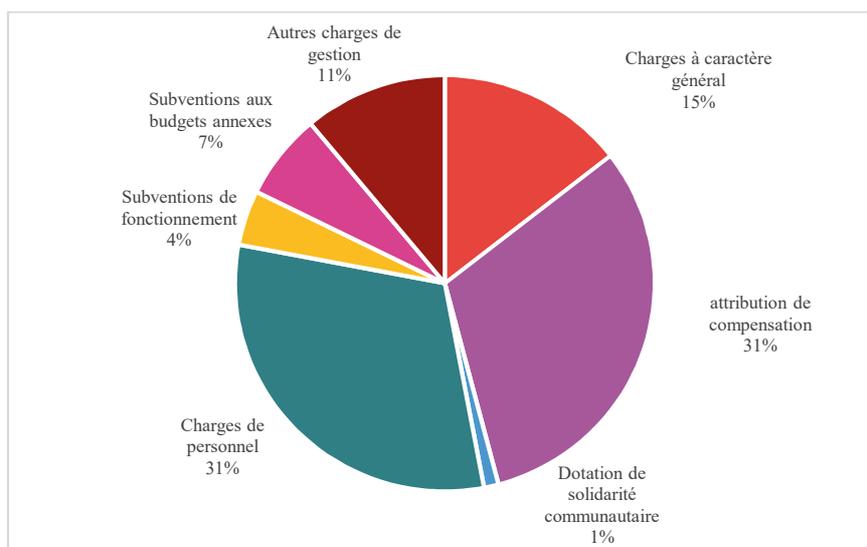
3.4.2 Les charges de gestion

3.4.2.1 Une structure de charges favorable

Les charges de gestion du budget principal s'établissent à 24,1 M€ en 2022. Elles sont composées de près d'un tiers de reversements d'attributions de compensation aux communes et marginalement d'une DSC figée, de 15 % de charges à caractère général, de moins d'un tiers de dépenses de personnel et de moins d'un quart de subventions et participations.

Les charges de gestion ont été maîtrisées puisque leur progression s'est limitée à 1,5 % en euros courants, soit une baisse de 0,5 % en moyenne annuelle en euros constants. Cette évolution a notamment été rendue possible par des diminutions de subventions. Ainsi, l'agglomération a supprimé en 2022 sa subvention de 0,2 M€ à l'association « *Fougères, pays en marche* », ainsi qu'au syndicat d'initiative (163 000 € en 2017, 0 € depuis 2020) et à la maison du canton (centre social à Louvigné-du-Désert lié à la compétence enfance) qui n'est plus de compétence communautaire (-128 000 €). De même, les subventions aux budgets annexes ont été réduites à compter de 2020, en particulier avec la suppression d'une subvention de développement économique de 0,2 M€.

Graphique n° 9 : Répartition des charges de gestion en 2022



Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 3 : Les charges de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	Var. an. moy. € constants
Charges à caractère général	2 685 914	2 915 059	3 110 651	2 801 815	2 879 003	3 494 591	5,4%	3,3%
attribution de compensation	7 884 914	7 788 175	7 788 175	7 788 175	7 569 016	7 569 016	-0,8%	-2,8%
Dotation de solidarité communautaire	270 000	270 000	269 999	270 000	269 998	269 998	0,0%	-2,0%
Charges de personnel	6 240 055	6 159 902	6 409 908	6 801 251	7 026 275	7 470 989	3,7%	1,6%
Subventions de fonctionnement	1 136 502	1 016 291	1 153 569	1 216 869	1 245 158	1 031 034	-1,7%	-3,9%
Subventions aux budgets annexes	1 743 030	1 972 263	1 824 000	1 873 000	1 387 249	1 614 220	-1,5%	-3,5%
Autres charges de gestion	2 395 899	2 552 415	2 497 183	2 552 276	2 650 746	2 664 683	2,1%	0,1%
= Charges de gestion (B)	22 356 314	22 674 104	23 053 484	23 303 387	23 027 445	24 114 530	1,5%	-0,5%

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

3.4.2.2 L'évolution de la masse salariale

Deuxième poste de dépense de l'agglomération, la masse salariale s'élève à 7,5 M€ en 2022. Elle a augmenté de 3,7 % en moyenne annuelle au cours de la période, avec une accélération sensible à partir de 2020. Cette évolution s'explique principalement par une croissance moyenne annuelle des effectifs rémunérés de 4,3 % entre 2018 et 2022 (3,14 % pour les titulaires, 6,1 % pour les non-titulaires), les salaires moyens n'ayant augmenté sur la période que de 0,5 % en moyenne annuelle. L'agglomération a en particulier repris les agents issus des compétences transférées avec un décalage temporel : 9 agents pour les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), 7 pour le réseau de lecture public, 3 pour la micro-crèche. Des postes ont également été créés dans les domaines de l'environnement (+5,3 agents : Gemapi, technicien assainissement, technicien « bocage »), du développement économique (+4,4 agents) et artistique (+2 agents pour l'école d'arts plastiques, +3 agents pour le conservatoire). Au total, de 2018 à 2022, les effectifs ont progressé de 35 agents, passant de 189 à 224 agents rémunérés en moyenne.

En dépit de cette progression, la masse salariale demeure nettement inférieure à la moyenne des communautés d'agglomération bretonnes (130 €/habitant pour une moyenne de 158 €/habitant).

3.4.2.3 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont connu une importante croissance moyenne annuelle, qui s'est élevée à 3,3 % hors inflation. Les achats d'études évoluent selon les années entre 59 000 € en 2020 et 353 000 € en 2019. Après une forte augmentation en 2018, notamment liée à la lutte contre les frelons asiatiques (+0,1 M€) et au centre de coût « *accueil des gens du voyage* » (+42 000 €), les charges à caractère général hors études ont été maîtrisées jusqu'en 2021. Près de la moitié des achats de fonctionnement concernent la piscine et les médiathèques en 2022. Si l'agglomération est globalement parvenue à maîtriser ses dépenses énergétiques en 2022 en dépit d'une forte progression des coûts de la piscine, ses dépenses à caractère général ont fortement augmenté en 2022. Outre une activité plus soutenue des médiathèques, l'agglomération a adhéré à l'agence locale de l'énergie du pays de Fougères pour 99 000 € et a renforcé ses travaux d'entretien du patrimoine et de maintenance (+142 000 €).

3.4.2.4 Les subventions aux budgets annexes

L'agglomération abonde chaque année ses budgets annexes pour des montants variant entre 1,4 M€ (2021) et 2 M€ (2018). La principale subvention concerne le centre culturel et s'élève à quelque 1 M€ en 2022.

L'agglomération assure en effet la gestion d'un centre culturel rassemblant deux lieux, le théâtre Victor Hugo et le centre culturel Juliette Drouet, dont les charges de gestion sont supérieures à 1,1 M€. Les recettes tirées de leur activité sont marginales et en diminution, en dehors même de la crise sanitaire, puisqu'elles sont passées de 165 000 € à 70 000 € sur la période.

En 2018, l'agglomération a renouvelé la direction du centre culturel. Même si la saison 2018-2019 a été programmée par l'ancienne direction, il est observé que le nombre de spectateurs payants a diminué au cours de la période sous contrôle⁵⁶. La baisse des recettes qui en a résulté (-57 %) a conduit l'agglomération à devoir augmenter sa subvention de 0,2 M€.

La baisse des recettes et de la fréquentation doit amener à questionner les raisons de la désaffectation du centre culturel, dont le coût net augmente pour l'agglomération.

3.4.3 La formation de l'autofinancement

La structure de coûts de l'agglomération est marquée par des versements aux communes peu dynamiques, liés à des transferts de compétences limités et une évolution des recettes favorable, notamment en 2022. Cela lui a permis de consolider son excédent brut de fonctionnement (EBF) qui est passé de 3,4 à 5,1 M€ entre 2017 et 2022. Après une diminution liée à la crise sanitaire, l'EBF a retrouvé en 2022 un niveau supérieur à celui d'avant-crise (4,6 M€ en 2019).

Tableau n° 4 : La formation de l'autofinancement

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	Var. an. moy. € constants
Produits de gestion (A)	25 755 991	26 270 246	27 697 077	27 578 846	26 914 768	29 215 755	2,6%	0,5%
Charges de gestion (B)	22 356 314	22 674 104	23 053 484	23 303 387	23 027 445	24 114 530	1,5%	-0,5%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 399 677	3 592 792	4 643 593	4 275 459	3 887 323	5 101 225	8,5%	6,3%
+/- Résultat financier	-508 591	-459 576	-433 752	-407 178	-386 201	-376 708	-5,8%	-7,7%
+/- Titres et mandats annulés	-3 382	-3 603	-10 035	18 274	1 644	1 853		
= CAF brute	2 887 704	3 129 614	4 199 806	3 886 555	3 502 767	4 726 370	10,4%	8,1%
- Annuité en capital de la dette	886 987	912 366	912 633	938 550	1 035 699	1 069 692	3,8%	1,7%
= CAF nette ou disponible (C)	2 000 718	2 217 247	3 287 173	2 948 005	2 467 068	3 656 678	12,8%	10,5%

Source : Anafi d'après comptes de gestion.

Sur la période, l'agglomération a remboursé 5,8 M€ d'emprunts et mobilisé 3,5 M€ de nouveaux emprunts. Ce désendettement, conjugué au fait que les nouveaux emprunts ont été souscrits à des taux plus favorables, a permis de réduire le niveau des frais financiers. Les taux d'intérêts apparents n'ont toutefois que peu diminué et s'établissent à 2,7 %, soit un niveau très supérieur à la moyenne des communautés d'agglomération bretonnes (1,6 %). Cette situation s'explique par le fait que Fougères Agglomération ne s'est que peu endettée sur la période où les taux étaient bas⁵⁷ et par une structure de taux reposant aux trois quarts sur des taux fixes. En définitive, la charge de la dette du budget principal est passée de 0,49⁵⁸ à 0,38 M€ entre 2017 et 2022, pour un encours de dette passé de 16,4 M€ en 2017 à 14 M€ au 31 décembre 2022.

⁵⁶ Parallèlement, le taux de remplissage des salles est passé de 58 % en 2018 à 45 % en 2019 et 25 % en 2022 pour les spectacles tout public.

⁵⁷ L'ensemble des communautés d'agglomération bretonnes ont mobilisé 232 M€ d'emprunts nouveaux entre 2017 et 2022 pour 305 M€ d'encours au 1^{er} janvier 2017. L'agglomération de Fougères n'a mobilisé que 3,5 M€ pour 13,4 M€ d'encours au 1^{er} janvier 2017.

⁵⁸ L'écart entre les frais financiers et le résultat financier est lié à 17 758 € d'indemnités de remboursement anticipé en 2017.

Grâce à l'augmentation de son EBF et à la diminution de la charge de sa dette, la capacité d'autofinancement (Caf) brute de l'agglomération est passée de 2,9 à 4,7 M€ entre 2017 et 2022. La capacité théorique de remboursement s'est donc améliorée, diminuant de 5,7 à 3 années sur la période de contrôle, soit une durée proche de la moyenne des communautés d'agglomération bretonnes en 2022. Historiquement, Fougères Agglomération avait fait le choix de mobiliser des emprunts d'une durée longue puisque sa dette s'éteignait en apparence en un peu plus de 18 années en 2017. Avec le vieillissement de son encours, son extinction se situe désormais à 13 années et se traduit par une augmentation des remboursements qui sont passés de 0,9 à 1,1 M€ entre 2017 et 2022. Malgré cette évolution, la Caf nette s'est améliorée, passant de 2 à 3,7 M€.

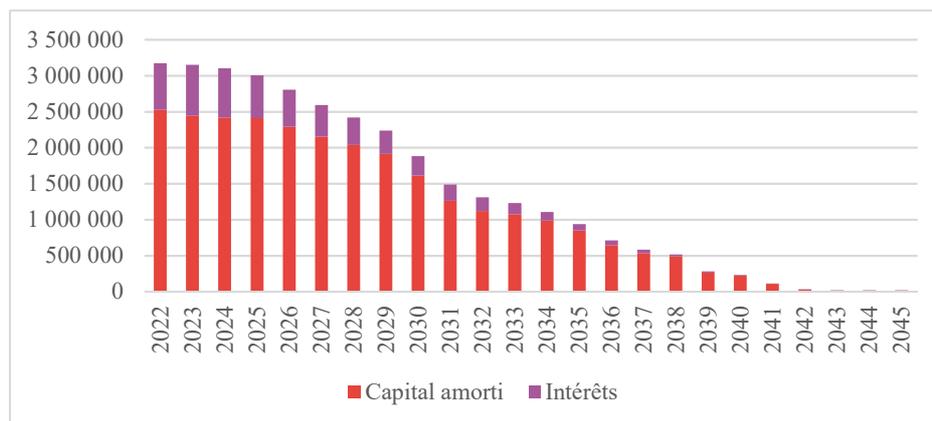
Tableau n° 5 : Principaux ratios d'alerte (montants en € délai en années)

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	490 833	459 576	433 752	407 178	386 201	376 708	-5,2%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,0%	3,0%	3,0%	2,8%	2,6%	2,7%	-2,2%
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	16 393 526	15 482 432	14 570 979	14 634 116	15 099 663	14 030 453	-3,1%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,7	5,0	3,5	3,8	4,3	3,0	
Délai de remboursement apparent	18,5	17,0	16,0	15,6	14,6	13,1	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

L'approche consolidée donne également à voir une diminution de la dette communautaire, qui est passée de 33,3 M€ à 25 M€ entre les 31 décembre 2017 et 2022. Le poids du remboursement de cette dette diminuera fortement après 2026, ce qui offrira des marges de manœuvre à l'agglomération.

Graphique n° 10 : Profil d'extinction de la dette tous budgets



Source : CRC d'après données de Fougères Agglomération.

3.4.4 Le financement du budget bâtiments blancs

Le budget bâtiments blancs concerne des ateliers-relais dont le patrimoine est valorisé à hauteur de 17,5 M€ au 31 décembre 2022. Ce patrimoine est financé par 7,6 M€ d'emprunts (après retraitement de la dette correspondant à la somme des loyers encaissés), 2,7 M€ de subventions d'investissement et 2,8 M€ de fonds propres.

Chaque année, l'agglomération perçoit un peu moins de 0,5 M€ de recettes de loyers, 75 000 € de récupérations de charges, mais aussi 0,6 M€ de loyer lié au capital des crédits-baux. Elle a cessé de subventionner ce budget annexe à hauteur de 0,2 M€ à partir de 2021, provoquant une diminution de l'EBF qui depuis lors est passé de 1,3 à 1 M€⁵⁹.

L'annuité de la dette s'élève à 1,05 M€, ce qui génère un déséquilibre de l'exploitation avec une épargne nette négative en 2021 et 2022 en raison de l'absence de subventionnement du budget principal. Ce déséquilibre s'explique notamment par une capacité théorique de remboursement de la dette de 9,4 années en 2022, alors que son délai de remboursement apparent est de 8,8 années.

Le bail avec la société champignonnaire prévoit un amortissement trimestriel de 50 000 à 60 000 €, mais surtout une dernière échéance de 2,6 M€ au 31 août 2027. Or, l'ancienne communauté de communes n'avait pas tenu compte de ce profil atypique dans son plan de financement et avait opté pour un prêt à annuité et amortissement constants. L'agglomération rembourse donc aujourd'hui sa dette plus rapidement qu'elle n'encaisse de loyers, ce qui occasionne des tensions budgétaires.

3.4.5 Des subventions d'équipement élevées et des investissements menés en propre très limités

Les dépenses d'investissement de l'agglomération se sont élevées à 20,9 M€ entre 2017 et 2022, dont 13,1 M€ de subventions d'équipement. Elle a ainsi consacré plus de 65 % de ses dépenses d'investissement au versement de subventions d'équipement à ses partenaires, alors que ce ratio n'est que de 35 % pour l'ensemble des communautés d'agglomération bretonnes. Les dépenses d'équipement menées en propre par Fougères Agglomération se limitent ainsi à 122 € par habitant, tandis que celles de l'ensemble des communautés d'agglomération bretonnes s'élèvent à 418 € par habitant. Ce différentiel se retrouve également sur l'ensemble des dépenses d'investissement qui représentent 351 € par habitant à Fougères Agglomération sur la période de contrôle, contre 651 € par habitant pour les communautés d'agglomération bretonnes.

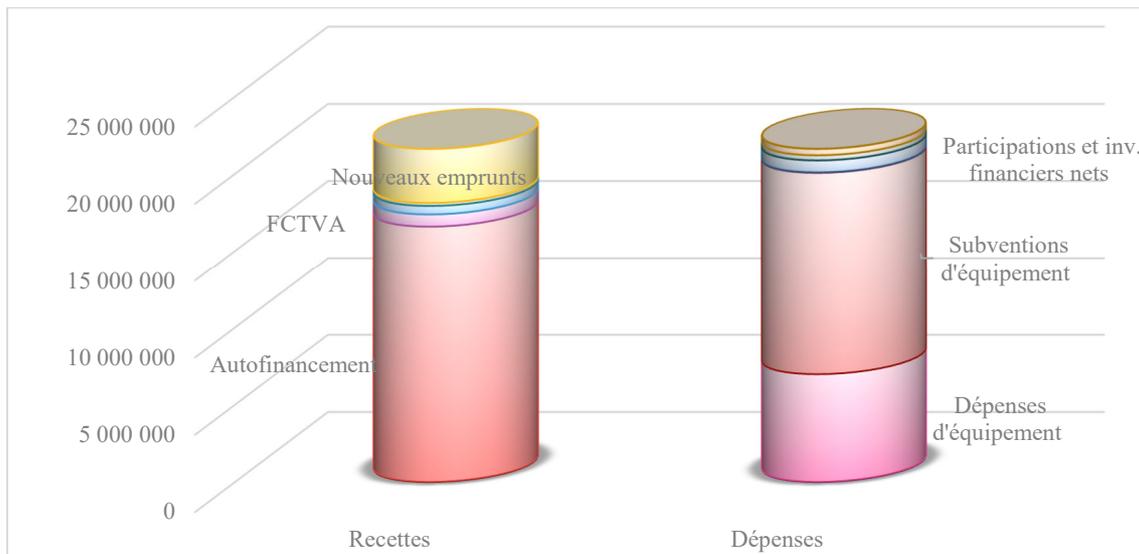
Les subventions d'équipement ont concerné des fonds de concours au bénéfice des communes membres (3,9 M€), le déploiement de la fibre optique par Mégalis (3,1 M€), la reconstruction du centre de secours (0,7 M€), le financement des budgets annexes, notamment transports, bâtiments blancs et Chênedet (2,4 M€) et des subventions au développement économique, y compris des entreprises (1,5 M€).

⁵⁹ Hors retraitement, l'EBF est passé de 0,64 M€ à moins de 0,4 M€.

Les dépenses d'équipement (7 M€) ont principalement concerné des travaux dans les logements mis en location (1,3 M€), l'école de musique (1,3 M€), les médiathèques (0,7 M€), la piscine (0,5 M€) et la reconstruction de la fourrière (0,3 M€). Enfin, l'agglomération a accordé des avances aux entreprises sous la forme d'une contribution au « *fonds Covid* » géré par la Région (1 M€), ainsi qu'à ses budgets annexes (0,4 M€).

L'agglomération a autofinancé aux trois quarts ses investissements et n'a recouru à l'endettement qu'à hauteur de 16 %. Dès lors, le financement des investissements apparaît sain et pérenne.

Graphique n° 11 : Le financement des investissements (cumul 2017-2022 en €)



Source : CRC d'après comptes de gestion et Anafi.

La restructuration du site des Urbanistes à Fougères

D'importants travaux de réhabilitation et d'extension (768 m², portant la surface totale à 1 566 m²), de l'ancien couvent des Urbanistes ont débuté en 2023 et s'étaleront sur trois ans. Ces locaux construits en 1680 et classés Monument historique, abritent le conservatoire de musique, l'école d'arts plastiques et la galerie d'art Albert Bourgeois. Propriété de la commune de Fougères, ils sont gérés par Fougères Agglomération qui est compétente pour ces équipements culturels.

Le budget initial de l'opération chiffré par l'assistant à maîtrise d'ouvrage s'élevait à 9,5 M€ HT, dont 7,1 M€ HT de travaux. En janvier 2021, le bureau communautaire a ramené ce montant à 8,3 M€ HT, dont 6,3 M€ HT de travaux. Cette enveloppe comportait une tranche ferme de 5,8 M€ HT se décomposant en 3,4 M€ HT pour les travaux d'amélioration de l'existant, 2,2 M€ HT pour la construction neuve et 0,2 M€ HT de voiries et réseaux divers (VRD).

Le maître d'œuvre retenu pour l'opération a proposé une enveloppe financière excédant de plus de 29 % l'enveloppe prédéfinie, avec 7,5 M€ HT de travaux pour la tranche ferme sans les voiries et réseaux divers (VRD) et 0,5 M€ HT pour la tranche optionnelle. À la suite d'un courrier de septembre 2021 du président de l'agglomération au maître d'œuvre, lui demandant de réduire à 5,8 M€ HT les travaux de la tranche ferme, leur montant fut ramené à 6,9 M€ et maintenu à 0,5 M€ HT pour la tranche conditionnelle. La délibération présentée au conseil communautaire du 27 septembre 2021 a néanmoins porté sur une enveloppe prévisionnelle de travaux de 5,8 M€ HT pour la tranche ferme et de 0,5 M€ HT pour la tranche conditionnelle.

Un premier avenant de mai 2022 a arrêté les travaux à 7,9 M€ HT au niveau de l'avant-projet définitif (APD), justifiant une rémunération du cabinet passant de 779 000 à 934 000 € HT. Par ailleurs, la Ville de Fougères a pris en charge la réalisation des aménagements extérieurs du projet. Enfin, par délibération en date du 21 novembre 2022, le conseil communautaire a approuvé la passation de l'avenant n° 2 incorporant les VRD par affermissement de la tranche conditionnelle.

Pour le financement de l'opération, l'agglomération a voté le 20 décembre 2021 une autorisation de programme (AP) de 8,8 M€, avec des subventions attendues de 1,8 M€ et 1,4 M€ de FCTVA, le solde de 5,6 M€ étant financé par emprunt. L'AP a été portée à 11 M€ et les subventions à 4,5 M€ en octobre 2022, puis à 13,3 M€ et 3,3 M€ de subventions attendues en décembre 2022.

La sous-estimation du budget de l'opération au regard des contraintes patrimoniales du bâtiment a amené l'agglomération à enregistrer d'importants avenants (+51 % entre l'AP de décembre 2021 et celle de décembre 2022). En définitive, 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.

3.4.6 Un bilan fonctionnel favorable

L'agglomération enregistre un résultat budgétaire supérieur à 4,2 M€ au 31 décembre 2022, en progression de 0,3 M€ sur la période de contrôle. Le solde global des budgets annexes est excédentaire de 3,4 M€, ce qui conforte la trésorerie de l'agglomération. Dans le détail, le budget assainissement affiche un excédent de 2,1 M€, le parc d'animation un excédent de 0,8 M€ et le budget transport un excédent de 0,4 M€. La prise de compétence assainissement s'est traduite par une croissance des excédents des budgets annexes et une diminution du besoin en fonds de roulement qui est passé de 1,1 à -3,4 M€, ce qui a amélioré d'autant la trésorerie en raison de l'unité de caisse avec le budget principal. Ainsi, la trésorerie de l'agglomération est passée de 2,7 à 7,7 M€ entre les 31 décembre 2017 et 2022, ce qui représente 168 jours de fonctionnement.

Cette situation reflète une intercommunalité privilégiant le développement économique et l'aide aux communes et confirme son positionnement centré sur l'appui au territoire.

3.4.7 La prospective

La PPI présentée lors du DOB pour 2023 totalise 35,4 M€ d'opérations de 2023 à 2027, dont 12,3 M€ de subventions à verser⁶⁰. Le principal projet concerne la requalification des Urbanistes pour 12,5 M€⁶¹. Ce programme est compatible avec les capacités financières de l'agglomération.

CONCLUSION DE LA PARTIE

La gouvernance financière de l'agglomération est insuffisamment mature et gagnera à être améliorée par la mise en place d'un dialogue de gestion plus abouti, à la fois en interne et en direction des satellites. Par ailleurs, la chambre invite l'agglomération à mieux suivre les risques auxquels elle est exposée, notamment sur le budget bâtiments blancs.

La situation financière de l'agglomération est saine en raison du faible nombre de compétences exercées, ce qui se traduit par des recettes structurellement plus dynamiques que les dépenses. Pour les communes membres, cette situation trouve sa contrepartie dans des ressources qui sont globalement figées, avec des attributions de compensation importantes.

⁶⁰ Y compris 2,5 M€ de subventions au syndicat mixte de coopération territoriale Mégalis Bretagne.

⁶¹ 13,7 M€ de 2021 à 2027.

4 LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COMMUNES

Les dépenses communautaires en faveur des communes se sont élevées en moyenne à 9 M€ par an entre 2017 et 2022, dont 8,2 M€ en fonctionnement avec notamment 7,7 M€ d'attribution de compensation.

4.1 L'absence de pacte financier et fiscal

Malgré son inscription dès 2019 dans les objectifs du projet de territoire, l'agglomération ne s'est pas dotée d'un pacte financier et fiscal. Ainsi, le projet d'agglomération voté en 2019 prévoyait que soient établis la même année un état des lieux et une méthode de calcul des nouvelles attributions de compensation, afin de tenir compte des futurs transferts de compétences et des politiques d'aides aux communes.

Le projet de territoire voté en 2023 reprend cet objectif de pacte financier et fiscal, tout en maintenant un cadre et des objectifs manquant de clarté. Ainsi, il prévoit qu'une part importante de la dynamique des bases fiscales des zones d'activité financées exclusivement par l'agglomération serve à alimenter des fonds de concours pour les communes les moins favorisées. Il prévoit également que l'agglomération priorise les fonds issus de contrats de territoire (département d'Ille-et-Vilaine, région Bretagne, État) *« vers les communes ayant des difficultés à boucler le montage financier de leurs projets au regard notamment de l'adéquation des projets avec le projet de territoire, du coût des projets et de la situation financière (épargne, capacité de désendettement, trésorerie) des communes concernées »*. Enfin, il comporte un engagement moins affirmé de *« porter une réflexion sur les communes portant d'importantes charges de centralité (Fougères, Louvigné du Désert, Rives-du-Couesnon), par les équipements et services proposés qui bénéficient aux habitants des communes environnantes. Celles-ci devront être soutenues au regard de leur place essentielle dans l'armature territoriale et la qualité des services proposés à la population. »*

Il ressort donc du projet de territoire 2023 des orientations politiques et financières non tranchées entre d'une part, un engagement formel d'aides en direction des communes les moins favorisées et, d'autre part, une réflexion à porter en matière de soutien aux communes portant d'importantes charges de centralité.

4.2 Les transferts au Sdis 35

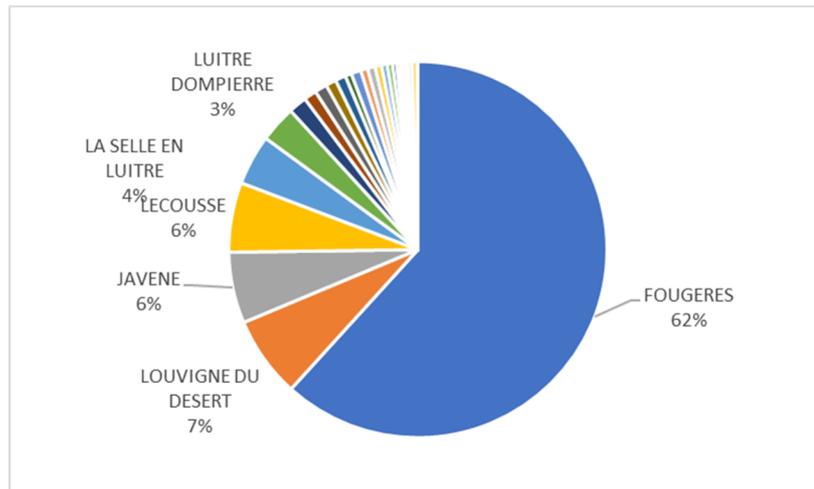
Fougères Communauté prenait en charge depuis le 1^{er} janvier 2003 le paiement des participations communales au Sdis d'Ille-et-Vilaine. Lors de la création de la communauté d'agglomération en 2017, le dispositif a été étendu à l'ensemble des communes membres, sans que la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect) n'ait été réunie pour évaluer le montant des charges correspondantes. Les communes bénéficient ainsi de la prise en charge de cette dépense sans refaction de leur attribution de compensation (AC). Ce faisant, l'agglomération supporte indument une dépense de plus de 1,9 M€ pour le compte de ses communes membres.

4.3 L'attribution de compensation

L'attribution de compensation (AC) versée par Fougères Agglomération à ses communes membres s'élève à 7,6 M€ par an. Elle correspond à la différence entre la fiscalité professionnelle perçue par l'EPCI et les charges des communes qui lui ont été transférées à l'occasion de prises de compétences anciennement exercées par les communes.

Les communes de Fougères, Louvigné-du-Désert, Javené et Lécousse bénéficient à elles quatre de plus de 80 % des AC versées, ce qui correspond à des transferts de fiscalité importants et à de faibles montants de charges transférées. Les AC sont en moyenne de 130 € par habitant à l'échelle de l'agglomération et vont de 18 € par habitant versés par la commune de Saint-Ouen-des-Alleux à l'EPCI (résultat d'un transfert de charges supérieur aux produits de la fiscalité professionnelle précédemment perçue par la commune) à 521 € par habitant versés par l'EPCI à la commune de la Selle-en-Luitré.

Graphique n° 12 : Répartition de l'attribution de compensation par commune



Sources : CRC d'après fichier des mandats 2022.

4.4 La dotation de solidarité communautaire

En 2016, Fougères Communauté versait 210 000€ de dotation de solidarité communautaire (DSC), montant que Fougères Agglomération a porté à 270 000 € en 2017. Cette enveloppe de DSC apparaît marginale lorsqu'on la compare à celle de l'AC (7,6 M€) ; rapportée à la population, elle se limite ainsi à 4,64 € par habitant en 2022.

Jusqu'en 2022, les critères de répartition ont été calqués sur ceux de 2016 :

- population communale DGF (critère obligatoire), 5 % de l'enveloppe : plus le nombre d'habitants d'une commune est important, plus son montant de DSC est élevé ;

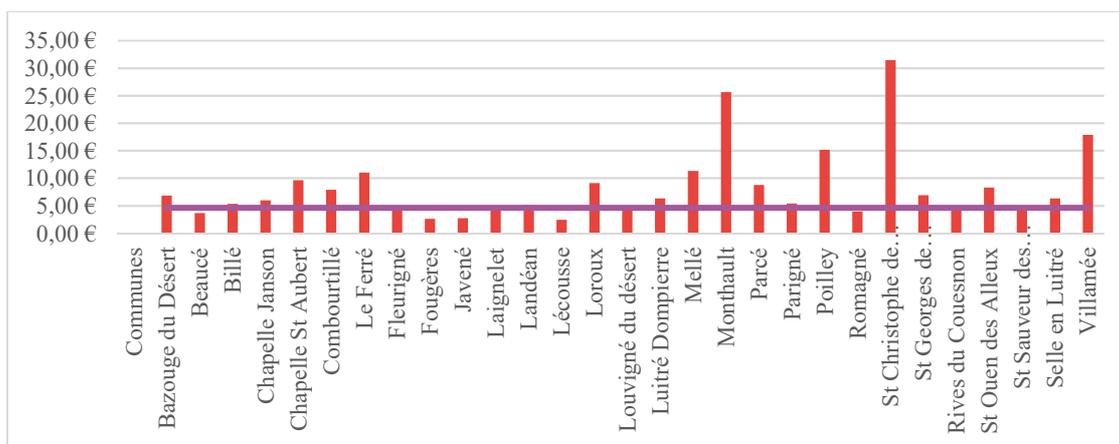
- potentiel fiscal des trois taxes (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties)⁶² (critère obligatoire), 45 % de l'enveloppe : plus le potentiel fiscal d'une commune est important, moins son montant de DSC est élevé ;
- effort fiscal (rapport entre la somme du produit fiscal de la commune et son potentiel fiscal. Cet indicateur permet d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune), 10 % de l'enveloppe : moins l'effort fiscal de la commune est important, moins son montant de DSC est élevé ;
- distance par rapport à la ville-centre, 40 % de l'enveloppe : la proximité avec la ville-centre se traduit par un accès plus facile aux services publics pour les habitants des communes limitrophes. Plus une commune est éloignée de la ville-centre, plus son montant de DSC est élevé.

En 2022 ces critères ont évolué, avec le remplacement du potentiel fiscal des trois taxes par le potentiel fiscal des quatre taxes et une diminution de sa part dans l'enveloppe (25 % au lieu de 45 %), ainsi que l'introduction d'un critère de revenus par habitant (20 % de l'enveloppe).

Ces critères sont défavorables à la ville de Fougères. En premier lieu, parce qu'elle demeure par construction exclue de 40 % de l'enveloppe de DSC avec le critère de la distance par rapport à la ville-centre. En deuxième lieu, parce que le critère de l'effort fiscal, favorable aux villes-centres, n'est que faiblement pris en compte dans l'assiette de la DSC (10 %). En dernier lieu, parce que la substitution du potentiel fiscal 4 taxes au potentiel fiscal 3 taxes a accru les écarts de versements entre communes, l'écart interdécile étant passé de 1,42 à 1,59. Ainsi, Fougères dont le potentiel fiscal trois taxes était supérieur de 7,8 % à la moyenne en 2017, enregistre désormais un écart à la moyenne de son potentiel fiscal 4 taxes de 31,6 %.

Si l'évolution des critères de la DSC a contribué à accroître les écarts de montants entre communes (l'écart moyen à la moyenne est ainsi passé de 2,60 € à 4,45 € par habitant), elle a également conduit à réduire la prise en compte des charges de centralité supportées par Fougères, dont la DSC est passée de 2,91 € à 2,58 € par habitant.

Graphique n° 13 : DSC par habitant en 2022



Sources : CRC d'après fichier des mandats 2022.

⁶² Produit fiscal théorique obtenu en appliquant les taux moyens nationaux aux bases d'une commune.

4.5 Les fonds de concours

Les fonds de concours permettent à une communauté d'agglomération de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement communal. Ils constituent une dérogation aux principes d'exclusivité et de spécialité⁶³ qui régissent l'exercice des compétences des EPCI à fiscalité propre, permettant à ces derniers d'aider leurs communes membres à assumer la charge d'équipements de centralité qui n'ont pas été mutualisés au niveau communautaire ou qui, sans être communautaires, intéressent plusieurs communes membres.

L'article L. 5216-5 VI du CGCT encadre les conditions de leur versement, qui doit intervenir « *après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours* ».

Bien qu'ayant versé 4,4 M€ de fonds de concours à ses communes membres entre 2017 et 2022, Fougères Agglomération ne s'est pas dotée d'un règlement financier en la matière. Or, certains des fonds qu'elle alloue instaurent une forme de droit de tirage au bénéfice des communes, qui ne respecte pas la réglementation précitée. Ainsi, l'agglomération délibère chaque année sur le « *fonds de compensation de la dotation globale de fonctionnement* » et le « *fonds de développement des communes* » (FDC), pour lesquels elle arrête des enveloppes de dotations individualisées par commune, qu'elle reconduit chaque année. Or, à l'occasion du vote de ces délibérations, le conseil d'agglomération n'identifie aucune opération mais seulement des montants par commune. De ce fait, Fougères Agglomération verse les fonds en l'absence de délibérations de son conseil communautaire approuvant les opérations en cause, sur la simple base de titres de recettes émis par les communes, auxquels ne sont pas toujours jointes les délibérations des conseils municipaux. Il n'est donc pas satisfait à la condition des accords concordants du conseil communautaire et des conseils municipaux prévue par la réglementation précitée. Cette pratique dévoie l'objet des fonds de concours et traduit également une absence de contrôle des montants engagés par les communes et du respect du plafond de financement.

4.5.1 Le « *fonds de compensation de la DGF* »

La création de l'agglomération s'est traduite par une diminution de DGF pour 15 de ses communes membres. Pour y remédier, l'agglomération a décidé en 2018 d'instituer au bénéfice de chacune de ces communes un « *fonds de compensation de la DGF* » à hauteur de 90 % de la perte de dotation, sur le fondement de l'article L. 5216-5 VI du CGCT relatif aux fonds de concours. Son montant qui est réévalué chaque année s'est élevé à 278 000 € en 2018 et 116 000 € en 2022. Au total, entre 2018 et 2022, l'agglomération a ainsi versé quelque 867 000 € à ces 15 communes.

⁶³ CE, 5 juillet 2010, *Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole*, n° 315551.

La chambre constate qu'avec ce fonds de concours, l'agglomération met en place des enveloppes financières au bénéfice exclusif de certaines communes, destinées à compenser mécaniquement la perte de DGF qu'elles ont subie individuellement. 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.

4.5.2 Le « *fonds de développement des communes* »

L'agglomération a créé un fonds de développement des communes (FDC) destiné à financer la réalisation d'équipements. Elle a versé plus de 2,8 M€ à ce titre entre 2017 et 2022. Le montant de ce fonds a régulièrement progressé au cours de la période sous revue : 380 000 € en 2017, 450 000 € en 2018 et 2019, 500 000 € en 2020 et 2021, 550 000 € en 2022. Les communes de Javené, Fougères, Lécousse et la Selle-en-Luitré sont exclues du dispositif.

L'enveloppe individuelle est calculée selon des critères proches de la DSC : potentiel financier, distance à la ville-centre, revenu moyen par habitant, mais aussi dette par habitant, les communes les plus endettées étant les plus aidées. L'enveloppe peut servir à financer un projet sur trois années, même si la dépense intervient sur un seul exercice budgétaire. Elle est répartie en fonction du nombre d'habitants, mais en plafonnant la population à 2 000 habitants et en bonifiant l'enveloppe individuelle de 3 000 € pour les communes qui comptent moins de 500 habitants.

La chambre observe que Fougères est exclue d'office du bénéfice de ce dispositif. Or, compte tenu de ses critères de répartition et de son montant qui représente plus du double de la DSC, il constitue l'outil principal de l'agglomération en matière de solidarité. Si ce choix permet d'optimiser la DGF, il contourne la réglementation en matière de versement de DSC et entraîne une rupture d'égalité entre les communes. À cet égard, il est rappelé qu'aucune commune membre d'un EPCI ne peut être exclue d'office du bénéfice de la DSC. En outre, il réduit la capacité de la ville-centre à mener à bien des investissements qui bénéficieraient à l'ensemble du territoire intercommunal, ce qui est préjudiciable à son dynamisme. La chambre invite l'agglomération à intégrer ces éléments à sa réflexion sur le futur pacte financier et fiscal.

La chambre invite l'agglomération à arrêter un règlement de ses fonds de concours et recommande de les mettre en conformité avec les dispositions du CGCT. En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que Fougères Agglomération adopterait un dispositif comptable et délibératif conforme au code.

Recommandation n° 12. : Mettre en place un dispositif de fonds de concours conforme au CGCT.

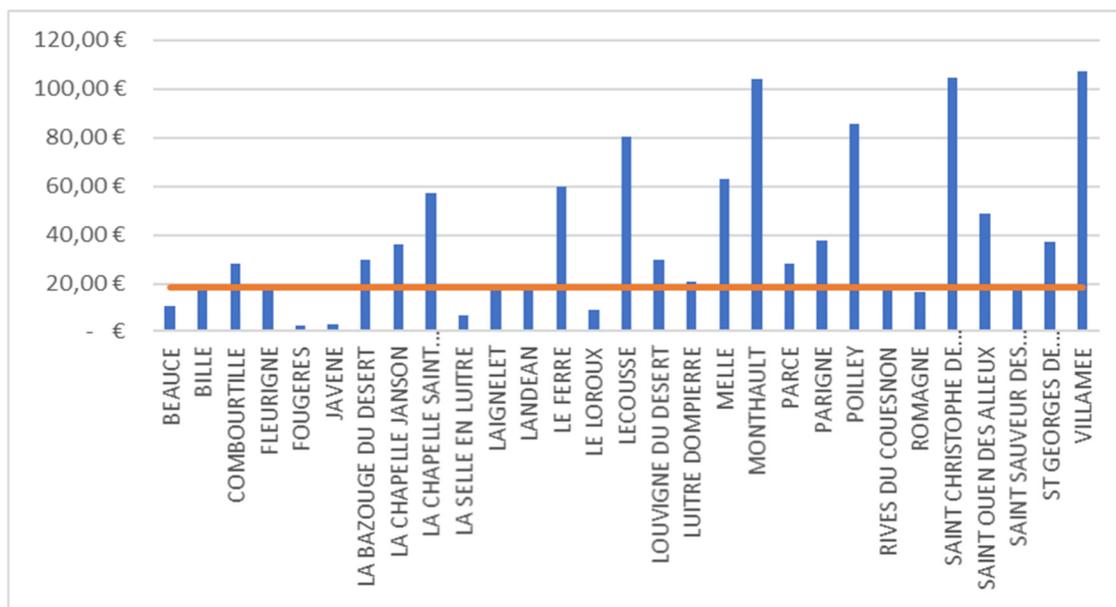
4.6 Des transferts significatifs en termes de dynamiques financières

En 2022, les communes enregistraient en moyenne 795 € de dépenses de fonctionnement par habitant (730 € en 2019). Ce ratio masque toutefois un écart moyen de 115 €, les communes rurales dépensant en moyenne 607 € par habitant (565 € en 2019), contre 909 € par habitant⁶⁴ (1 021 € pour Louvigné-du-Désert en 2022 et 992 € pour Fougères) pour les autres communes⁶⁵ (833 € en 2019).

En regard, l'agglomération a versé en moyenne en 2022 18,27 € par habitant via la DSC et les fonds de concours. Ce montant varie dans d'importantes proportions suivant les communes, puisqu'il s'établit à 2,58 € par habitant pour Fougères et à 107,10 € par habitant pour la commune de Villamée. Ce rapport de 1 à 41 résulte de l'instauration d'un dispositif allouant de faibles montants à la DSC dont la répartition est légalement encadrée, et réservant d'importantes sommes à des fonds de concours dont les critères excluent les principales communes du territoire (cf. supra). Cela aboutit à d'importantes disparités redistributives entre les communes et leurs habitants.

Si ce dispositif peut apparaître modeste rapporté aux dépenses de fonctionnement de l'ensemble des communes de l'agglomération (2,5 %), il constitue néanmoins une redistribution significative pour certaines communes. Ainsi, en 2022, la DSC et les fonds de concours ont représenté plus de 20 % des dépenses de fonctionnement des communes de Villamée, de Saint-Christophe-de-Valains, 16 % pour la commune de Monthault, 13 % pour Poilley et 12 % pour Le Ferré.

Graphique n° 14 : DSC et fonds de concours par habitant (population communale)



Source : CRC d'après fichiers de mandats et feuille de calcul DSC de Fougères Agglomération.

⁶⁴ Chiffres OFGL – budgets principaux.

⁶⁵ Beaucé, Fougères, Javené, Lécousse, Louvigné-du-Désert, Romagné, Saint-Sauveur-des-Landes.

Les effets de cette politique sont notables, avec un rattrapage des communes rurales en matière d'investissement ; celles-ci investissent désormais plus par habitant que la ville-centre ou les communes urbaines. Le dispositif retenu permet en outre une maîtrise des dépenses de fonctionnement avec une évolution comparable entre communes rurales et urbaines.

Depuis 2017, l'épargne de gestion par habitant des communes rurales a augmenté de 6,1 % par an en moyenne, contre 3,3 % pour les communes urbaines ; elle atteint désormais des valeurs comparables entre les communes rurales (222 €/habitant) et les communes urbaines (225 €/habitant) Cette situation s'accompagne d'un endettement croissant de ces dernières, contrairement aux communes rurales qui ont pu se désendetter malgré des investissements plus importants.

Tableau n° 6 : Évolution 2015-2022 des principaux agrégats financiers des communes de Fougères Agglomération (€/habitant)

<i>Agrégat</i>	<i>Communes</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	non rurales	818	820	826	821	833	847	849	909
	rurales	546	554	551	550	565	577	593	607
	Total	714	718	721	717	731	745	752	795
<i>Dépenses d'équipement</i>	non rurales	231	338	311	302	286	277	338	366
	rurales	183	225	229	347	306	337	328	397
	Total	213	294	280	319	294	300	335	378
<i>Encours de la dette</i>	non rurales	930	937	1 001	1 025	1 018	1 052	1 071	1 148
	rurales	822	792	744	738	742	759	728	715
	Total	889	882	903	915	913	941	941	984
<i>Epargne de gestion</i>	non rurales	228	202	191	208	214	207	212	225
	rurales	178	154	165	177	188	174	169	222
	Total	209	183	181	196	204	194	195	224

Source : CRC d'après OFGL.

La politique communautaire volontariste de soutien aux communes rurales les moins riches fiscalement, si elle ne se traduit pas par une harmonisation des niveaux de service, leur a permis d'augmenter leurs investissements tout en se désendettant. La croissance des ressources du territoire est ainsi largement orientée vers les communes rurales qui apportent peu de ressources financières au territoire, tandis que les communes les plus importantes supportent des niveaux de charges importants.

Cette politique est en contradiction avec les objectifs du Scot, qui prévoient un renforcement des pôles du territoire, dès lors qu'au-delà d'une faible intégration, l'agglomération n'accompagne que marginalement les projets des communes motrices.

Au surplus, cette situation ne s'inscrit pas dans un pacte financier et fiscal. Si le projet d'agglomération arrête bien le principe de « *Mise en œuvre de la solidarité financière territoriale par la mobilisation de fonds de concours et le versement d'une dotation de solidarité communautaire* », le pacte financier et fiscal qui devait redéfinir la politique d'aides aux communes sur la base d'un état des lieux, n'a jamais vu le jour. De fait, l'action retenue dans le projet d'agglomération visant à conforter les dispositifs de « *soutien financier direct* » ne repose sur aucun diagnostic ou projet d'ensemble. Ainsi, les arbitrages intervenus depuis 2020 (répartition de la taxe d'aménagement, de la taxe foncière, modification des critères de DSC...) ne s'inscrivent dans aucun projet d'ensemble formalisé.

Dans un contexte défavorable de diminution attendue des DMTO pour les communes-centres qui portent des charges de centralité importantes, la continuation d'une telle politique présente pour elles un risque de perte de dynamisme qui, par ricochet, affectera le territoire intercommunal dans son ensemble.

Cette situation trouve notamment son origine dans le fonctionnement des instances décisionnelles mises en place ; la composition du bureau est marquée par une surreprésentation des communes rurales et une inversion des équilibres du conseil communautaire, qui ne facilitent pas la gouvernance de l'agglomération et peuvent entraver son action. Il en résulte un EPCI qui n'est pas appréhendé par ses élus comme une véritable agglomération, mais comme un syndicat intercommunal à la carte.

L'inertie des politiques de dotations mises en place et le caractère substantiel des fonds versés aux communes les plus isolées, doivent amener l'agglomération à rénover sa gouvernance afin qu'elle soit plus représentative des équilibres démographiques et donc des besoins du territoire. Pour ce faire, elle devra se doter d'un projet de territoire décliné dans un pacte financier et fiscal reposant sur une approche consolidée des finances communales et communautaires et dépassant le clivage actuel entre communes rurales et urbaines.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président confirme que le pacte financier et fiscal de l'agglomération mériterait d'être finalisé et formalisé pour les prochains exercices. Il précise que Fougères Agglomération l'adoptera le moment venu, sans toutefois avancer de calendrier précis.

<p>Recommandation n° 13. : Adopter un pacte financier et fiscal reposant sur une approche consolidée des finances communales et communautaires.</p>
--

CONCLUSION DE LA PARTIE

L'agglomération réalise un effort substantiel en direction de la solidarité territoriale sur des bases juridiquement contestables. Si cette politique a des effets positifs sur les communes rurales, elle est susceptible de fragiliser la situation financière des communes portant d'importantes charges de centralité (Fougères, Louvigné-du-Désert, Rives-du-Couesnon) et leur capacité à porter les projets structurants du territoire et offrir des services de qualité à la population.

Le choix d'une agglomération largement conçue comme un outil de soutien aux collectivités les plus rurales peut en effet présenter un risque pour l'ensemble de ses communes membres, avec une allocation des ressources qui n'est pas optimisée dans un contexte de concurrence entre territoires. De fait, les communes les plus petites ne sont pas en mesure de porter les équipements structurants ; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle la stratégie du Scot repose sur un soutien aux communes chefs-lieux de canton. Or, cette stratégie est ignorée et même contredite par les dispositifs mis en place par l'agglomération.

Le fait que le projet de territoire comporte des objectifs non arbitrés de solidarité en direction des communes les moins peuplées et de celles portant des charges de centralité, n'a pas permis à l'agglomération d'arrêter un pacte financier et fiscal. Or, sa gouvernance globale, insuffisamment structurée, ne peut faire l'économie d'un tel pacte. La recherche d'une meilleure allocation des ressources constitue en effet un enjeu crucial pour la dynamique d'ensemble du territoire, qui doit amener l'agglomération à dépasser un discours opposant les communes urbaines et rurales, ces dernières étant dépendantes du rayonnement de la ville-centre et des anciens chefs-lieux de canton.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 L'organisation des services

5.1.1 Les effectifs de Fougères Agglomération

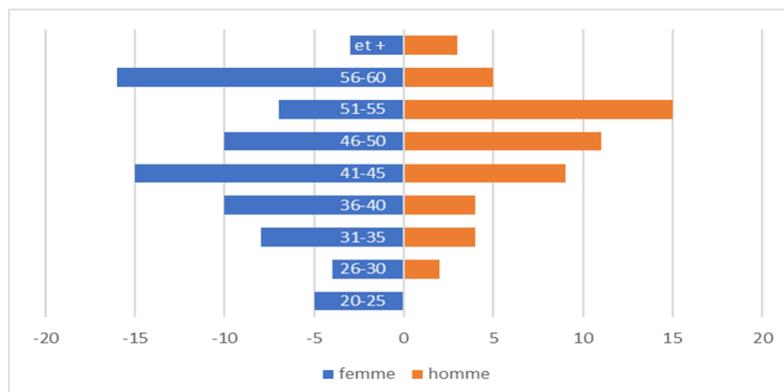
Au 31 décembre 2021, Fougères Agglomération comptait 204 agents, dont 64 % de fonctionnaires, 26 % de contractuels permanents⁶⁶ et 10 % de contractuels non permanents. 14 % de l'effectif est composé d'agents de catégorie A, les autres agents étant à parts égales de catégories B et C. La filière culturelle est prépondérante (39 %), devant la filière administrative (24 %) et la filière technique (21 %)⁶⁷. L'importance de la filière culturelle dans les effectifs s'explique par la gestion du conservatoire de musique et de l'école de musique.

L'effectif se limite à 165,46 équivalents temps pleins rémunérés en 2021, en raison d'un nombre important d'emplois à temps non-complet parmi les contractuels (52 %) et d'un peu plus de 10 % de temps partiels pour les fonctionnaires et contractuels sur emplois permanents.

La moyenne d'âge des agents est de 46 ans pour les fonctionnaires et de 44 ans tous agents confondus. La pyramide des âges des agents permanents est favorable (67 % de l'effectif a moins de 50 ans), avec des classes d'âge extrêmes peu fournies, ce qui contribue à une régularité entre les entrées et les sorties et assure un équilibre entre les générations. Pour maintenir cet équilibre, il est indispensable de ménager un turn-over limité.

Les services comptant des agents de plus de 55 ans (30 agents au total) sont principalement le conservatoire, les médiathèques, l'école de musique et l'école d'arts plastiques. La tranche d'âge 51-55 ans (22 agents, dont 15 hommes) est concentrée dans les services techniques. Le renouvellement de ces effectifs devra être anticipé afin d'assurer le maintien des qualifications et la transmission des compétences.

Graphique n° 15 : Pyramide des âges des agents de Fougères agglomération



Source : CRC Bretagne d'après les données de paye.

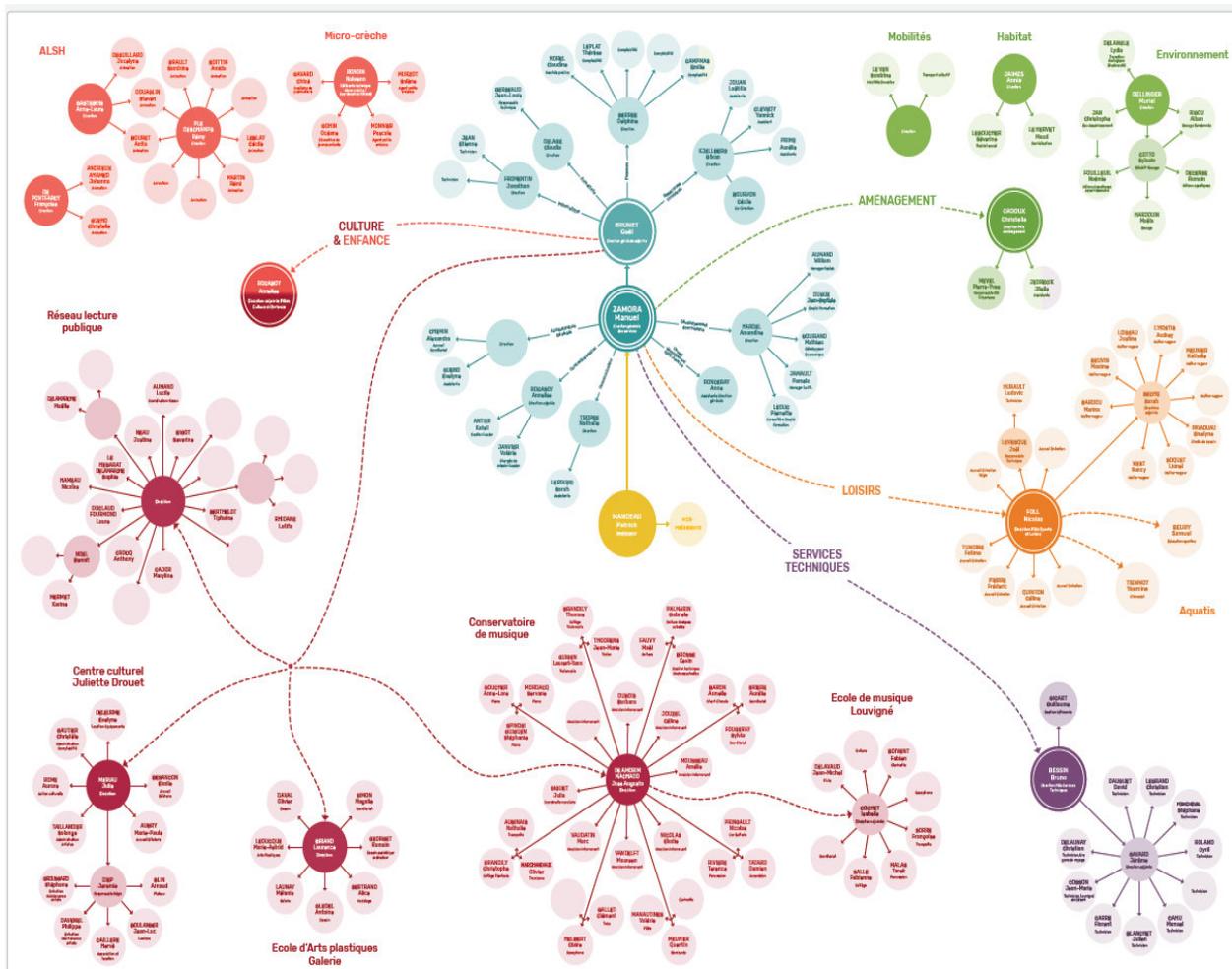
⁶⁶ 24 % des contractuels permanents, soit 13 agents, sont en CDI. Source : rapport social unique (RSU) 2021.

⁶⁷ Source : RSU 2021.

5.1.2 Des pôles de services difficilement identifiables

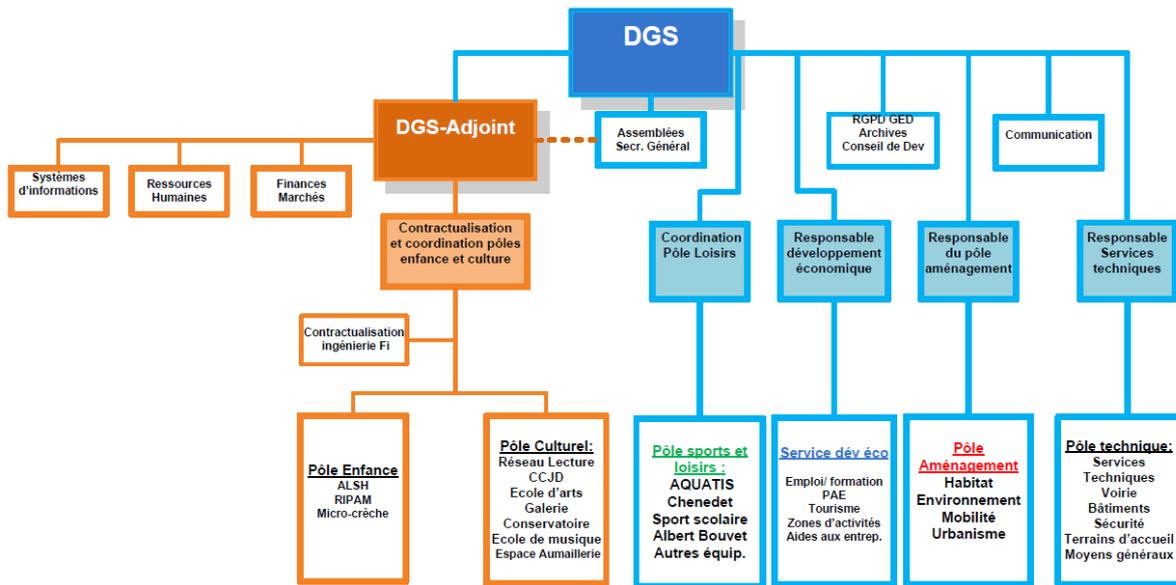
L'agglomération dispose de deux organigrammes. Le premier, daté de septembre 2022, identifie quatre pôles de services : l'aménagement, la culture et l'enfance, les loisirs et les services techniques. Le second, daté d'octobre 2022 et intitulé « *organigramme de la direction générale* », fait ressortir six pôles, en distinguant le pôle enfance du pôle culturel et en ajoutant un pôle développement économique. La coexistence de ces deux organigrammes ne permet pas une lisibilité satisfaisante de l'organisation administrative de l'établissement.

Organigramme n° 1 : Services de Fougères Agglomération - septembre 2022



Source : Fougères Agglomération.

Organigramme n° 2 : Direction générale de Fougères Agglomération - octobre 2022



Source : Fougères Agglomération.

Par ailleurs, il n'existe pas de pôle ressources identifié, regroupant les services fonctionnels tels que ceux chargés de la gestion des systèmes d'information (SI), des ressources humaines (RH) ou des finances. Il n'existe pas non plus de séparation entre les fonctions support et les fonctions métier. Cette perméabilité n'est pas de nature à favoriser l'émergence d'un contrôle interne⁶⁸ dans la collectivité. En réponse, le président a indiqué à la chambre qu'une refonte de l'organigramme était en cours.

5.1.3 Une raréfaction des candidatures pour les offres d'emploi publiées par Fougères Agglomération

L'examen des statistiques liées aux recrutements des trois derniers postes publiés en catégorie A, B et C fait apparaître des tensions sur certains secteurs, avec un faible nombre de candidatures reçues.

Ainsi, seulement quatre personnes ont candidaté pour un poste d'agent polyvalent des services techniques (catégorie C) et six pour un poste technique à la piscine (catégorie C également). S'agissant de la catégorie B, 12 personnes ont candidaté pour un poste de technicien en milieu aquatique, tandis que 38 personnes ont candidaté pour un poste d'adjoint de direction du centre culturel. Ces données illustrent le fait que Fougères Agglomération rencontre des difficultés dans la recherche de personnels techniques sur son secteur géographique.

⁶⁸ Le contrôle interne est un dispositif défini et mis en œuvre sous la responsabilité de l'entité, comprenant un ensemble de moyens, de comportements, de procédures et d'actions adaptés à ses caractéristiques propres, qui contribue à la maîtrise de ses activités, à l'efficacité de ses opérations et à l'utilisation efficiente de ses ressources, et doit lui permettre de prendre en compte de manière appropriée les risques significatifs, qu'ils soient opérationnels, financiers ou de conformité.

De même, les candidatures de cadres A sont limitées. En dépit de la réception de huit candidatures pour un poste de responsable mobilités, l'agglomération a déclaré la procédure infructueuse et décidé de faire appel à un cabinet de recrutement. Le recrutement d'un responsable commande publique et assurance, qui n'apparaît généralement pas dans la liste des métiers en tension, n'a pour sa part donné lieu qu'à six candidatures.

Les tensions dans les recrutements de catégories C et A, communes à de nombreuses collectivités et établissements publics, doivent amener l'agglomération à développer sa gestion prospective des effectifs, en la centrant sur les métiers et les compétences.

5.2 Une stratégie de gestion des compétences à développer

5.2.1 L'absence d'éléments contextuels nécessaires à la mise en place d'une gestion dynamique des ressources humaines

Si les bilans sociaux font l'objet de fiches de synthèses de bonne qualité de la part du centre de gestion de la fonction publique territoriales d'Ille-et-Vilaine (CDG 35), celles-ci n'établissent pas de comparaisons avec les moyennes existantes au niveau régional. De même, malgré l'arrivée récente d'un directeur des ressources humaines (DRH), l'agglomération n'a pas établi son propre diagnostic RH. Elle n'a ainsi pas mis en perspective les départs d'agents avec les problématiques d'attractivité constatées sur le territoire, en vue d'anticiper les difficultés de recrutement des cadres ou de mettre en place des solutions alternatives comme la formation.

La chambre invite l'agglomération à :

- **réaliser un diagnostic RH décrivant les forces et faiblesses de son organisation et de son environnement ;**
- **mettre ce diagnostic en phase avec un projet d'administration à construire sur la base du projet de territoire ;**
- **en déduire les évolutions métier qui en découleront (quels nouveaux métiers, quelles compétences à acquérir...).**

5.2.2 Un service des ressources humaines devant être davantage positionné sur un rôle stratégique

Les missions du directeur des ressources humaines, telles qu'elles ressortent de sa fiche de poste, sont principalement opérationnelles. Si l'annonce publiée à l'occasion de son recrutement précisait qu'il devait être « *En veille permanente [pour anticiper] les évolutions institutionnelles (mutations de l'environnement territorial), socio-économiques (tension du marché de l'emploi) et organisationnelles (contraintes budgétaires, transition numérique, télétravail...)* », cette dimension n'a pas été reprise dans sa fiche de poste, sinon sous la forme d'un objectif très général⁶⁹.

⁶⁹ « proposer les politiques et piloter les projets en matière de ressources humaines, selon les priorités et les orientations des élus et de la Direction Générale ».

La fiche métier élaborée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) définit le DRH comme un agent qui « *conçoit et propose une politique d'optimisation des ressources humaines de la collectivité, anime et évalue sa mise en œuvre* ». Pour cela, le DRH élabore des scénarios prospectifs et propose des choix stratégiques en cohérence avec les orientations politiques. Il doit donc être en mesure de réaliser un diagnostic sur les ressources humaines de la collectivité (état des effectifs, management et modes d'organisation...).

Structurellement, la taille et l'organisation de Fougères Agglomération requièrent une forte implication du DRH dans des tâches opérationnelles. De même, les départs de plusieurs agents ont pu fragiliser le service des ressources humaines. Un positionnement et un pilotage plus stratégiques de ce service, qui joue un rôle central dans le développement de l'agglomération et l'affirmation de son positionnement dans le paysage institutionnel, doivent donc être recherchés.

À la suite de divers départs de la direction, l'agglomération a prévu sa restructuration en décembre 2023, afin de garantir le maintien et la polyvalence de ses agents et de sécuriser ses compétences. Il est prévu que le DRH soit recentré sur des missions plus stratégiques en lien notamment avec le budget du service, les lignes directrices de gestion ou encore le plan de formation. Cette réorganisation devrait permettre de consolider le service dans son rôle stratégique. Elle devra s'accompagner d'une refonte et d'une mise à jour des missions recensées dans les fiches de poste.

5.2.3 Des lignes directrices de gestion des ressources humaines traduisant une analyse insuffisante des évolutions métier et besoins futurs

Instaurées par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les lignes directrices de gestion des ressources humaines (LDGRH) ont pour objet d'exposer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Elles doivent fixer les orientations en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours.

Si les LDGRH arrêtées par l'assemblée délibérante le 21 décembre 2020 répondent de manière satisfaisante à certains de ces enjeux en termes de valorisation des parcours professionnels⁷⁰, l'identification des besoins futurs en lien avec le projet politique ou les évolutions structurelles de l'établissement, repose sur un diagnostic et une analyse perfectibles des mutations liées à l'aménagement du territoire et aux transitions écologiques. Ainsi, il est indiqué que les compétences de l'agglomération vont se spécialiser et qu'aucune évolution structurelle n'est actuellement identifiée, ce qui justifierait l'absence de besoins en agents à court terme. Ce constat se retrouve dans la projection en recrutement qui précise qu'aucune création de poste n'est prévue. Cette perspective trouve sa traduction en matière de développement des compétences, avec des ambitions limitées en matière de formation. Sont ainsi jugées prioritaires les formations axées essentiellement sur la sécurité des agents⁷¹ et les dispositifs en lien avec les concours et examens professionnels. Or, si l'utilité de ces dernières ne saurait être remise en cause, l'absence de réflexion sur les compétences exercées par l'agglomération et le nécessaire développement de ses ressources internes, est en décalage avec les évolutions attendues pour de nombreux métiers, notamment en matière d'aménagement, et l'obsolescence de plus en plus rapide des compétences.

Ainsi, les LDGRH de l'agglomération ne permettent pas d'impulser une réflexion sur le développement du territoire et de son attractivité, ce qui constitue une faiblesse au regard des difficultés de recrutement qu'elle rencontre.

La chambre invite l'agglomération à faire évoluer ses LDGRH en y intégrant un diagnostic des évolutions métier attendues, afin de mieux formaliser sa stratégie en matière de ressources humaines.

5.2.4 L'absence de schéma de mutualisation

Fougères agglomération n'a pas mis en place de schéma de mutualisation depuis sa création. Si l'établissement d'un tel document, qui s'imposait à elle au cours de ses trois premières années d'existence, n'est plus obligatoire depuis l'entrée en vigueur de la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019⁷², il demeure le support indispensable d'une politique de rationalisation des emplois à l'échelle du territoire, reposant sur une analyse des besoins et des compétences et métiers présents au sein de l'EPCI et des communes membres.

En réponse, la ville de Fougères et Fougères Agglomération ont indiqué que la mutualisation n'apportait pas toujours les économies d'échelle attendues et que sa réussite reposait sur une hiérarchie politique et administrative commune. La chambre constate cependant que l'agglomération dispose d'une équipe limitée à deux agents au sein de son service environnement pour exercer sa compétence assainissement collectif, tandis que le service eau et assainissement de la ville en compte plus d'une vingtaine. Une mutualisation de ce service à l'échelle de l'EPCI permettrait de renforcer son expertise technique sur le territoire. Il en va de même pour certains métiers techniques (bâtiments, système d'information géographique...) pour lesquels les communes de l'agglomération rencontrent des difficultés de recrutement.

⁷⁰ Régime indemnitaire, adéquation du grade et de l'emploi occupé, possibilités budgétaires de l'établissement.

⁷¹ Notamment les habilitations électriques, et les certificats d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES).

⁷² Article L. 5211-39-1 du CGCT modifié par l'article 80 de la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019.

Enfin, au regard des enjeux qui touchent aux questions d'aménagement avec le Zan, la mutualisation des métiers de l'urbanisme permettrait de renforcer les compétences à disposition du territoire et, ce faisant, de faciliter l'émergence d'une politique communautaire. En ce domaine, l'agglomération n'est pas chef de file des mutualisations qui s'ouvrent à elle et apparaît en retrait. À titre d'exemple, c'est le syndicat mixte du Scot du Pays de Fougères⁷³ auquel toutes les communes membres de Fougères Agglomération adhèrent, qui dispose d'un service mutualisé d'application du droit des sols (ADS) instruisant les demandes relatives aux droits à construire. Cette organisation est peu courante, les services d'ADS étant généralement constitués au sein des intercommunalités. En l'espèce, la mise en place de ce service au sein de la strate administrative de l'application du Scot située au-dessus de celle de l'agglomération, ne favorise pas l'émergence d'une réflexion sur l'aménagement du territoire à l'échelle de l'intercommunalité.

Au vu de ce qui précède, la chambre invite l'agglomération à engager une réflexion sur les mutualisations qui pourraient être mises en place avec ses communes membres.

5.2.5 L'appropriation du système d'information des ressources humaines

Le service s'est bien approprié les différents modules de son logiciel RH. Ainsi, la carrière des agents est correctement renseignée, ce qui permet d'éviter des erreurs en matière d'avancement d'échelon ou de grade. Par ailleurs, l'organigramme est correctement paramétré dans le logiciel, ce qui permet la mise en place d'une comptabilité analytique par service et un calcul de coût de service. Le requêteur du logiciel qui permet d'effectuer des extractions de données est également maîtrisé par les agents du service et régulièrement utilisé pour la construction budgétaire et les contrôle des paies. Le service a en outre paramétré des maquettes d'arrêtés individuels, qui permettent de générer automatiquement des arrêtés types, qui ne nécessitent que quelques modifications à la marge lors des changements de situation des agents. Cette automatisation est synonyme de gain de temps pour la gestion des carrières.

Néanmoins, les modules acquis ne sont pas tous pleinement utilisés. Ainsi, si la gestion des absences pour raisons médicales est directement renseignée dans le logiciel RH, il n'en va pas de même s'agissant des congés annuels ou des récupérations de temps de travail (RTT) qui sont actuellement suivis manuellement sur papier à partir de déclarations qui remontent en fin d'année pour contrôle.

Il est également relevé que l'agglomération n'a pas mis en place de système de badgeage pour le décompte du temps de travail et que les heures supplémentaires sont simplement déclarées par le responsable de service. La gestion du temps de travail dans le logiciel RH permettrait d'éviter les vérifications de fin d'année, chronophages et sources d'erreurs. La possibilité de renseigner dans le logiciel RH des cycles et temps de travail propres à chaque agent garantirait un meilleur contrôle des heures supplémentaires déclarées.

Il existe enfin un module permettant de renseigner les formations suivies par les agents, mais également de déclarer des compétences et des savoirs acquis ou nécessaires pour certains postes. Ce module, une fois maîtrisé par le service RH, permettrait de mettre en place une GPEEC efficace, en dressant une cartographie des métiers et compétences et en mettant en avant les secteurs dans lesquels l'EPCI doit se renforcer.

⁷³ [Pays de Fougères - Scot \(pays-fougeres.org\)](http://pays-fougeres.org).

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.

5.2.6 Des fiches de poste à préciser et harmoniser

Les fiches de poste actuellement diffusées ne sont pas homogènes et ne contiennent pas, dans la majorité des cas, la description des savoir-faire, des savoir-être ou des compétences techniques permettant à la fois de renseigner les qualités attendues sur les différents postes, mais également d'impulser une gestion des effectifs par les compétences et les métiers. Y remédier serait l'occasion pour l'agglomération d'élaborer un inventaire ou une cartographie de ses compétences internes et de mettre en place une gestion prospective de ses ressources humaines identifiant les risques futurs. Ce travail permettrait également d'identifier les compétences en tension, d'anticiper les risques liés aux départs d'agents et d'accompagner le développement des compétences internes vers une spécialisation en adéquation avec les enjeux actuels et futurs des compétences exercées par l'agglomération.

La chambre invite par conséquent l'agglomération à poursuivre le travail d'amélioration de ses fiches de poste et à veiller tout particulièrement à recenser les compétences attendues sur les différents emplois. À cet égard, l'élaboration d'un répertoire des métiers permettrait de proposer des parcours de carrière aux agents, ainsi que des évolutions de compétences en lien avec des métiers qui, pour certains, subiront d'importantes mutations dans les années à venir compte tenu de divers facteurs (informatisation, automatisation avec l'intelligence artificielle, Zan, etc.).

5.2.7 L'absence de plan de formation

L'agglomération ne s'est pas dotée d'un plan de formation. À ce titre, une approche par métiers et compétences faciliterait son élaboration. L'identification des spécialisations et des métiers concernés par des tensions sur le marché de l'emploi permettrait d'anticiper des programmes de formation à destination des agents afin de les faire monter en compétence et, ainsi, de minimiser les besoins de recrutement.

La chambre invite l'agglomération à établir un plan de formation, qui constitue un outil indispensable de gestion stratégique des RH sur un territoire au sein duquel Pôle emploi a identifié d'importantes tensions en matière de recrutement⁷⁴. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que si l'agglomération mène une politique active autour de la formation, celle-ci reste cependant à formaliser dans un plan. À ce titre, le service des ressources humaines a été chargé de compléter le futur plan par un règlement de formation.

⁷⁴ Voir sur ce point le site internet data emploi de Pôle emploi et l'étude du territoire de Fougères Agglomération.

5.2.8 Les entretiens annuels professionnels

Les supports des comptes-rendus annuels d'entretien professionnel sont de bonne qualité, même si plusieurs formats coexistent pour les fiches des cadres dont la chambre a pu prendre connaissance. Plusieurs rubriques permettent de revenir sur l'année écoulée avec les faits marquants ou les informations que l'agent ou l'évaluateur pensent utiles de préciser, afin notamment de contextualiser l'atteinte ou non des objectifs.

Une partie du document est consacrée aux formations effectuées dans l'année et une autre partie aux formations demandées. Si lors d'un entretien professionnel annuel l'examen de cette thématique est indispensable, sa portée est ici amoindrie par le fait que l'agglomération ne s'est pas dotée d'un plan de formation. Les formations sont ainsi sollicitées en fonction des besoins présents et non dans une démarche prospective au long cours.

Une évaluation des compétences de l'agent est également prévue dans le document. Ces compétences sont génériques et attachées au grade du poste occupé, si bien que le socle de compétences évalué est par exemple commun à tous les agents de catégorie A. Certaines évaluations examinent des compétences en lien avec la fiche de poste quand d'autres ne comportent pas de revue des compétences.

L'approche métier des évaluations est ainsi mise de côté pour privilégier des compétences d'encadrement ou de conception qui ne représentent qu'une partie des missions devant être assurées. Le travail sur les fiches de postes est donc complémentaire à l'évolution attendue des supports d'évaluation annuelle professionnelle de Fougères Agglomération.

La chambre invite l'agglomération à renouveler son support d'entretien annuel professionnel à l'occasion de la refonte des fiches de postes. En réponse aux observations provisoires, le président indique que les observations de la chambre seront mises en œuvre.

5.3 Le respect de la réglementation

5.3.1 Le remisage à domicile des véhicules

Certains véhicules de service enregistrent des kilométrages importants, sans rapport direct avec les services concernés, en raison de remisages aux domiciles de leurs utilisateurs, cadres de l'agglomération. Les autorisations correspondantes n'ont pas été formalisées. Il n'existe, par ailleurs, aucun dispositif de suivi de l'utilisation et des consommations des véhicules. L'agglomération n'est donc pas en mesure de détecter d'éventuelles anomalies en la matière.

Il est rappelé qu'aux termes de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, « *Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage* ».

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. Dans sa réponse, le président a indiqué que la communauté d'agglomération délibérerait en ce sens.

5.3.2 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)

5.3.2.1 L'indemnité fonctions, sujétions, et expertise (IFSE)

L'article 2 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du Rifseep dispose que « *Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou statut d'emploi sont réparties au sein de différents groupes au regard des critères professionnels suivants : 1° Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; 2° Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; 3° Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel* ».

La délibération instaurant le Rifseep à Fougères Agglomération prévoit trois groupes de fonctions, au sein desquels les montants d'IFSE attachés à un emploi varient en fonction du grade de l'agent qui l'occupe. Il en découle que pour un même emploi occupé, le régime indemnitaire d'un responsable de service sera différent suivant le cadre d'emplois de catégorie A ou B auquel il appartient. Ainsi, faute d'une classification aboutie des métiers et des emplois, l'agglomération a défini les groupes sur la base principalement de la catégorie (A, B ou C) des agents occupant les postes et non sur une « pesée des postes »⁷⁵. Corolairement, certaines sujétions particulières existant au sein des services, comme la tenue d'une régie, ne sont pas prises en compte.

5.3.2.2 Le complément indemnitaire annuel (CIA)

Les montants individuels de CIA ne sont pas automatiquement reconduits d'une année sur l'autre et peuvent être compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal. Selon la délibération, ils tiennent compte de quatre critères : les résultats professionnels obtenus par l'agent et la réalisation des objectifs, les compétences professionnelles et techniques, les qualités relationnelles et la capacité d'encadrement ou d'expertise ou, le cas échéant, à exercer des fonctions d'un niveau supérieur.

L'agglomération a versé 23 000 € de CIA à 43 agents en 2017, avant de porter ce montant à 47 900 € au bénéfice de 93 des 120 agents potentiellement concernés par son versement en 2022. Parmi ces 93 agents, 77 ont bénéficié d'un montant reconduit chaque année. Le montant annuel médian versé est resté stable à 260 €. Sa faiblesse illustre le fait que l'agglomération n'a pas fait du CIA un véritable levier de valorisation de la manière de servir et de l'engagement professionnel de ses agents. Ce faisant, elle se prive d'un outil susceptible d'améliorer son attractivité et d'attirer des candidats lors des recrutements.

⁷⁵ Méthodologie permettant à une entité d'évaluer l'importance de chaque poste au regard de sa contribution à son projet.

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.

CONCLUSION DE LA PARTIE

La chambre invite l'établissement à renforcer sa politique RH en l'articulant avec un véritable projet de territoire, afin de doter son administration des compétences qui auront été identifiées comme nécessaires au développement de l'agglomération.

ANNEXES

Annexe n° 1. Présentation du territoire	78
Annexe n° 2. Données relatives aux budgets assainissement et zones d'activité	85
Annexe n° 3. Données budgétaires et financières	90
Annexe n° 4. Les relations financières avec les communes.....	104

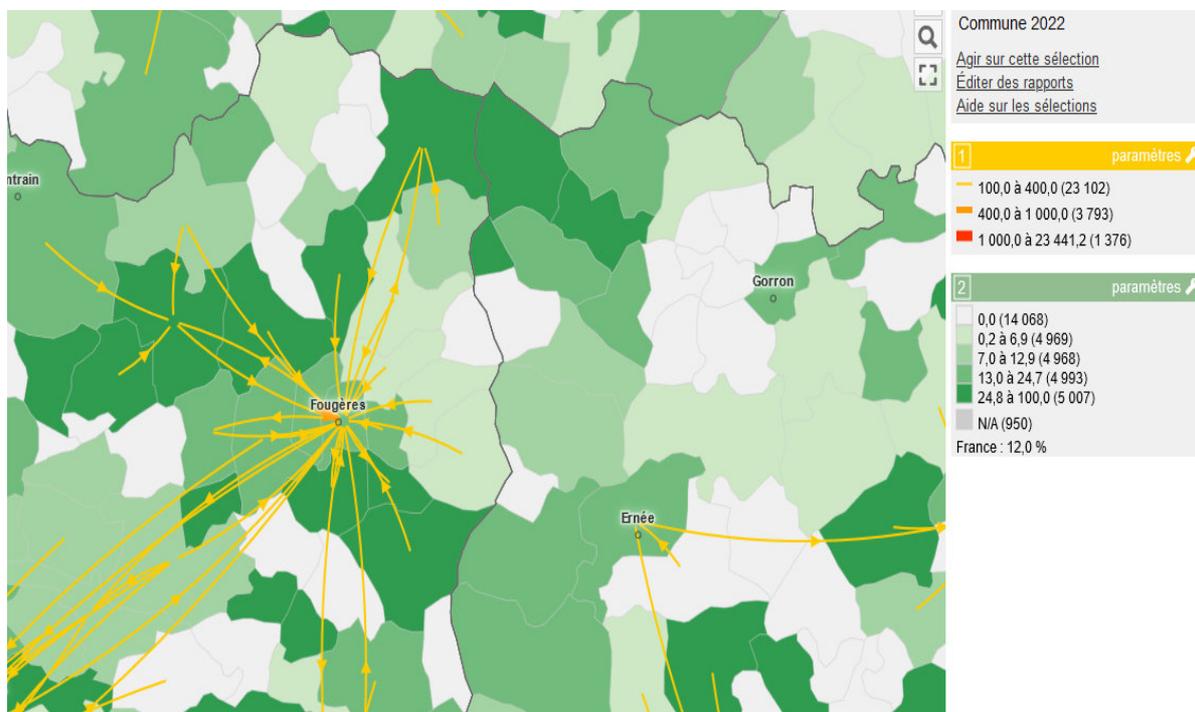
Annexe n° 1. Présentation du territoire

Tableau n° 7 : Répartition des communes par grille de densité Insee

	Nombre communes	Population
<i>Centre urbain intermédiaire</i>	1	21 378
<i>Petites villes</i>	3	6 981
<i>Bourgs ruraux</i>	8	14 825
<i>Rural à habitat dispersé</i>	12	12 472
<i>Rural à habitat très dispersé</i>	5	2 448
Total général	29	58 104

Source : CRC d'après DGCL – critères de répartition de la DGF 2023.

Carte n° 3 : Part (en %) des emplois dans l'industrie au lieu de travail en 2019



Source : france-decouverte.geoclip.fr.

Tableau n° 8 : Évolution de la population de Fougères Agglomération de 2017 à 2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Population Insee</i>	57 044	57 101	57 021	57 038	57 137	57 272	57 220
<i>Population DGF</i>	57 896	57 963	57 906	57 944	58 032	58 166	58 105

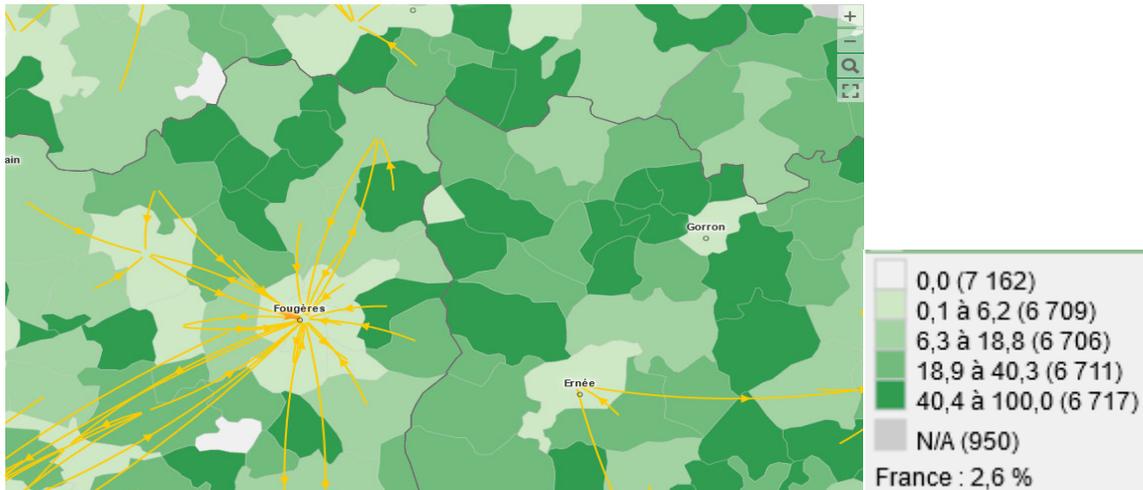
Source : Fiches de critères de répartition de la DGF de 2017 à 2023.

Tableau n° 9 : Évolution de la population de certaines communes de Fougères Agglomération

	2017 <i>Population DGF</i>	2023 <i>Population DGF</i>	<i>Évolution en pourcentage</i>	<i>Gain d'habitants sur la période</i>
<i>Lécousse</i>	3 229	3 394	5,11%	165
<i>Javené</i>	2 121	2 192	3,30%	70
<i>Beaucé</i>	1 353	1 395	3,10%	42
<i>Romagné</i>	2 399	2 512	4,71%	113
<i>Rives du Couesnon</i>	2 901	3 008	3,69%	107
<i>Fougères</i>	21 283	21 378	0,45%	95
<i>Louvigné-du- Désert</i>	3 611	3 502	-3,02%	-109

Source : Fiches critères de répartition de la DGF de 2017 à 2023.

Carte n° 4 : Part (en %) des emplois dans l'agriculture au lieu de travail en 2019



Source : france-decouverte.geoclip.fr.

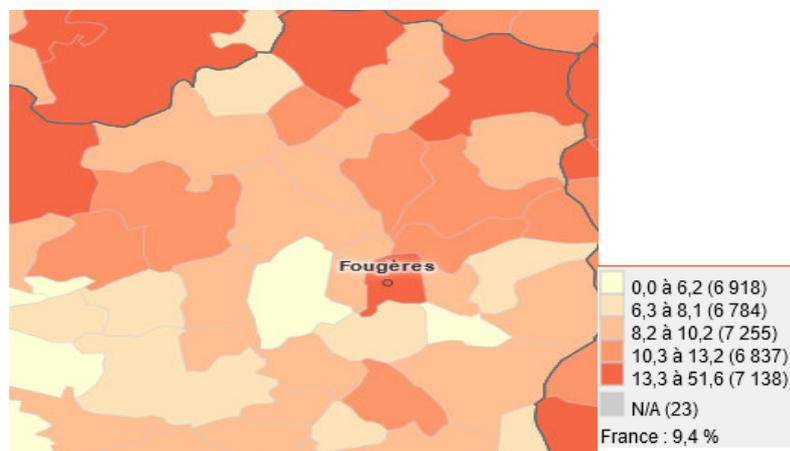
Tableau n° 10 : Évolution et structure de la population de Fougères Agglomération en 2020

POP T0 - Population par grandes tranches d'âges

	2009	%	2014	%	2020	%
Ensemble	53 659	100,0	55 290	100,0	55 835	100,0
0 à 14 ans	9 925	18,5	10 684	19,3	10 158	18,2
15 à 29 ans	8 805	16,4	8 440	15,3	8 562	15,3
30 à 44 ans	10 379	19,3	10 390	18,8	9 904	17,7
45 à 59 ans	10 940	20,4	10 843	19,6	10 832	19,4
60 à 74 ans	7 972	14,9	8 682	15,7	9 762	17,5
75 ans ou plus	5 639	10,5	6 251	11,3	6 616	11,8

Sources : Insee, RP2009, RP2014 et RP2020, exploitations principales, géographie au 01/01/2023.

Source : Insee.

Carte n° 5 : Part des 75 ans ou plus (%) [2019](#) ▼

Source : Géoclip.

Tableau n° 11 : Évolution du nombre de personnes à charges et du nombre de foyers par commune

	2017		2022		Évolution nb pers à charges	% articles TH
	nb personnes à charges	TH - NB ARTICLES AYANT V.L. BRUTE	nb personnes à charges	TH - NB ARTICLES AYANT V.L. BRUTE		
CA Fougères Agglomération	14 573	26 729	14 134	27 744	-3,0%	3,8%
BEAUCE	344	535	306	551	-11,0%	3,0%
BILLE	336	436	298	463	-11,3%	6,2%
COMBOURTILLE	186	240	205	249	10,2%	3,8%
FLEURIGNE	301	400	269	399	-10,6%	-0,2%
FOUGERES	4 420	11 566	4 221	11 958	-4,5%	3,4%
JAVENE	689	806	645	896	-6,4%	11,2%
LA-BAZOUGE- DU-DESERT	303	503	309	506	2,0%	0,6%
LA CHAPELLE- JANSON	402	627	397	638	-1,2%	1,8%
LA CHAPELLE- ST-AUBERT	138	172	119	189	-13,8%	9,9%
LA-SELLE-EN LUITRE	192	213	181	219	-5,7%	2,8%
LAIGNELET	334	430	340	480	1,8%	11,6%
LANDEAN	337	530	325	542	-3,6%	2,3%
LE FERRE	189	324	174	337	-7,9%	4,0%
LE LOROUX	219	273	204	287	-6,8%	5,1%
LECOUSSE	855	1375	924	1541	8,1%	12,1%
LOUVIGNE-DU- DESERT	730	1741	694	1785	-4,9%	2,5%
LUITRE- DOMPIERRE	533	824	535	841	0,4%	2,1%
MELLE	172	316	185	339	7,6%	7,3%
MONTHAULT	68	155	59	148	-13,2%	-4,5%
PARCE	185	282	177	283	-4,3%	0,4%
PARIGNE	392	544	360	547	-8,2%	0,6%
POILLEY	95	186	91	189	-4,2%	1,6%
RIVES-DU- COUESNON	929	1210	980	1233	5,5%	1,9%
ROMAGNE	822	937	775	976	-5,7%	4,2%
SAINT-OUEN- DES-ALLEUX	422	576	418	614	-0,9%	6,6%
ST- CHRISTOPHE-DE VALAINS	76	101	68	101	-10,5%	0,0%
ST-GEORGES-DE- REINTEBAULT	366	740	340	725	-7,1%	-2,0%
ST-SAUVEUR- DES-LANDES	459	540	452	558	-1,5%	3,3%
VILLAMEE	79	147	83	150	5,1%	2,0%

Sources : Recensement des éléments d'imposition (REI) – direction générale des finances publiques (DGFIP).

**Tableau n° 12 : Prix moyen de vente au m² entre 2017 et 2021
pour une partie des communes de Fougères Agglomération**

<i>Prix moyen du m²</i>						
<i>Communes</i>	Fougères	Beauce	Javené	Lécousse	Rives du Couesnon	Romagne
2017	1 320,07 €	1 236,00 €	1 357,50 €	1 623,86 €	1 503,25 €	1 483,64 €
2018	1 355,75 €	1 476,50 €	1 608,47 €	1 772,97 €	1 388,68 €	1 646,00 €
2019	1 367,00 €	1 348,00 €	1 249,00 €	1 489,00 €	1 429,00 €	1 378,00 €
2020	1 577,00 €	2 098,00 €	1 639,00 €	1 652,00 €	1 521,00 €	1 527,00 €
2021	1 699,00 €	1 585,00 €	1 773,00 €	1 925,00 €	1 747,00 €	1 732,00 €

Source : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/indicateurs-immobiliers-par-commune-et-par-annee-prix-et-volumes-sur-la-periode-2014-2021/>.

Tableau n° 13 : Emploi et activité

	2009	2014	2020
Nombre d'emplois dans la zone	21 964	21 684	22 245
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	22 627	22 614	22 688
Indicateur de concentration d'emploi	97,1	95,9	98,0
Taux d'activité parmi les 15 ans ou plus en %	56,4	56,2	55,2

L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.
Sources : Insee, RP2009, RP2014 et RP2020, exploitations principales lieu de résidence et lieu de travail, géographie au 01/01/2023.

Source : Insee.

Tableau n° 14 : Chômage

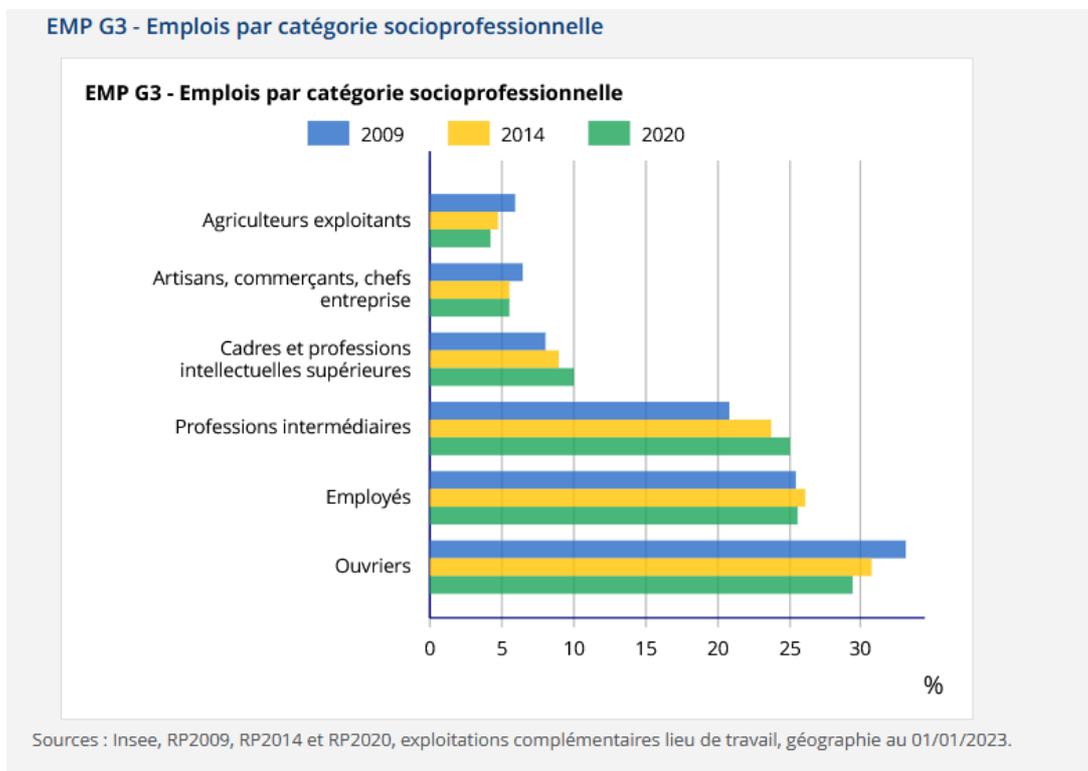
EMP T4 - Chômage (au sens du recensement) des 15-64 ans

	2009	2014	2020
Nombre de chômeurs	2 021	2 470	2 518
Taux de chômage en %	8,3	9,9	10,1
Taux de chômage des 15 à 24 ans	20,6	21,7	22,4
Taux de chômage des 25 à 54 ans	6,8	8,6	8,6
Taux de chômage des 55 à 64 ans	5,3	7,7	8,4

Sources : Insee, RP2009, RP2014 et RP2020, exploitations principales, géographie au 01/01/2023.

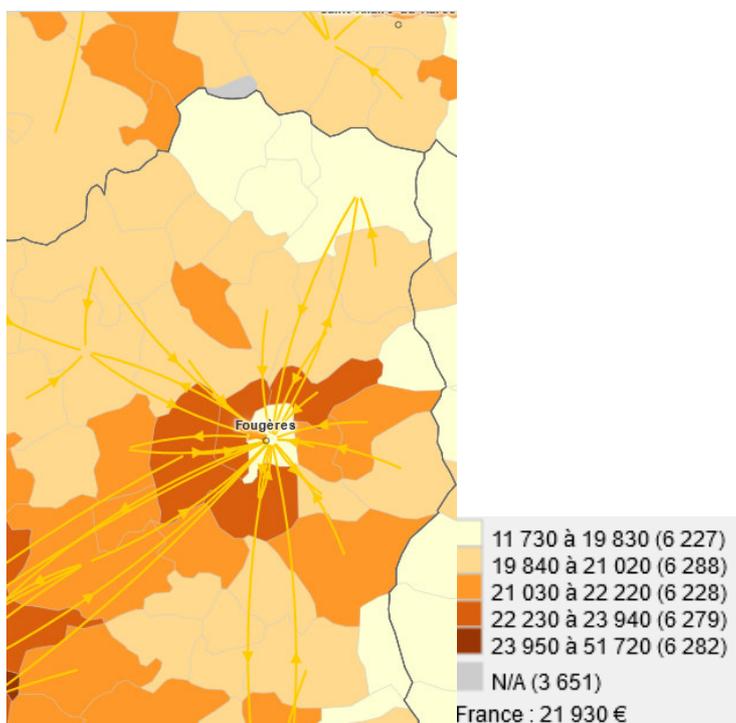
Source : Insee.

Graphique n° 16 : Emplois par catégorie socioprofessionnelle

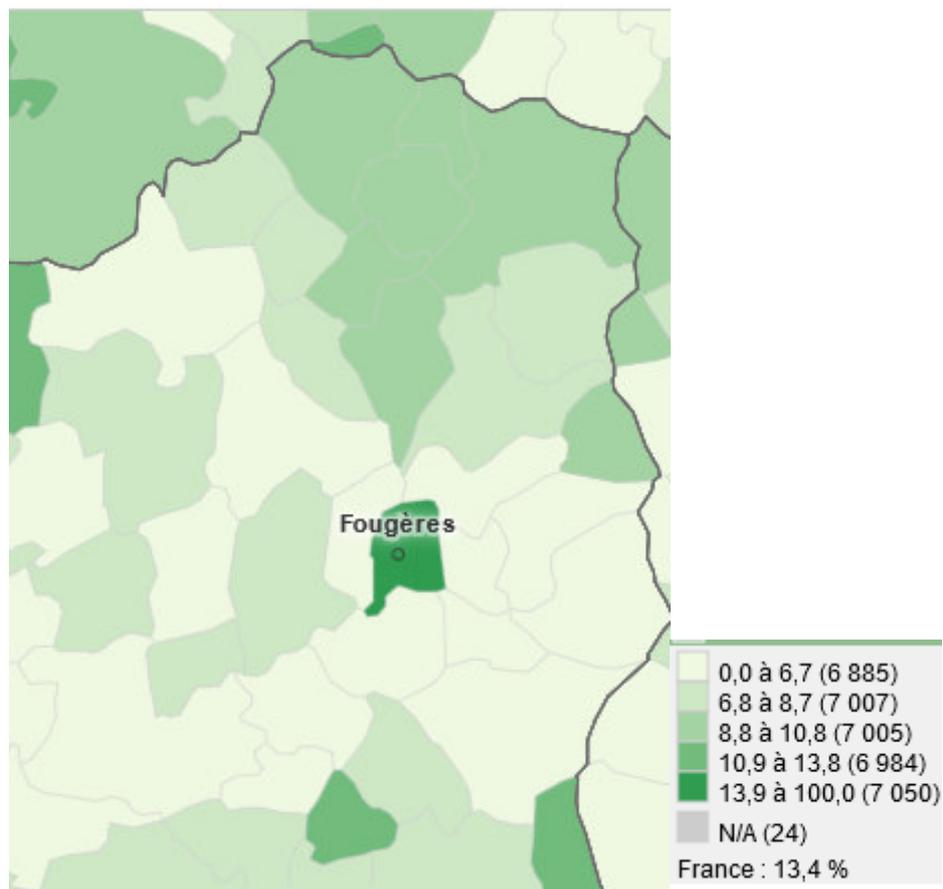


Source : Insee.

Carte n° 6 : Revenu fiscal médian par unité de consommation (en €) 2019



Source : Géoclip.

Carte n° 7 : Taux de chômage des 15 à 64 ans (en %) [2019](#)

Source : Géoclip.

Annexe n° 2. Données relatives aux budgets assainissement et zones d'activité

Tableau n° 15 : Tarifs d'assainissement collectifs 2021 et 2022

Communes	Pour mémoire - Tarifs 2021		Tarifs 2022	
	Forfait annuel	Prix / m3	Forfait annuel	Prix / m3
Combourtillé	62,51 €	1,13	63,76 €	1,15 €
Fougères	Tarifs spécifiques	1,332	Tarifs spécifiques	1,066 €
La Selle en Luitré	32,26 €	1,80	32,26 €	1,80 €
Laignelet	4,50 €	2,40	5 €	2,50 €
Le Loroux	47,29*	2,17	47,29*	2,17 €
Lécousse	Tarifs spécifiques	1,776	Tarifs spécifiques	1,776 €
Mellé	130 €**	1,50	130 €**	1,50 €
Monthault	95 €	1,57	95 €	1,57 €
Parcé	60 €	1,10	62 €	1,15 €
Parigné	37 €	1,32	37 €	1,35 €
Rives du Couesnon –St Georges de Chesné	63,26 €	1,49	67,50 €	1,65 €
Rives du Couesnon –St Jean sur Couesnon	53,59 €	1,54	67,50 €	1,65 €
Rives du Couesnon –St Marc sur Couesnon	71,57 €	1,62	67,50 €	1,65 €
Rives du Couesnon –Vendel – réseau	47,59 €	0,93	47,50 €	0,79 €
Saint-Christophe de Valains	76 €**	1,80	76 € **	1,80 €
Saint-Georges de Reintembault	45,90 €	2,116	45,90 €	2,116 €
Saint-Ouen des Alleux	55 €	2,00	55 €	2,00 €
Villamée	95 €	1,95	100 €	1,99 €
* Le Loroux: Facturation de l'abonnement au trimestre de présence (tout trimestre commencé sera facturé entièrement)				
** Mellé, Saint-Christophe-de-Valains: Facturation au semestre				

Source : délibération n° 2022-007 de janvier 2022.

Tableau n° 16 : Situation financière du budget assainissement

en €	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	544 992	585 554	554 550	0,9%
= Ressources d'exploitation	544 992	585 554	554 550	0,9%
- Consommations intermédiaires	86 492	64 611	130 723	22,9%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	13 447	13 509	12 815	-2,4%
= Valeur ajoutée	445 054	507 433	411 012	-3,9%
<i>en % du produit total</i>	81,7%	86,7%	74,1%	
- Charges de personnel	36 002	51 140	86 638	55,1%
+ Subvention d'exploitation perçues	67 401	-23 430	52 594	-11,7%
+ Autres produits de gestion	0	0	1	329,0%
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)	476 453	432 863	376 968	-11,1%
<i>en % du produit total</i>	87,4%	73,9%	68,0%	
- Subventions d'équipement versées (M43)	0	0	0	
= Excédent brut d'exploitation	476 453	432 863	376 968	-11,1%
<i>en % du produit total</i>	87,4%	73,9%	68,0%	
+/- Résultat financier	-34 236	-22 607	-20 761	-22,1%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	534 609	-7 524	527	-96,9%
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices (M4)	976 826	402 732	356 734	-39,6%

en €	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	976 826	402 732	356 734	1 736 292
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	71 966	57 987	59 688	189 640
= CAF nette ou disponible (C)	904 860	344 745	297 046	1 546 652
<i>en % du produit total</i>	166,0%	58,9%	53,6%	3
+ Subventions d'investissement	0	0	13 783	13 783
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	0	13 783	13 783
= Financement propre disponible (C+D)	904 860	344 745	310 829	1 560 434
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	209,4%	103,0%	36,6%	3
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	432 024	334 822	848 508	1 615 355
- Participations et inv. financiers nets	-823	0	0	-823
+/- Variation autres dettes et cautionnements	2 970	2 970	2 970	8 910
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	470 689	6 953	-540 649	-63 007
- Reprise sur excédents capitalisés et réserves de réévaluation	66 480	0	0	66 480
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	404 209	6 953	-540 649	-129 487
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	404 209	6 953	-540 649	-129 487

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Principaux ratios d'alerte	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette	71 966	57 987	59 688	-8,9%
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	34 236	22 607	20 761	-22,1%
= Annuité totale de la dette	106 202	80 594	80 449	-13,0%
Encours de dette au 31 déc.	837 836	776 879	714 221	-7,7%
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	0,9	1,9	2,0	
Durée de la dette apparente	11,6	13,4	12,0	

au 31 décembre en €	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 109 327	2 116 280	1 575 631	-13,6%
- Besoin en fonds de roulement global	-106 939	21 498	50 317	
= Trésorerie nette	2 216 266	2 094 782	1 525 313	-17,0%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>4 753,5</i>	<i>5 034,6</i>	<i>2 218,6</i>	

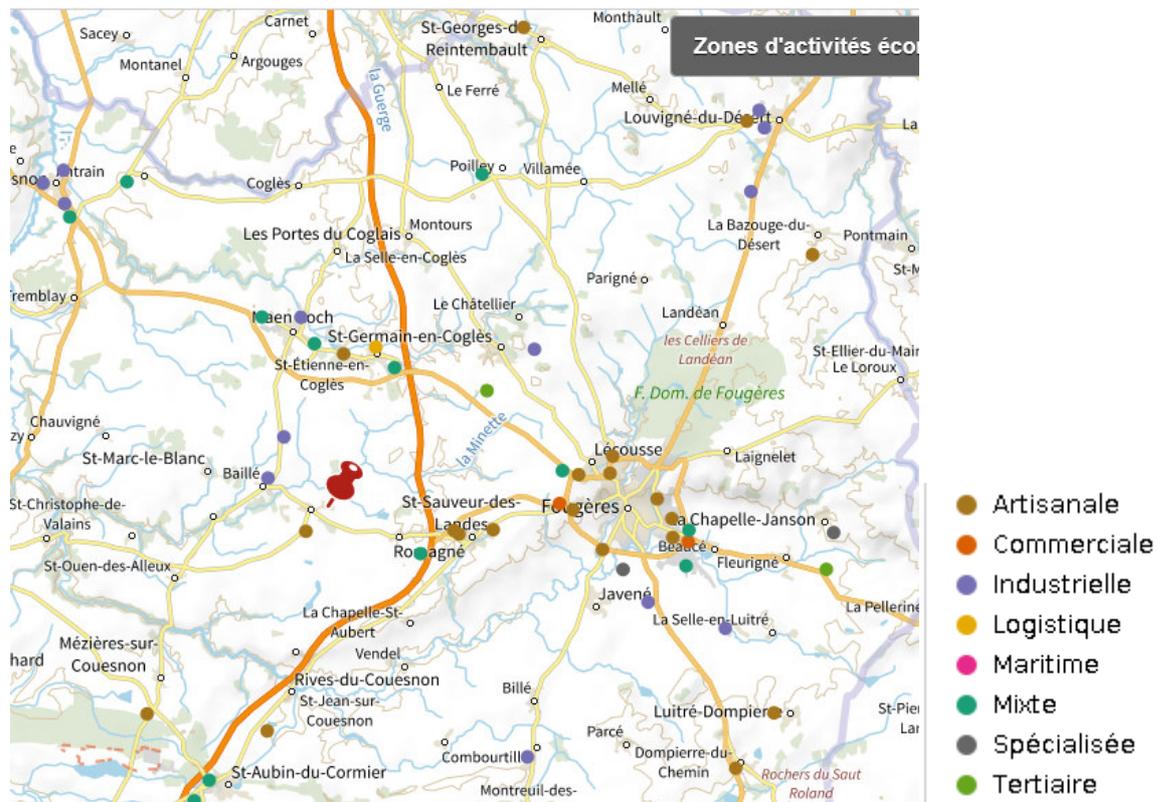
Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 17 : Liste des zones d'activité communautaires

<i>Communes</i>	Zones d'activités	Statuts	Superficie	Nbre lgts/établissements
<i>La Selle-en-Luitré</i>	Aumaillerie	ZAC, lotissement	145 ha	43
<i>Javené</i>				
<i>Saint-Sauveur-des-Landes</i>	Plaisance	Lotissement	66,7 ha	15
<i>Lécousse</i>	La Meslais	ZAC	18,9 ha	14
<i>Javené</i>	La Grande Marche	Lotissement	22,5 ha	6
<i>Beaucé</i>	Les Hauts de Beaucé	Lotissement	4 ha	6
<i>Poilly</i>	Poligone	Lotissement	16,2 ha	1
<i>Louvigné du Désert</i>	La Rouillais	Lotissement	16 ha	16
<i>Louvigné du Désert</i>	La Rouletière	Lotissement	5,6 ha	8
<i>La Bazouge du Désert</i>	Touchemorin	Lotissement	9 ha	3
<i>La chapelle Janson</i>	Cimettes 2	Projet de lotissement	5,4 ha	

Sources : Fougères Agglomération.

Carte n° 8 : Localisation des zones d'activités de Fougères Agglomération



Source : <https://geobretagne.fr/ml/>

Tableau n° 18 : Situation financière agrégée des zones d'activités

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
Produit de la vente des terrains aménagés (a)	114 287	1 100 350	389 932	37 968	648 442	912 715	3 203 693
+ Autres recettes liées à l'aménagement	1 770	1 269	1 101	0	1	3 549	7 691
= Total des produits d'aménagement de l'année	116 056	1 101 619	391 033	37 968	648 443	916 264	3 211 384
Acquisition de terrains	0	0	0	0	189 620	150 000	339 620
+ Dépenses directes d'aménagement	124 580	105 167	52 065	324 510	139 693	47 579	793 594
+ Autres dépenses indirectes à caractère général	4 125	4 712	14 081	1 441	711	4 071	29 140
= Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers)	128 705	109 878	66 146	325 951	330 023	201 650	1 162 353
+/- Résultat financier	-75 991	-52 582	-47 051	-41 564	-35 905	-30 175	-283 267
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels (dont, en particulier, subvention d'équilibre reçue)	0	1 548	19 389	0	8 945	0	29 882
= Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	-88 640	940 707	297 225	-329 547	291 460	684 440	1 795 645

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 19 : Rotation des stocks agrégée des zones d'activité

<i>au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
+ Dettes financières (hors obligations)	6 312 211	6 138 900	5 962 285	5 782 374	5 599 067	5 412 258
+ Encours de production et travaux stockés	8 595 460	7 812 193	7 548 254	7 882 525	8 008 495	7 635 871
<i>Rotation du stock</i>	75,21	7,10	19,36	207,61	12,35	8,37

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 20 : Encours de dette des zones d'activité

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1641	1 763 821	1 590 510	1 413 895	1 233 984	1 050 677	863 868
<i>ZA AUMAILLERIE III</i>	96 708	86 022	74 963	63 517		
<i>ZA PLAISANCE</i>					774 006	632 790
<i>ZA PLAISANCE II</i>	921 949	835 401	747 416	658 068		
<i>ZA ST SAUVEUR</i>	386 830	344 087	299 849	254 066		
<i>ZAC AUMAILLERIE</i>					51 671	39 411
<i>ZAC MESLAIS</i>	358 333	325 000	291 667	258 333	225 000	191 666
168751	4 548 390					
<i>ZA AUMAILLERIE III -</i>	277 300	277 300	277 300	277 300		
<i>ZA LA GRANDE MARCHE -</i>	407 579	407 579	407 579	407 579	407 579	407 579
<i>ZA PLAISANCE -</i>					962 194	962 194
<i>ZA PLAISANCE II -</i>	900 000	900 000	900 000	900 000		
<i>ZA ST SAUVEUR -</i>	62 194	62 194	62 194	62 194		
<i>ZAC AUMAILLERIE -</i>	687 292	687 292	687 292	687 292	964 592	964 592
<i>ZAC MESLAIS -</i>	2 214 026	2 214 026	2 214 026	2 214 026	2 214 026	2 214 026

Sources : CRC d'après les balances des comptes de gestion.

Annexe n° 3. Données budgétaires et financières

Tableau n° 21 : Caractéristiques budgétaires des EPCI à fiscalité propre bretons

	Population totale	Montant consolidé ensemble intercommunal (en €)	Montant commune (en €)	Montant GFP (en €)	Montant consolidé en € par habitant	Part dépenses cnes	Dépenses cnes en €/hab	Dépenses EPCI en €/hab
CC Total / médiane	1 254 665	1 558 825 269	1 039 541 340	529 988 965	1 185	66,7%	789	426
CA Total/Médiane	1 598 623	2 531 872 721	1 549 518 281	1 004 444 016	1 548	61,2%	877	584
CA Concarneau Cornouaille Agglomération	52 613	80 428 603	50 084 097	30 435 649	1 529	62,3%	952	578
CA de la Presqu'île de Guérande Atlantique (Cap Atlantique)	77 073	152 917 305	103 073 245	50 627 931	1 984	67,4%	1 337	657
CA Dinan Agglomération	100 919	129 802 805	79 426 874	51 219 994	1 286	61,2%	787	508
CA du Pays de Landerneau-Daoulas	50 397	51 222 098	35 557 467	16 446 989	1 016	69,4%	706	326
CA du Pays de Saint Malo Agglomération	86 952	150 143 794	104 188 001	47 852 627	1 727	69,4%	1 198	550
CA Fougères Agglomération	57 272	68 599 473	50 246 361	18 620 471	1 198	73,2%	877	325
CA Golfe du Morbihan - Vannes Agglomération	176 603	284 544 667	182 395 918	103 161 055	1 611	64,1%	1 033	584
CA Guingamp-Paimpol Agglomération de l'Armor à l'Argoat	75 852	99 715 588	61 910 628	38 102 924	1 315	62,1%	816	502
CA Lamballe Terre et Mer	69 584	107 705 356	57 389 042	53 925 671	1 548	53,3%	825	775
CA Lannion-Trégor Communauté	103 561	181 272 632	101 405 999	80 930 802	1 750	55,9%	979	781
CA Lorient Agglomération	210 286	388 252 721	232 745 647	157 583 749	1 846	59,9%	1 107	749
CA Morlaix Communauté	66 677	112 143 467	65 482 273	47 852 364	1 682	58,4%	982	718
CA Quimper Bretagne Occidentale	104 387	172 095 532	83 478 571	91 809 429	1 649	48,5%	800	880
CA Quimperlé Communauté	57 458	83 617 130	45 571 274	38 304 165	1 455	54,5%	793	667
CA Redon Agglomération	68 853	91 766 475	56 437 789	36 344 527	1 333	61,5%	820	528
CA Saint-Brieuc Armor Agglomération	156 306	275 576 734	173 912 262	105 265 949	1 763	63,1%	1 113	673
CA Vitré Communauté	83 830	102 068 340	66 212 834	35 959 720	1 218	64,9%	790	429
CC Arc Sud Bretagne	28 665	36 547 518	23 510 652	13 273 566	1 275	64,3%	820	463
CC Auray Quiberon Terre Atlantique	90 815	145 365 116	103 838 768	41 722 948	1 601	71,4%	1 143	459
CC Baud Communauté	16 462	19 561 535	12 489 968	7 139 471	1 188	63,8%	759	434
CC Bretagne porte de Loire Communauté	32 796	34 666 237	24 750 124	10 493 036	1 057	71,4%	755	320
CC Bretagne Romantique	36 349	36 191 929	23 104 386	13 358 848	996	63,8%	636	368
CC Brocéliande Communauté	19 170	17 280 421	13 650 748	3 734 307	901	79,0%	712	195
CC Cap Sizun - Pointe du Raz	15 631	20 153 965	13 183 425	7 150 598	1 289	65,4%	843	457
CC Centre Morbihan Communauté	27 643	33 808 354	17 725 352	16 479 437	1 223	52,4%	641	596
CC Communauté Lesneven Côte des Légendes	28 144	31 705 266	18 191 262	13 775 992	1 127	57,4%	646	489
CC Côte d'Émeraude	32 803	57 117 072	45 575 580	11 686 243	1 741	79,8%	1 389	356
CC Couesnon Marches de Bretagne	22 368	24 286 891	14 221 150	10 138 451	1 086	58,6%	636	453
CC de Belle-Île-en-Mer	5 611	14 941 738	7 332 784	7 713 602	2 663	49,1%	1 307	1 375
CC de Blavet Bellevue Océan	18 721	18 999 666	14 727 407	4 422 867	1 015	77,5%	787	236
CC de Haute Cornouaille	15 187	17 313 304	11 447 078	5 897 768	1 140	66,1%	754	388

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	Population totale	Montant consolidé ensemble intercommunal (en €)	Montant commune (en €)	Montant GFP (en €)	Montant consolidé en € par habitant	Part dépenses cnes	Dépenses cnes en €/hab	Dépenses EPCI en €/hab
<i>CC de l'Oust à Brocéliande</i>	40 123	48 395 405	30 427 292	18 379 561	1 206	62,9%	758	458
<i>CC de Saint-Méen Montauban</i>	27 340	27 024 183	19 745 090	7 308 777	988	73,1%	722	267
<i>CC Douarnenez Communauté</i>	18 755	37 676 550	20 389 436	17 402 891	2 009	54,1%	1 087	928
<i>CC du Haut Pays Bigouden</i>	18 803	20 732 990	13 091 933	7 848 497	1 103	63,1%	696	417
<i>CC du Kreiz-Breizh (CCKB)</i>	18 981	22 270 787	14 454 052	8 266 219	1 173	64,9%	762	435
<i>CC du Pays Bigouden Sud</i>	38 652	51 995 761	33 838 972	18 192 272	1 345	65,1%	875	471
<i>CC du Pays de Dol et de la Baie du Mont Saint-Michel</i>	24 229	27 800 623	17 767 030	10 064 196	1 147	63,9%	733	415
<i>CC du Pays de Landivisiau</i>	33 968	37 733 391	27 464 344	10 533 873	1 111	72,8%	809	310
<i>CC du Pays des Abers</i>	42 296	51 998 260	33 485 663	18 584 747	1 229	64,4%	792	439
<i>CC du Pays d'Iroise</i>	49 753	60 752 193	39 115 997	21 796 555	1 221	64,4%	786	438
<i>CC du Pays Fouesnantais</i>	29 468	38 632 846	24 512 760	14 319 043	1 311	63,5%	832	486
<i>CC Haut-Léon Communauté</i>	32 697	40 674 226	26 485 715	14 207 515	1 244	65,1%	810	435
<i>CC Leff Armor Communauté</i>	32 008	44 747 572	22 503 433	22 402 228	1 398	50,3%	703	700
<i>CC Liffré-Cormier Communauté</i>	27 321	31 015 674	22 967 374	9 210 875	1 135	74,1%	841	337
<i>CC Loudéac Communauté - Bretagne Centre</i>	52 735	75 570 214	52 848 846	22 905 073	1 433	69,9%	1 002	434
<i>CC Montfort Communauté</i>	26 574	27 050 259	20 656 286	6 440 515	1 018	76,4%	777	242
<i>CC Monts d'Arrée Communauté</i>	7 923	10 011 980	7 296 816	2 745 621	1 264	72,9%	921	347
<i>CC Pays de Châteaugiron Communauté</i>	27 551	32 063 952	22 672 230	9 602 526	1 164	70,7%	823	349
<i>CC Pleyben-Châteaulin- Porzay</i>	23 881	27 301 741	17 622 843	10 011 464	1 143	64,5%	738	419
<i>CC Ploërmel Communauté</i>	43 540	52 936 233	30 792 286	23 086 203	1 216	58,2%	707	530
<i>CC Poher communauté</i>	16 130	22 408 104	12 937 930	9 929 738	1 389	57,7%	802	616
<i>CC Pontivy Communauté</i>	48 257	57 023 770	38 188 401	19 704 953	1 182	67,0%	791	408
<i>CC Presqu'île de Crozon- Aulne maritime</i>	23 097	33 458 988	22 152 034	11 515 978	1 449	66,2%	959	499
<i>CC Questembert Communauté</i>	24 440	25 757 436	18 449 723	7 952 306	1 054	71,6%	755	325
<i>CC Roche aux Fées Communauté</i>	27 281	30 537 230	21 869 171	8 916 976	1 119	71,6%	802	327
<i>CC Roi Morvan Communauté</i>	25 378	31 057 721	21 038 173	10 280 039	1 224	67,7%	829	405
<i>CC Val d'Ille-Aubigné</i>	38 168	36 111 856	27 274 821	8 857 842	946	75,5%	715	232
<i>CC Vallons de Haute- Bretagne Communauté</i>	44 951	48 146 311	35 744 005	12 535 349	1 071	74,2%	795	279
Total général	2 853 288	4 090 697 991	2 589 059 621	1 534 432 981	1 224	63,3%	802	439
<i>Rang Fougères sur 59 EPCI</i>	16	18	16	22	36	8	16	51

Sources : CRC d'après OFGL.

Tableau n° 22 : Indicateurs financiers de la commune de Fougères

Ratios par habitants en €		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Nbre d'habitants au 1er janvier		20 907	21 050	21 056	21 064	21 028	21 098	21 186	21 248	0,2%
CAF brute / habitant		216	197	185	222	229	219	218	247	1,9%
CAF nette / habitant		129	115	108	144	145	138	133	153	2,5%
Dépenses d'équipement / habitant		246	316	423	384	278	318	412	453	9,2%
Taux d'équipement / habitant		6 407	6 384	6 428	6 511	6 578	6 599	6 846	8 420	4,0%
Encours de dette agrégé / habitant 31 déc.	#VALEUR!									
Encours de dette BP / habitant 31 déc.		1 047	1 029	1 119	1 186	1 177	1 190	1 262	1 399	4,2%

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 23 : La consommation des crédits

	Exercice	Budget primitif en €	DM en €	Total en €	Réalisé en €	% réalisation budget	% réalisation BP
Dépenses réelles de Fonctionnement	2017	27 219 242,39	780 480,48	27 999 722,87	27 156 124,41	97%	100%
	2018	28 180 697,32	775 664,95	28 956 362,27	27 734 285,78	96%	98%
	2019	29 063 109,32	131 839,26	29 194 948,58	28 284 829,05	97%	97%
	2022	30 001 981,00	1 316 088,00	31 318 069,00	29 973 109,42	96%	100%
Recettes réelles de Fonctionnement	2017	28 580 572,00	1 266 046,00	29 846 618,00	30 043 828,71	101%	105%
	2018	29 993 826,00	862 457,00	30 856 283,00	30 845 022,65	100%	103%
	2019	31 584 836,40	343 355,00	31 928 191,40	32 470 527,34	102%	103%
	2022	32 467 719,50	1 247 492,00	33 715 211,50	34 648 573,61	103%	107%
Atténuations de produits	2017	12 346 150,00	112 866,00	12 459 016,00	12 331 214,34	99%	100%
	2018	12 478 279,00	405 612,00	12 883 891,00	12 571 523,74	98%	101%
	2019	12 823 000,00		12 823 000,00	12 662 984,94	99%	99%
	2022	13 058 000,00	400 000,00	13 458 000,00	13 173 383,61	98%	101%
Dépenses réelles hors atténuations de produits	2017	14 873 092,39	667 614,48	15 540 706,87	14 824 910,07	95%	100%
	2018	15 702 418,32	370 052,95	16 072 471,27	15 162 762,04	94%	97%
	2019	16 240 109,32	131 839,26	16 371 948,58	15 621 844,11	95%	96%
	2022	16 943 981,00	916 088,00	17 860 069,00	16 799 725,81	94%	99%
Charges à caractère général	2017	2 900 000,00	193 557,88	3 093 557,88	2 685 913,92	87%	93%
	2018	3 099 688,05	160 140,00	3 259 828,05	2 915 058,97	89%	94%
	2019	3 553 544,00	57 901,26	3 611 445,26	3 110 650,67	86%	88%
	2022	3 848 248,00	385 915,00	4 234 163,00	3 494 591,00	83%	91%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 24 : Les produits et charges des communes membres 2017-2022

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	Var. an. Moy. euros constants
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	20 062 676	20 651 198	21 321 147	21 638 755	21 954 515	24 051 165	3,7%	1,7%
dont Impôts locaux	18 514 048	19 050 555	19 633 984	19 968 877	20 112 417	21 810 908	3,3%	1,3%
dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO	567 967	571 555	744 343	704 210	859 498	1 233 435	16,8%	14,6%
+ Fiscalité reversée	10 047 926	10 299 244	10 184 645	10 406 054	10 249 677	10 253 748	0,4%	-1,5%
dont Attribution de compensation brute (perçue)	7 887 128	7 792 935	7 790 557	7 750 427	7 634 804	7 634 804	-0,6%	-2,5%
dont Dotation de solidarité communautaire	270 000	270 000	263 485	270 000	269 998	248 326	-1,7%	-3,5%
= Fiscalité totale (nette)	30 110 602	30 950 442	31 505 792	32 044 809	32 204 192	34 304 913	2,6%	0,7%
+ Ressources d'exploitation	6 030 393	5 406 245	5 446 084	4 954 403	5 380 019	6 949 459	2,9%	0,9%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	14 553 450	14 512 443	15 180 983	15 070 845	15 680 798	16 148 421	2,1%	0,2%
Dont dotation Globale de Fonctionnement	10 350 284	10 321 780	10 737 615	10 653 262	10 849 866	11 155 315	1,5%	-0,4%
Dont péréquation et compensation	1 893 890	1 767 603	1 858 487	1 836 078	2 156 903	2 286 212	3,8%	1,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	801 819	981 290	918 783	848 833	880 754	581 471	-6,2%	-8,0%
= Produits de gestion (A)	51 496 264	51 850 420	53 051 642	52 918 891	54 145 762	57 984 264	2,4%	0,5%
Charges à caractère général	10 336 588	10 606 740	11 133 106	10 766 095	11 334 131	11 980 580	3,0%	1,1%
+ Charges de personnel	19 936 271	20 067 893	20 495 062	20 485 886	21 461 260	22 180 902	2,2%	0,2%
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	5 066 801	4 752 166	4 813 315	5 138 348	4 788 994	5 293 334	0,9%	-1,0%
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	4 116 317	4 084 595	3 937 951	4 852 215	4 217 412	5 003 383	4,0%	2,0%
= Charges de gestion (B)	39 455 977	39 511 394	40 379 434	41 242 543	41 801 798	44 458 199	2,4%	0,5%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	12 040 287	12 339 026	12 672 207	11 676 348	12 343 964	13 526 065	2,4%	0,4%
+/- Résultat financier	-1 626 432	-1 380 389	-1 258 388	-1 176 701	-1 100 005	-1 065 134	-8,1%	-9,9%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	-661	0	-1 598	0	53 780		
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	8 039	47 034	-7 095	-32 233	-17 379	25 836	26,3%	23,9%
= CAF brute	10 421 894	11 005 010	11 406 724	10 465 815	11 226 580	12 540 548	3,8%	1,8%
- Annuité en capital de la dette	6 103 563	4 811 517	5 020 225	4 758 290	5 191 232	4 828 153		
= CAF nette ou disponible (C)	4 318 331	6 193 493	6 386 499	5 707 525	6 035 348	7 712 395		
Encours de dette du BP au 31 décembre	51 491 691	52 254 241	52 033 996	53 666 403	53 784 592	56 378 617	1,8%	
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,2%	2,6%	2,4%	2,2%	2,1%	1,9%		
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	4,9	4,8	4,6	5,1	4,8	4,5		

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 25 : Bilan fonctionnel agrégé des 29 communes membres de Fougères agglomération

<i>au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Fonds de roulement net global</i>	14 526 873	14 717 037	14 998 717	15 951 396	16 449 033	17 673 382
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-2 087 441	-2 195 482	-5 018 662	-6 863 967	-7 207 086	-5 738 159
=Trésorerie nette	16 614 315	16 912 519	20 017 379	22 815 364	23 656 119	23 411 541
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	147,6	151,0	175,5	196,3	201,3	187,7
<i>dont trésorerie active</i>	16 869 315	17 168 519	20 236 779	22 915 364	23 761 119	24 211 541

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 26 : Evolution de la Reom et des reversements (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	% moy. an.
<i>70619 reversements de REOM</i>	4 172 439	4 502 999	4 599 939	4 731 731	5 036 892	5 257 454	4,7%
<i>70611 REOM</i>	4 175 896	4 502 678	4 599 939	4 731 549	5 037 488	5 255 838	4,7%
<i>Solde</i>	3 457	-321	0	-182	595	-1 615	

Sources : comptes de gestion.

Tableau n° 27 : Situation financière du Smictom du Pays de Fougères

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	Variation simple	Variation annuelle moyenne euros constants
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	8 205 082	7 751 130	8 646 831	7 877 604	8 693 313	9 482 804	2,9%	15,6%	1,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	127 541	880 268	1 203 923	1 231 080	1 038 162	1 388 233	61,2%	988,5%	58,2%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0			
= Produits de gestion (A)	8 332 623	8 631 399	9 850 754	9 108 684	9 731 475	10 871 037	5,5%	30,5%	3,5%
Charges à caractère général	4 675 921	4 838 390	3 662 874	2 682 981	3 135 153	3 588 295	-5,2%	-23,3%	-6,9%
+ Charges de personnel	2 698 809	2 683 285	2 771 228	2 761 557	2 854 178	2 900 156	1,4%	7,5%	-0,5%
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	16	308	575	1 256	120	0	-100,0%	-100,0%	-100,0%
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	53 027	108 279	2 538 820	2 639 183	2 602 288	2 776 675	120,7%	5136,4%	116,5%
= Charges de gestion (B)	7 427 773	7 630 262	8 973 498	8 084 977	8 591 739	9 265 126	4,5%	24,7%	2,5%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	904 849	1 001 137	877 256	1 023 706	1 139 736	1 605 911	12,2%	77,5%	10,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,9%</i>	<i>11,6%</i>	<i>8,9%</i>	<i>11,2%</i>	<i>11,7%</i>	<i>14,8%</i>			
+/- Résultat financier	-116 642	-107 168	-97 380	-87 201	-77 360	-66 891	-10,5%	-42,7%	-12,2%
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-89 184	-69 729	-91 624	-77 271	-101 407	-68 833	-5,0%	-22,8%	-6,8%
= CAF brute	699 023	824 240	688 252	859 234	960 969	1 470 187	16,0%	110,3%	13,8%

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	699 023	824 240	688 252	859 234	960 969	1 470 187	5 501 905
- Annuité en capital de la dette	247 905	255 717	263 837	244 827	253 270	262 062	1 527 617
= CAF nette ou disponible (C)	451 118	568 523	424 416	614 407	707 699	1 208 126	3 974 288
Taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	132 506	77 659	109 809	45 790	84 345	70 848	520 957
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	186 568	9 939	25 694	0	0	6 080	228 280
+ Produits de cession	2 159	8 163	0	6 680	0	8 700	25 702
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	321 232	95 761	135 503	52 470	84 345	85 628	774 940
= Financement propre disponible (C+D)	772 350	664 284	559 919	666 877	792 044	1 293 754	4 749 228
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>163,1%</i>	<i>99,5%</i>	<i>200,6%</i>	<i>129,7%</i>	<i>182,1%</i>	<i>132,8%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	473 413	667 881	279 139	514 174	434 859	974 174	3 343 640
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	994	0	0	994
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	298 938	-3 597	280 779	151 710	357 185	319 580	1 404 594
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	20 668	20 668
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	298 938	-3 597	280 779	151 710	357 185	298 912	1 383 926
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	298 938	-3 597	280 779	151 710	357 185	298 912	1 383 926

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	116 668	107 199	97 412	87 478	77 360	66 891
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,1%	4,2%	4,2%	4,3%	4,3%	4,3%
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	1 363 420	1 616 541	-167 847	-92 939	-471 962	-1 879 261
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	2,0	2,0	-0,2	-0,1	-0,5	-1,3
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	2 818 079	2 562 362	2 298 525	2 053 699	1 800 429	1 538 367
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	4,0	3,1	3,3	2,4	1,9	1,1

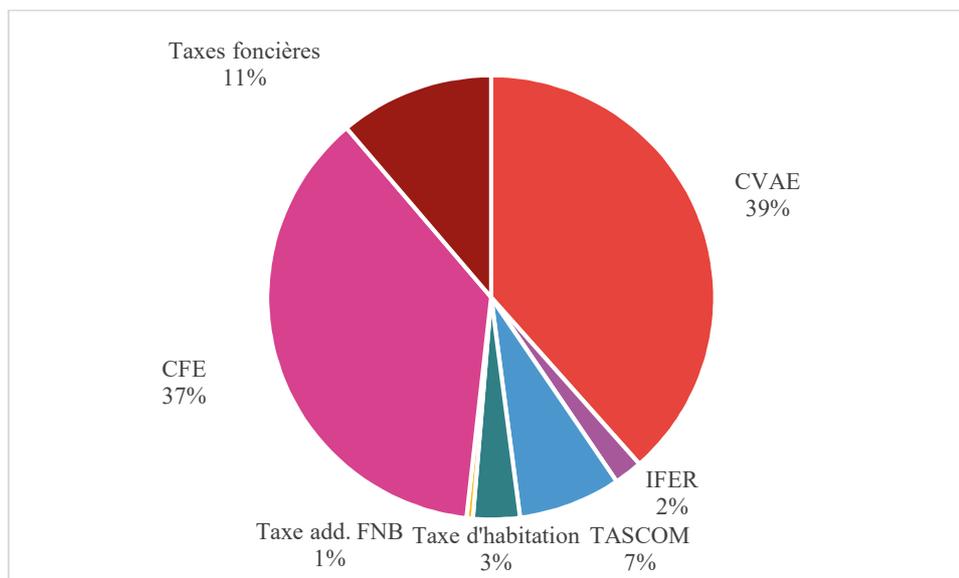
au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	2 227 888	2 224 291	2 505 070	2 656 780	3 013 964	3 333 544
- Besoin en fonds de roulement global	773 230	1 278 470	38 698	510 142	741 573	-84 084
=Trésorerie nette	1 454 658	945 821	2 466 372	2 146 638	2 272 391	3 417 628
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>70,4</i>	<i>44,6</i>	<i>99,2</i>	<i>95,9</i>	<i>95,7</i>	<i>133,7</i>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 28 : Solde des comptes d'opérations pour compte de tiers de Fougères Agglomération (en €)

Compte	2017	2018	2019	2020	2021	2022
4581 (D)	280 907	372 913	861 745	1 283 319	1 700 944	2 068 348
4582 (c)	265 366	303 584	547 761	657 080	876 196	1 394 329
<i>Solde</i>	-15 541	-69 328	-313 984	-626 239	-824 748	-674 018
RAR dép.						522 418
RAR rec.						439 392

Sources : comptes de gestion.

Graphique n° 17 : Les produits fiscaux locaux de Fougères agglomération (hors part TVA)

Source : Fougères Agglomération.

Tableau n° 29 : Évolution de la masse salariale de Fougères Agglomération

	2018	2019	2020	2021	2022	% moy annuel
<i>Salaires moyen en €</i>	22 766	21 972	22 926	23 653	23 237	0,51%
<i>Effectif moyen payé</i>	189,17	205,83	172,25	206,83	223,92	4,31%
<i>Salaires bruts en €</i>	4 306 572	4 522 499	3 948 934	4 892 306	5 203 180	4,84%

Sources : CRC d'après les comptes administratifs.

Tableau n° 30 : Les charges à caractère général en € constants de Fougères Agglomération

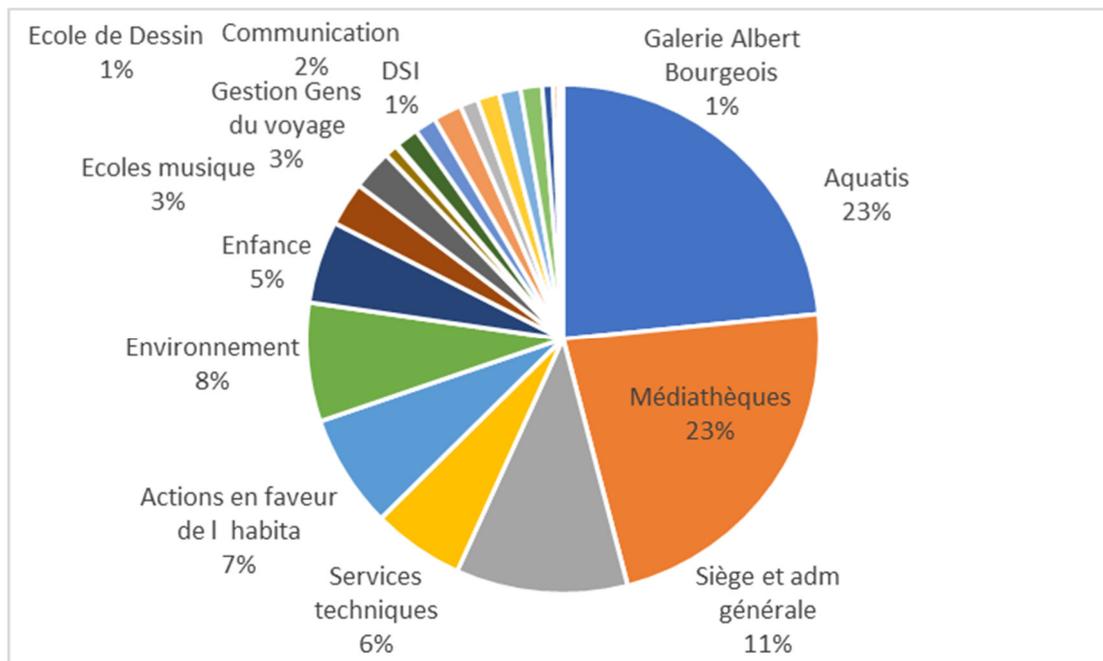
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>011 - charges à caractère général</i>	2 685 914	2 915 059	3 110 651	2 801 815	2 879 003	3 494 591
<i>Charges à caractère général en € constants</i>		2 863 516	3 022 403	2 708 785	2 739 576	3 160 981
<i>Electricité et combustibles</i>	488 782	477 385	524 614	427 235	509 582	589 618
<i>hors études</i>	2 521 731	2 707 259	2 757 558	2 743 121	2 749 234	3 309 045
<i>hors études en € constants</i>		2 659 390	2 679 327	2 652 039	2 616 092	2 993 149
<i>inflation</i>		1,8%	1,1%	0,5%	1,6%	5,2%

Sources : CRC d'après les comptes administratifs.

Tableau n° 31 : Les charges à caractère général des principaux centres de coût en € de Fougères Agglomération

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Aquatis</i>	724 254	786 044	786 311	593 868	618 786	818 161
<i>Médiathèques</i>	521 152	451 766	448 701	522 206	717 207	787 654
<i>Siège et adm générale</i>	354 148	354 609	352 880	681 791	319 367	378 275
<i>Services techniques</i>	217 482	180 140	227 432	200 905	216 138	202 188
<i>Actions en faveur de l'habitat</i>	195 447	230 915	204 641	135 433	187 543	250 854
<i>Environnement</i>	111 223	212 065	225 416	116 179	184 680	264 804
<i>Enfance</i>	83 243	147 241	126 593	126 795	140 262	182 452
<i>Ecoles musique</i>	81 257	78 009	82 543	76 618	81 543	97 636
<i>Gestion Gens du voyage</i>		42 626	97 324	70 200	70 673	89 246

Sources : CRC d'après le fichier des mandats.

Graphique n° 18 : Répartition des charges à caractère général en 2022 par centre de coûts

Source : fichiers de mandats.

Tableau n° 32 : Subventions aux budgets annexes en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions aux BA	1 743 030	1 972 263	1 824 000	1 873 000	1 387 249	1 614 220
<i>Centre Culturel</i>	840 000	992 000	1 012 000	950 000	836 649	1 034 140
<i>Espace Aumaillerie</i>	260 900	270 620	275 000	320 000	230 288	342 000
<i>Transports</i>	276 000	280 000	216 000	336 000	265 312	200 000
<i>Dév. éco / bât. blancs</i>	229 000	290 000	200 000	200 000		
<i>Chênedet</i>	106 930	50 000	121 000	67 000	55 000	38 080
<i>Marché aux bestiaux</i>	30 200	53 000				
<i>Environnement</i>		36 643				

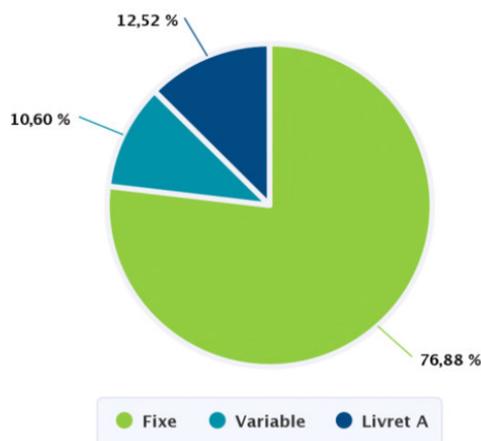
Source : fichiers de mandats.

Tableau n° 33 : L'autofinancement du centre culturel

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
+ Travaux, études et prestations de services	165 401	142 234	110 645	62 545	53 609	70 470	-15,7%
+ Revenus locatifs et redevances	30 266	26 464	27 948	6 924	5 004	22 524	-5,7%
+ Subventions et autres produits	847 069	998 814	1 019 987	953 287	844 026	1 047 174	4,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	29 000	48 699	29 000	29 000	15 000	31 400	1,6%
= Produits de gestion (A)	1 071 736	1 216 212	1 187 580	1 051 755	917 638	1 171 567	1,8%
Charges à caractère général	593 590	577 671	613 817	311 090	348 245	529 793	-2,2%
+ Charges de personnel	579 378	518 927	533 085	516 540	520 477	598 748	0,7%
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	1 623	1 280	2 035	11 565	6 448	5 125	25,9%
= Charges de gestion (B)	1 174 592	1 097 879	1 148 936	839 195	875 169	1 133 667	-0,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-102 856	118 333	38 644	212 561	42 469	37 901	
<i>en % des produits de gestion</i>	-9,6%	9,7%	3,3%	20,2%	4,6%	3,2%	
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-5 060	116	511	-1 085	-7 352	119	
= CAF brute	-107 915	118 449	39 155	211 475	35 117	38 019	

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Graphique n° 19 : Répartition de l'encours de dette par type de taux

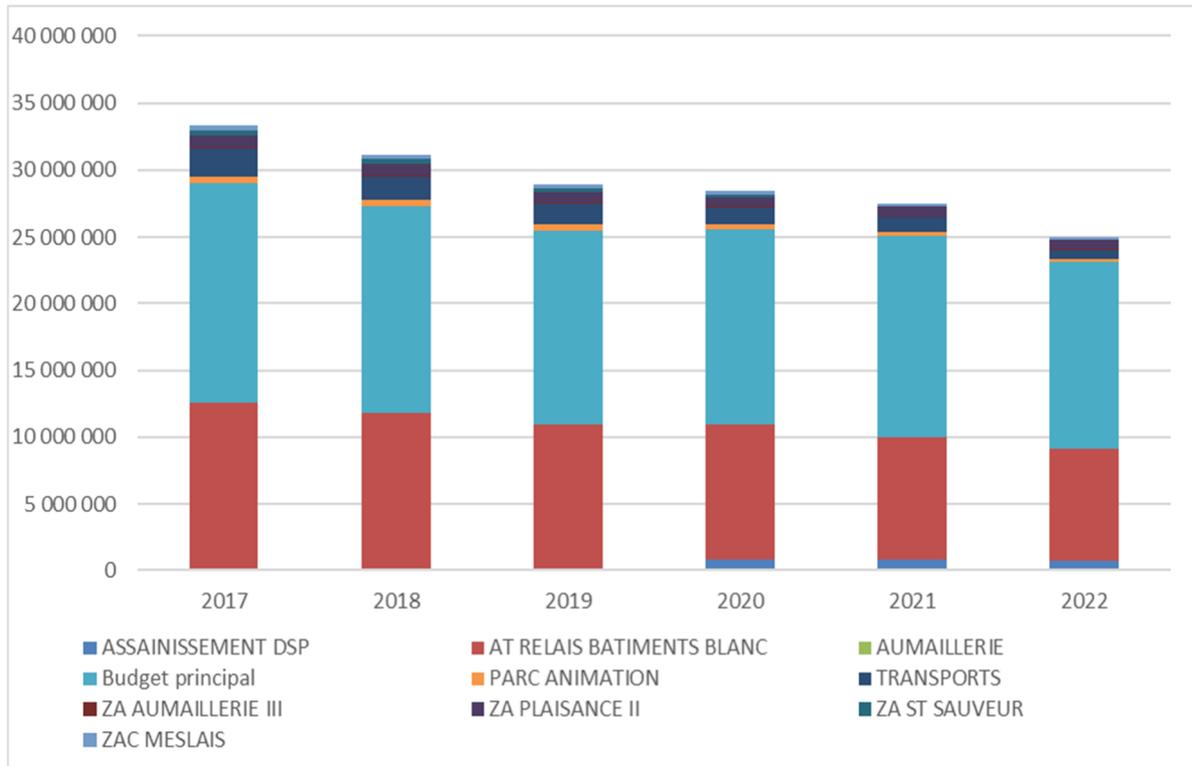


Source : DOB 2023.

Tableau n° 34 : Principaux ratios d'alerte - Ensemble des communautés d'agglomération bretonnes (en €)

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	5 792 818	5 141 436	5 483 366	4 157 267	6 153 355	6 311 233	1,7%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	1,6%	1,4%	1,5%	1,1%	1,5%	1,6%	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	354 224 590	365 974 184	370 007 165	363 719 648	414 962 223	406 371 290	2,8%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,5	3,6	3,3	3,1	3,6	2,9	
Délai de remboursement apparent	9,3	10,7	11,2	11,7	11,2	11,0	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

Graphique n° 20 : Évolution et répartition de la dette communautaire

Source : CRC d'après les balances des comptes de gestion (comptes 16 hors 167 – emprunts entre budgets, 1688 et 1676 crédit-bail).

Tableau n° 35 : Le financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	2 887 704	3 129 614	4 199 806	3 886 555	3 502 767	4 726 370	22 332 816
- Annuité en capital de la dette	886 987	912 366	912 633	938 550	1 035 699	1 069 692	5 755 926
= CAF nette ou disponible (C)	2 000 718	2 217 247	3 287 173	2 948 005	2 467 068	3 656 678	16 576 890
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	91 013	53 375	119 338	100 029	106 540	320 297	790 592
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	47 289	165 500	47 866	23 978	76 331	188 220	549 185
+ Produits de cession	0	3 000	50	100	189 820	0	192 970
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	138 302	221 875	167 254	124 107	372 691	508 517	1 532 746
= Financement propre disponible (C+D)	2 139 020	2 439 122	3 454 427	3 072 113	2 839 759	4 165 194	18 109 636
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>266,5%</i>	<i>241,8%</i>	<i>438,0%</i>	<i>283,6%</i>	<i>187,8%</i>	<i>233,9%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	802 646	1 008 757	788 639	1 083 113	1 512 427	1 781 078	6 976 660
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1 991 146	2 357 314	2 257 784	1 721 566	2 361 137	2 398 690	13 087 637
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	10 000	10 000	0	0	20 000
- Participations et inv. financiers nets	469 032	523 545	-87 400	63 476	-56 130	-130 764	781 759
+/- Variation autres dettes et cautionnements	2 315	-1 272	467	-1 687	-1 245	-483	-1 906
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 126 119	-1 449 220	484 937	195 645	-976 430	116 673	-2 754 514
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-47 743	-53 788	-17 434	-246 563	-198 509	150 729	-413 308
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 173 862	-1 503 008	467 502	-50 918	-1 174 938	267 403	-3 167 821
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 000 000	0	0	1 000 000	1 500 000	0	3 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-173 862	-1 503 008	467 502	949 082	325 062	267 403	332 179

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 36 : Le bilan fonctionnel

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	3 834 751	2 333 768	2 699 885	3 648 967	3 974 029	4 241 432
- Besoin en fonds de roulement global	1 085 403	-1 868 636	-282 729	-2 110 840	-2 564 904	-3 423 354
=Trésorerie nette	2 749 348	4 202 404	2 982 614	5 759 807	6 538 933	7 664 786
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>68,3</i>	<i>101,8</i>	<i>70,6</i>	<i>134,3</i>	<i>153,2</i>	<i>168,0</i>

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 37 : Solde des comptes de liaison 451 par budget (en €)

	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022
<i>aumaillerie -</i>	-47 821	-82 145	0	0	0	0
<i>zac meslais -</i>	-36 574	-56 181	-107 008	-122 658	-93 261	267 039
<i>za st-sauveur -</i>	-40 478	-94 756	-88 815	-191 338	0	0
<i>za la grande marche -</i>	-9 216	-9 216	-9 216	-9 216	-9 216	-249 216
<i>spanc -</i>	-54 811	1 654	9 880	5 434	5 101	23 875
<i>za aumaillerie iii</i>	-107 203	-121 133	42 035	562	0	0
<i>parc animation -</i>	899 217	883 241	856 353	873 364	869 894	955 794
<i>ateliers relais bâtiments blanc -</i>	-545 759	-322 862	-239 010	-465 266	-194 447	133 413
<i>zac aumaillerie -</i>	-144 219	-7 320	-54 512	-323 912	72 074	22 979
<i>parc act. poligone -</i>	-32 597	-31 792	-30 523	-33 291	3 346	-12 945
<i>assainissement dsp -</i>	0	0	0	2 216 266	2 094 782	1 525 313
<i>za cimette ii -</i>	-91 634	-91 634	-91 634	-91 634	-91 634	-91 634
<i>za plaisance -</i>	-732 789	37 890	141 290	39 230	-391 974	-122 363
<i>base loisirs chenedet -</i>	46 450	28 934	54 029	110 995	88 041	80 092
<i>Centre culturel</i>	-149 122	124 890	96 691	248 357	240 422	329 863
<i>Transports urbains</i>	33 250	127 008	293 835	124 217	242 508	1 411 893
Total	-1 013 309	386 580	873 395	2 381 110	2 835 635	4 274 102

Sources : Anafî d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 38 : L'équilibre financier avec retraitement des loyers en capital – BA bât. blancs

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
+ Revenus locatifs et redevances	443 800	478 014	498 067	476 330	459 544	452 701	0,4%
+ Subventions et autres produits (dont produits exceptionnels réels*)	234 611	296 202	204 538	205 625	23 169	45 813	-27,9%
+ Remboursement de frais	77 889	68 920	85 881	87 705	86 959	74 626	-0,9%
Loyers en capital	666 596	669 196	597 014	568 336	581 975	602 822	-2,0%
+ Dotations et participations	0	0	10 888	0	-8	0	
= Produits de gestion (A)	1 422 896	1 512 332	1 396 388	1 337 995	1 151 639	1 175 962	-3,7%
Charges à caractère général	93 305	89 570	141 594	116 940	141 592	141 677	8,7%
+ Charges de personnel	0	0	0	11 960	42 000	40 721	
+ Subventions de fonctionnement	6 457	0	0	0	0	0	-100,0%
+ Autres charges de gestion	48 244	0	0	730	331	375	-62,2%
= Charges de gestion (B)	148 006	89 570	141 594	129 630	183 922	182 773	4,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 274 890	1 422 762	1 254 794	1 208 365	967 717	993 190	-4,9%
+/- Résultat financier	-282 872	-256 323	-238 314	-215 050	-195 096	-190 871	-7,6%
+/- Titres et mandats annulés	0	0	0	0	0	-454	
= CAF brute	992 018	1 166 439	1 016 480	993 316	772 621	801 865	-4,2%
- Annuité en capital de la dette	768 794	807 376	823 979	836 890	849 806	859 322	2,3%
= CAF nette ou disponible (C)	223 224	359 063	192 500	156 426	-77 185	-57 457	-176,2%

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	270 641	256 323	238 314	215 050	195 096	190 871	-6,7%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,3%	2,3%	2,4%	2,3%	2,3%	2,5%	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	11 732 223	10 924 847	10 100 868	9 263 978	8 414 172	7 554 850	-8,4%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	11,8	9,4	9,9	9,3	10,9	9,4	
Délai de remboursement	15,3	13,5	12,3	11,1	9,9	8,8	

Sources : Anafi d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 4. Les relations financières avec les communes

Tableau n° 39 : Dépenses en faveur des 29 communes membres (hors Sdis) en €

<i>Étiquettes de lignes</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
011 - CHARGES A CARACTERE GENERAL	146 172	130 114	153 001	70 673	382 464	238 484	1 120 907
012 - CHARGES DE PERSONNEL	3 277	4 844			16 463		24 584
014 - ATTENUATION DE PRODUITS	8 157 128	8 062 935	8 060 556	8 060 557	7 904 802	7 904 802	48 150 780
<i>Attribution de compensation</i>	7 887 128	7 792 935	7 790 557	7 790 557	7 634 804	7 634 804	46 530 785
<i>Dotation de solidarité communautaire</i>	270 000	270 000	269 999	270 000	269 998	269 998	1 619 995
204 - Subventions d'équipement versé	431 000	853 069	633 916	806 031	891 373	792 469	4 407 857
21 - Immobilisations corporelles	0	6 751					6 751
23 - Immobilisations en cours	1 500		56 487	80 187	228 373	32 263	398 810
<i>Médiathèques</i>	1 500		56 487	80 187	228 373	32 263	398 810
65 - AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTES	1 608	32 108	12 821		48 000	6 898	101 435
67 - CHARGES EXCEPTIONNELLES		2 100					2 100
<i>Aquatis</i>		2 100					2 100
Total général	8 740 685	9 091 921	8 916 780	9 017 447	9 471 475	8 974 916	54 213 224

Source : fichier des mandats et titres.

Tableau n° 40 : Recettes provenant des 29 communes membres en €

Étiquettes de lignes	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>204 - Subventions d'équipement versées</i>				15 297	27 497	23 194
<i>45 - Comptabilité distincte rattachée</i>		953	689			5 668
70 - PRODUITS DES SERVICES, DU DOMA	74 357	65 572	69 719	156 382	241 156	77 768
<i>Aquatris</i>	70 597	60 563	64 411	38 694	11 291	76 596
<i>Enfance</i>		300		988	618	150
<i>Médiathèques</i>					219 165	
<i>COMMUNE DE LA BAZOUGE-DU-DESERT</i>					9 759	
<i>COMMUNE DE LOUVIGNE-DU-DESERT</i>					70 462	
<i>COMMUNE DE MELLE</i>					2 295	
<i>COMMUNE DE POILLEY</i>					5 543	
<i>COMMUNE DE RIVES-DU-COUESNON</i>					61 199	
<i>COMMUNE DE SAINT-OUEN-DES-ALLEUX</i>					29 694	
<i>COMMUNE ST-GEORGES-DE-REINTEMB</i>					40 213	
<i>Siège et adm générale</i>	3 570	4 321	5 156	116 319	10 077	1 022
<i>Transports</i>	191	388	153	380	5	
73 - IMPOTS ET TAXES	48 206	58 248	75 520	77 222	141 420	169 275
<i>Dév. éco et tourisme</i>				14		
<i>Finances</i>	48 206	58 248	75 520	77 208	141 420	169 275
<i>73211 attribution de compensation</i>	2 214	4 760	2 382	2 382	65 788	65 788
<i>7328 reversement de taxe foncière</i>	45 992	53 488	73 138	74 826	75 632	103 487
74 - DOTATIONS, SUBVENTIONS ET PART	6 722	5 221			10 500	10 250
<i>Dév. éco et tourisme</i>					10 500	10 250
<i>Ecoles musique</i>	5 953	5 221				
<i>Urbanisme et SIG</i>	768					
77 - PRODUITS EXCEPTIONNELS		3 000	1 501		499	2 981
Total général	129 284	132 994	147 430	248 901	421 071	289 136

Source : fichier des mandats et titres.

RÉPONSE DE L'ORDONNATEUR



000557

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

ARRIVÉE DU
- 5 AOUT 2024
C.R.C. BRETAGNE

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes de
Bretagne

3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES Cedex

Enregistré au Greffe le :
05 AOUT 2024
CRC BRETAGNE

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.

Réponses au rapport d'observations définitives – contrôle 2023-000331

Page 1 sur 8

<p><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></p>	<p>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.</p>
<p><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></p>	<p>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</p>
<p><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></p>	<p>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.</p>
<p><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 (réduction 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></p>	<p>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 maîtres-nageurs.</p>

<p><i>Page 16- Recommandation n°1 - " Adopter un pacte de gouvernance séparant bureau communautaire et conférence des maires"</i></p>	<p>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.</p>
<p><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></p>	<p>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.</p>
<p><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></p>	<p>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.</p>

<p><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></p>	<p>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.</p>
<p><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></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p><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></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p><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></p>	<p>Fougères Agglomération considère que le dispositif contesté par la chambre est de nature à éviter les contentieux entre vendeurs et acheteurs des biens immobiliers.</p> <p>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.</p> <p>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> »</p>

	<p>Les bases juridiques permettant à Fougères Agglomération de prévoir un contrôle du raccordement obligatoire lors des cessions d'immeubles sont solides et communément appliquées :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p><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></p>	<p>Fougères Agglomération réaffirme la vocation économique des zones de Pollogne et de la Grande Marche. Par ailleurs elles ne pèsent plus sur le budget communautaire.</p>
<p><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></p>	<p>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.</p>

<p><i>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. »</i></p>	<p>Fougères Agglomération s'engage à mettre la prospective et le plan pluri-annuel d'investissement dans la gouvernance budgétaire.</p> <p>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.</p>
<p><i>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. »</i></p>	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>Le dialogue de gestion avec les satellites s'établit au niveau politique.</p>
<p><i>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. »</i></p>	<p>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.</p>
<p>Page 43 – Recommandation n°10 : Rédiger un guide interne des achats.</p>	<p>Fougères Agglomération prend note de cette recommandation, mais relève que ce guide n'est une obligation ni légale, ni réglementaire.</p>
<p><i>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. »</i></p>	<p>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.</p>
<p><i>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. »</i></p>	<p>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.</p>
<p><i>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. »</i></p>	<p>"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.</p> <p>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</p>

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p><i>Page 73 – la chambre invite l'agglomération à engager une réflexion sur les mutualisations qui pourraient être mises en place avec les communes membres.</i></p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p><i>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.</i></p>	<p>Fougères Agglomération prend note des observations de la Chambre, qui seront mises en œuvre après étude de faisabilité préalable.</p>
<p><i>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.</i></p>	<p>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.</p>
<p><i>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.</i></p>	<p>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</p>

	<p>constitué un obstacle au recrutement d'un nouvel agent depuis les deux dernières années, a minima.</p> <p>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.</p>
--	--

Le Président
Patrick MANCEAU





Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>