



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNE DE BEAUSSAIS-SUR-MER**  
**(Département des Côtes-d'Armor)**

**Exercices 2017 et suivants**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 22 juin 2022

Envoyé en préfecture le 19/09/2022

Reçu en préfecture le 19/09/2022

Affiché le

ID : 022-200064699-20220915-DEL2022\_076-DE

## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2 LA GOUVERNANCE .....	9
2.1 Un contexte institutionnel mouvementé .....	9
2.1.1 La création d'une commune nouvelle .....	9
2.1.2 Le projet de changement d'intercommunalité.....	9
2.2 Le fonctionnement du conseil municipal.....	12
2.2.1 Une organisation complexifiée lors de la création de la commune nouvelle .....	13
2.2.2 L'absence de procès-verbal des séances.....	15
2.2.3 Une répartition des pouvoirs accordant une large latitude au maire .....	15
2.2.4 Des indemnités aux élus élevées, en augmentation et pour moitié illégales .....	17
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	20
3.1 Présentation des effectifs .....	20
3.2 Une réorganisation coûteuse et non justifiée par des besoins identifiés.....	20
3.3 Le recours abusif aux contrats à durée déterminée.....	24
3.3.1 Des recrutements à la discrétion du maire.....	25
3.3.2 Des situations non adaptées au recrutement contractuel .....	26
3.3.3 Des rémunérations contenues .....	29
3.4 Le temps de travail.....	30
3.4.1 Une durée effective du travail inférieure à la durée légale.....	30
3.4.2 Des compléments de rémunération sous la forme d'heures supplémentaires indues.....	31
4 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE .....	34
4.1 La transparence de l'information .....	34
4.1.1 La publication des informations essentielles.....	34
4.1.2 La qualité des documents budgétaires et comptables.....	34
4.1.3 La transmission au contrôle de légalité .....	35
4.2 La fiabilité des comptes .....	35
4.2.1 Une comptabilité des engagements incomplète .....	36
4.2.2 L'absence de comptabilisation des engagements hors bilan .....	37
4.2.3 Un suivi des immobilisations défaillant .....	37
4.2.4 Erreurs comptables diverses .....	39
4.3 Le pilotage budgétaire.....	40
4.3.1 Des orientations budgétaires lacunaires .....	40
4.3.2 Un périmètre budgétaire peu lisible .....	41
4.3.3 Un suivi des opérations d'équipement pas toujours approprié.....	43

4.3.4 Une exécution budgétaire satisfaisante en fonctionnement, moins en investissement.....	45
4.3.5 Un équilibre budgétaire précaire .....	47
5 LA SITUATION FINANCIERE.....	50
5.1 Des performances financières stables mais relativement faibles.....	50
5.1.1 Des recettes de fonctionnement dynamiques .....	50
5.1.2 Des dépenses de fonctionnement portées par les charges de personnel.....	52
5.1.3 Des soldes intermédiaires de gestion stables mais bas.....	54
5.2 Le financement des investissements .....	54
5.3 Une situation bilancielle sous tension.....	57
5.3.1 Un endettement élevé et croissant .....	57
5.3.2 Un fonds de roulement négatif et une trésorerie fragile .....	58
5.4 Des perspectives financières contraintes .....	61
5.4.1 Les hypothèses retenues (début 2021).....	61
5.4.2 Les perspectives de performances financières du budget principal .....	64
5.4.3 Les perspectives de financement des investissements du budget principal .....	65
5.4.4 La soutenabilité de la dette souscrite pour financer le programme pluriannuel d'investissement.....	66
5.4.5 L'incidence d'un éventuel changement d'intercommunalité .....	68
6 L'AMENAGEMENT URBAIN ET LA GESTION IMMOBILIERE EN CENTRE-VILLE.....	71
6.1 Un pilotage défaillant.....	73
6.1.1 L'absence d'activation des leviers du plan local d'urbanisme.....	73
6.1.2 Un seul cadre : la convention entre l'intercommunalité et l'établissement public foncier de Bretagne.....	74
6.1.3 Un suivi administratif défaillant.....	74
6.2 Des acquisitions immobilières nombreuses pour des opérations mal maîtrisées .....	76
6.2.1 L'aménagement du secteur de la Boule d'Or.....	76
6.2.2 Le déplacement de l'office notarial.....	80
6.2.3 L'opération de renouvellement urbain de la rue du Général de Gaulle .....	82
6.2.4 La création d'un pôle médical .....	84
6.2.5 Le déplacement d'une entreprise du secteur textile .....	85
6.2.6 La rénovation de l'EHPAD « La résidence du parc ».....	86

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Beaussais-sur-Mer pour les années 2017 et suivantes.

Beaussais-sur-Mer est une commune nouvelle créée en 2017 par la fusion des communes de Ploubalay, de Trégon et du Plessix-Balisson. Peuplée d'environ 3 800 habitants, elle connaît une croissance démographique rapide due à la fois à l'installation de retraités et d'actifs travaillant à Dinard et Saint-Malo. L'enjeu pour la commune est donc de piloter de façon harmonieuse un développement urbain rapide et de mettre à niveau son offre de services et d'équipements publics.

La création de la commune nouvelle a amplifié la dynamique démographique. Les élus ont ainsi engagé de nombreux projets immobiliers et d'aménagement urbain, notamment pour rénover et restructurer le centre-bourg. Ces projets foisonnants et fluctuants sont toutefois inadaptés aux moyens humains, financiers et techniques limités d'une petite commune. Il en a résulté de nombreux dysfonctionnements. Mobilisés par les projets immobiliers, les services municipaux ont peiné à assurer une gestion quotidienne efficiente et conforme à la réglementation : la gestion des ressources humaines est dispendieuse et parsemée d'illégalités ; la gestion budgétaire et comptable est confuse et ne permet pas de disposer d'une visibilité sur les engagements de la commune ; les projets immobiliers sont mal suivis.

Depuis 2017, la commune a ainsi investi 3 M€ dans les acquisitions immobilières dont 1,8 M€ sur ses ressources propres et 1,3 M€ par l'intermédiaire de l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB). Elle n'a toutefois pas défini de stratégie globale. En procédant à de multiples acquisitions plutôt qu'en orientant l'aménagement urbain par l'adaptation de son plan local d'urbanisme ou en pilotant une opération d'aménagement associant des opérateurs, la commune a choisi un mode d'intervention atypique et coûteux, alors qu'elle présente une situation financière dégradée. Elle a ainsi immobilisé des fonds qui ont manqué pour procéder à des travaux pourtant prioritaires de longue date, tels que l'extension de l'école, du restaurant scolaire et du centre de loisirs, envisagés dès 2017 mais qui n'ont été engagés qu'en 2021.

De plus, elle est intervenue sans projets solidement identifiés au préalable et sans capacités financières suffisantes pour les mener tous à bien. Aussi, la plupart des opérations engagées demeurent en suspens. Seules deux opérations ont à ce jour été finalisées : le déplacement d'une entreprise textile et la construction du nouvel office notarial. Dans les deux cas, il s'agit d'opérations de remembrement d'activités économiques dont l'une relevait davantage de la compétence de l'intercommunalité. En revanche, les programmes d'habitat collectif et social que la commune s'est engagée à réaliser d'ici à 2026 en application du programme local de l'habitat, demeurent à réaliser.

Sur le plan financier, la commune perçoit des recettes dynamiques mais dont l'augmentation est neutralisée par une hausse non maîtrisée des dépenses de personnel. Elle présente ainsi une situation tendue car elle a doublé son endettement depuis 2017 pour financer ses investissements. Cet important recours à l'emprunt n'a pour autant pas suffi à couvrir le besoin de financement des investissements et la commune a dû puiser 1,2 M€ dans son fonds de roulement, lequel est désormais négatif. Pour régler ses fournisseurs, elle utilise les réserves de trésorerie du service public de l'assainissement, qui auront été consommées dès 2022, et mobilise une ligne de crédit à court terme de 0,6 M€ qui constitue en réalité un emprunt déguisé.

Les performances financières de la commune devraient à peine s'améliorer d'ici à 2025, sauf si elle maîtrise mieux ses dépenses de personnel. Son programme pluriannuel d'investissement acte l'abandon de certains projets d'aménagement urbain, dont la Boule d'Or, mais aurait tout de même pour effet de surendetter la commune et de l'exposer à un risque de trésorerie en 2025 et 2026.

Le changement d'intercommunalité envisagé pour le 1<sup>er</sup> janvier 2023 ne devrait pas bouleverser les équilibres financiers de la commune mais mettrait à sa charge une indemnité de sortie qui pourrait atteindre 350 000 €, et génèrerait pour le contribuable beaussaisien une hausse sensible des impôts locaux. La commune devra par ailleurs tirer les conséquences du transfert de la compétence urbanisme sur sa politique d'aménagement urbain et sur l'organisation de ses services, revue en janvier 2020.

En conséquence, pour améliorer la gestion communale qui doit être largement professionnalisée pour faire face aux difficultés financières et au changement d'échelle que Beaussais-sur-Mer a connu ces dernières années, la chambre formule quatorze recommandations.

## RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1	Tenir un procès-verbal des séances du conseil municipal. ....	15
Recommandation n° 2	émettre les titres de recettes nécessaires au remboursement des indemnités indument versées aux élus non bénéficiaires d'une délégation de fonction depuis 2017. ....	19
Recommandation n° 3	respecter les règles de recrutement des agents contractuels .....	29
Recommandation n° 4	régulariser au plus vite la durée effective du travail des agents municipaux. ....	31
Recommandation n° 5	mettre fin au versement irrégulier d'heures supplémentaires forfaitaires. ....	32
Recommandation n° 6	transmettre l'intégralité des documents obligatoires au contrôle de légalité. ....	35
Recommandation n° 7	veiller à la concordance des rattachements et restes à réaliser inscrits au compte administratif avec les éléments enregistrés dans la comptabilité d'engagement. ....	36
Recommandation n° 8	comptabiliser les engagements hors bilan dans les documents budgétaires et comptables. ....	37
Recommandation n° 9	tenir un inventaire physique et comptable des biens communaux. ....	38
Recommandation n° 10	présenter au conseil municipal un rapport d'orientations budgétaires complet, fiable et conforme à la réglementation.....	41
Recommandation n° 11	suivre l'ensemble des locations commerciales sur le budget annexe dédié. ....	43
Recommandation n° 12	créer un budget annexe dédié à la production d'électricité photovoltaïque. ....	43
Recommandation n° 13	procéder à la vérification de l'assiette taxable des propriétés bâties. ....	52
Recommandation n° 14	respecter le principe selon lequel une ligne de trésorerie doit être remboursée dans l'année ou consolidée en emprunt.....	61

*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 régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Beaussais-sur-Mer à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 5 février 2021.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 11 janvier 2022 avec M. Eugène CARO, maire de la commune.

La chambre, lors de sa séance du 20 janvier 2022, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 24 mars 2022 à M. Eugène CARO et aux tiers concernés : la Communauté de communes de la Côte d'Emeraude, le CCAS, Dinan Agglomération, l'ancien directeur des services techniques, l'EHPAD, l'EPFB, le notaire de la commune et le préfet des Côtes d'Armor.

Le maire a répondu par courrier du 23 mai 2022 enregistré le 24 mai, et a demandé à être auditionné.

Le notaire a répondu par courrier du 20 mai 2022 enregistré le 23 mai, et a demandé à être auditionné.

Le président de la CCCE a répondu par courrier du 3 mai 2022 enregistré le même jour.

L'EPFB a répondu par courrier du 24 mai 2022 enregistré le même jour.

L'ancien directeur des services techniques a répondu par courrier du 23 mai 2022 enregistré le 24 mai.

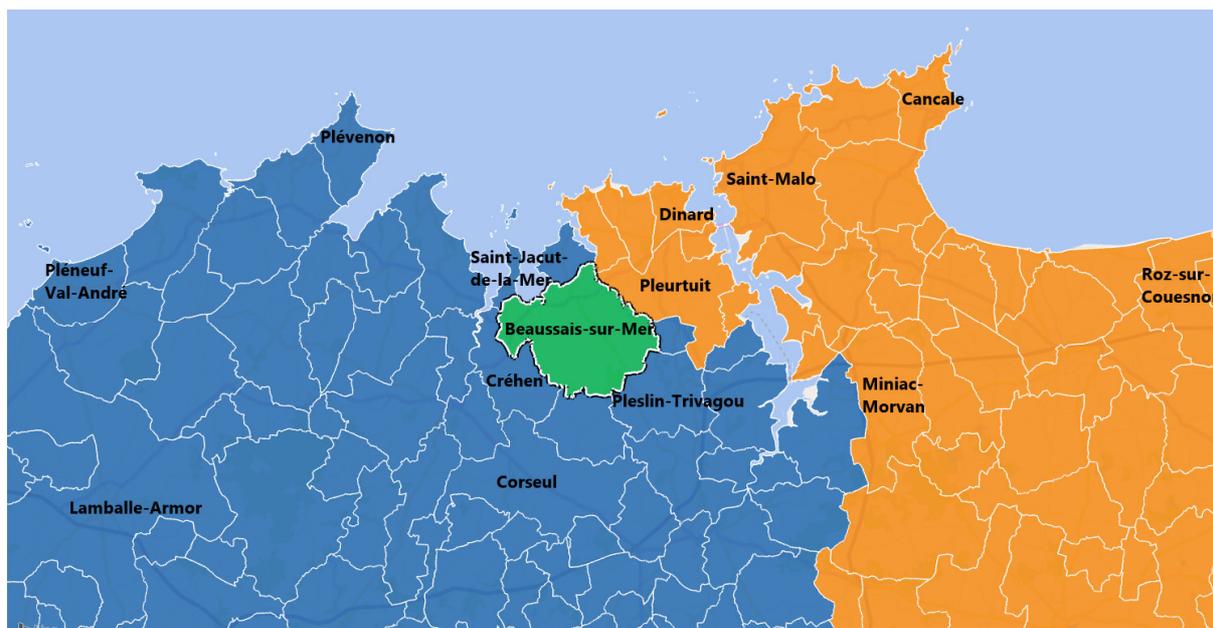
Les autres destinataires n'ont pas répondu.

Après avoir entendu MM. Bourget et Lobjoit, représentants du maire dument mandatés et Maître Laynaud, conseiller du notaire le 22 juin 2022, la chambre a, lors de sa séance tenue le même jour, arrêté ses observations définitives.

# 1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Beussais-sur-Mer se situe à l'extrême nord-est du département des Côtes d'Armor, entre les villes de Dinard et Dinan. Elle constitue une commune nouvelle créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017, issue de la fusion des communes de Ploubalay, Plessix-Balisson et Trégon.

Carte 1 : Situation de la commune de Beussais-sur-Mer



Source : CRC

La commune connaît une forte croissance démographique, portée par sa situation balnéaire et sa proximité avec des stations prisées (Dinard et Saint-Malo). Son attrait résulte aussi du fait que Ploubalay est un bourg doté de commerces et services essentiels et de ce fait animé toute l'année. En dix ans, sa population a progressé de près de 1 000 habitants soit une augmentation d'un tiers ; elle atteignait 3 854 habitants en 2020 et la dynamique perdure avec la création de plusieurs lotissements d'habitation. 570 logements ont été construits depuis 2008 soit le quart du total sur la commune.

La population est âgée mais vieillit légèrement moins vite que dans les communes voisines, dans le département des Côtes d'Armor et en Bretagne. La population en âge de travailler décroît de même légèrement moins vite.

La part des retraités dans la population est certes élevée (39 %) mais stable depuis dix ans. La commune compte ainsi une part non négligeable d'actifs parmi les nouveaux arrivants. En dix ans, le nombre de cadres et professions intellectuelles a doublé, de même que le nombre d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise. Le taux d'activité des habitants est ainsi légèrement supérieur aux moyennes départementale et régionale et a légèrement progressé ces dernières années (1,5 % depuis 2013). Les caractéristiques économiques de la population s'inscrivent dans les moyennes : deux tiers de la population en âge de travailler dispose d'un emploi, le taux de chômage s'élève à 11,4 %, le revenu médian est de 21 630 € par unité de consommation et 48 % des habitants paient l'impôt sur le revenu.

La commune demeure principalement résidentielle. L'activité est portée par les commerces situés en centre-ville, lequel est traversé par la route de Saint-Malo, et par la proximité de la cité corsaire, où une centaine de beaussaisiens travaille.

En matière d'équipements publics, la commune dispose d'une école publique, d'une école privée, d'un centre de loisirs, d'un complexe sportif, d'une salle des fêtes et de deux stations d'épuration. L'augmentation de la population sollicite fortement les équipements scolaires et périscolaires : l'effectif scolaire est passé de 260 à 420 enfants en vingt ans, soit l'équivalent d'une nouvelle école.

**L'enjeu pour la commune de Beaussais-sur-mer est donc de piloter de façon harmonieuse un développement urbain rapide et de mettre à niveau son offre de services et d'équipements publics, à destination d'une population dont la diversité socio-économique s'accroît et dont les besoins et attentes peuvent en conséquence diverger.**

## 2 LA GOUVERNANCE

### 2.1 Un contexte institutionnel mouvementé

#### 2.1.1 La création d'une commune nouvelle

Depuis la loi du 16 décembre 2010, plusieurs communes peuvent fusionner pour constituer une commune nouvelle. Pour favoriser leur création, la loi du 16 mars 2015 a mis en place des dispositifs d'incitation politique (composition élargie du conseil municipal) et financière (garantie des dotations de l'Etat).

La commune nouvelle de Beaussais-sur-Mer a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017. La fusion s'est opérée autour de la commune de Ploubalay, qui comptait 3 000 habitants, afin d'intégrer le bourg du Plessix-Balisson (85 habitants) qui était jusqu'alors enclavé au sein de celle-ci ; la commune de Trégon (250 habitants), située à l'ouest du centre-ville de Ploubalay, a souhaité s'associer à la démarche. Le maire de Ploubalay est devenu maire de la commune nouvelle.

Les trois communes ont « contractualisé » les objectifs de la commune nouvelle sous la forme d'une charte fondatrice, adoptée par les conseils municipaux le 16 juin 2016. Bien que dépourvu de valeur juridique, ce document constitue un projet de territoire. Il liste les projets d'investissement que la commune nouvelle portera sur le territoire des trois communes fusionnées et explicite les modalités retenues en matière de gouvernance et d'harmonisation fiscale.

Le statut de commune nouvelle produit un certain nombre de conséquences sur la gouvernance (cf. chapitre 2.2) et le budget communal (cf. chapitre 6.1), qui seront examinées dans le présent rapport. La fusion a par ailleurs abouti à la création d'une commune de plus de 3 500 habitants, ce dont il a résulté de nouvelles obligations en matière budgétaire et comptable (cf. chapitre 4).

**Ce changement de statut a coïncidé avec la forte dynamique démographique et d'importants investissements dans les équipements et l'espace public. La commune a ainsi changé d'échelle, ce qui lui impose de calibrer sa gestion en conséquence.**

#### 2.1.2 Le projet de changement d'intercommunalité

La commune de Beaussais est membre de la communauté de communes de la Côte d'Emeraude (CCCE), qui regroupe, à cheval sur les Côtes d'Armor et l'Ille-et-Vilaine, neuf communes peuplées de 30 000 habitants autour de la ville de Dinard. Elle représente 12 % de la population mais 36 % du territoire communautaires.

**Carte 2 : Périmètre de la communauté de communes de la Côte d'Emeraude**

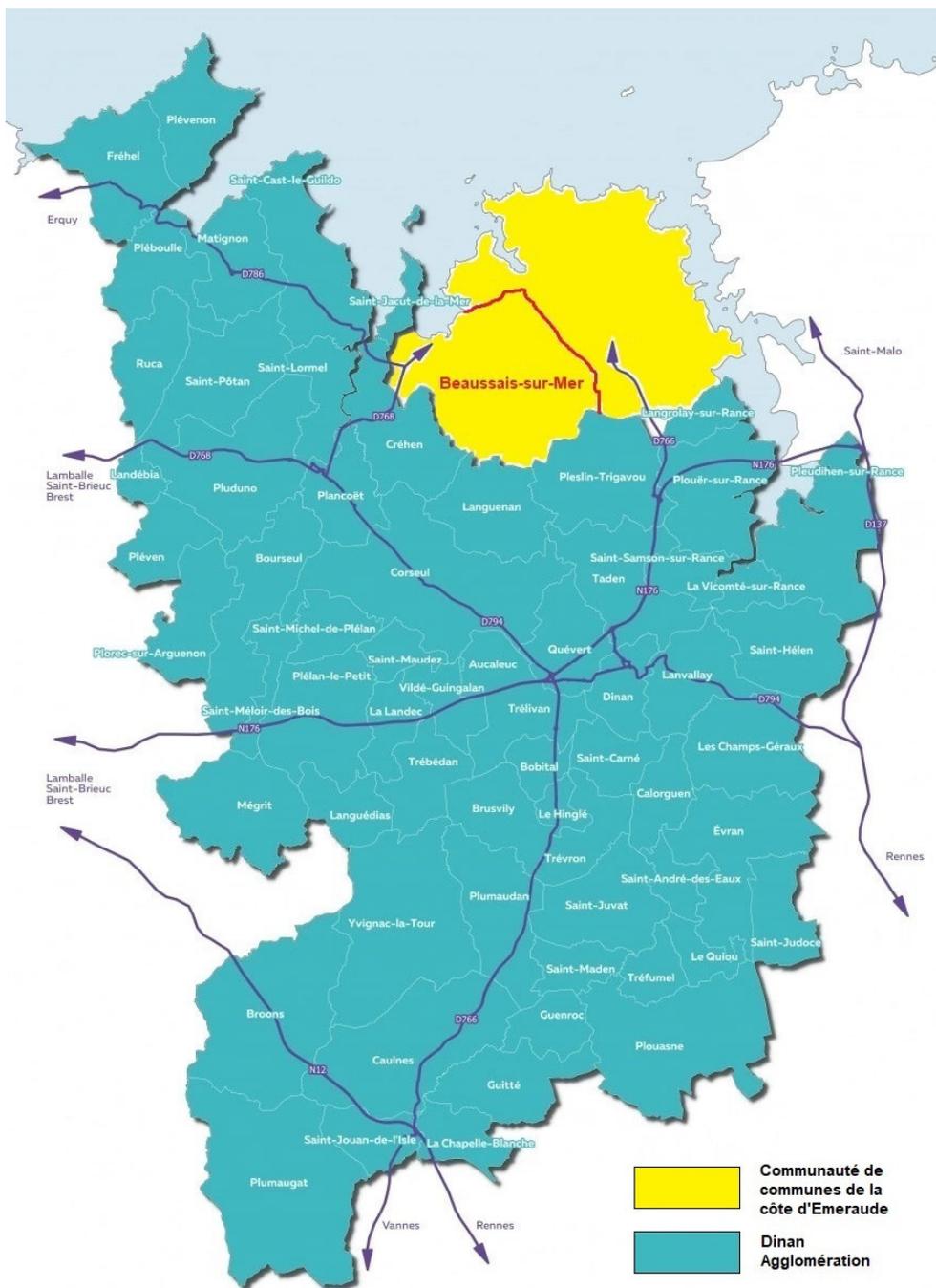
Source : ville de Dinard

La CCCE est une communauté de communes instable et peu intégrée. Créée en 1996, elle a accueilli en 2013 la ville de Dinard, qui jusqu'alors n'appartenait à aucune intercommunalité et représente désormais un tiers de la population du territoire, puis la commune de Tréméreuc en 2017.

Ainsi que l'a souligné la chambre dans son rapport publié le 19 juillet 2021 sur la gestion de la CCCE, l'intercommunalité peine à prendre la main sur son territoire et à exercer pleinement ses compétences<sup>1</sup>. La cohésion entre les communes membres est faible, situation aggravée par l'appartenance à deux départements différents, et la coopération est minimale en l'absence de projet de territoire et de pacte financier et fiscal. De ce choix politique assumé depuis de longues années, résulte une frilosité à assurer les compétences les plus structurantes pour le territoire : mobilité, plan local d'urbanisme intercommunal, eau et assainissement, équipements majeurs.

En 2020, la commune de Beaussais a exprimé le souhait de quitter la CCCE au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour rejoindre la communauté d'agglomération de Dinan, qui borde le sud de la CCCE et rassemble 64 communes et près de 100 000 habitants. Dinan Agglomération regroupe les communes de l'est des Côtes d'Armor à l'exception des trois appartenant à la CCCE.

<sup>1</sup> Voir chambre régionale des comptes Bretagne, rapport d'observations définitives sur la communauté de communes de la Côte d'Emeraude, 19 juillet 2021.

**Carte 3 : Situation des intercommunalités de la Côte d'Emeraude et de Dinan**

Source : Dinan Agglomération ; CRC

Le maire de Beussais explique ce souhait par le manque d'ambition de la CCCE, l'absence de projet de développement du territoire et les difficultés générées par l'appartenance à deux départements, notamment pour obtenir le soutien de l'Etat et du conseil départemental des Côtes d'Armor à l'appui des projets d'investissement.

Par délibération du 29 septembre 2020, le conseil municipal de Beaussais a engagé la procédure prévue à l'article L. 5214-26 du code général des collectivités territoriales<sup>2</sup>, en sollicitant le retrait de la CCCE et l'adhésion à Dinan Agglomération. Il a confirmé cette demande le 3 juin 2021 au vu de l'étude d'impact exigée par l'article L. 5211-39-2 du code.

La procédure prévoit que le changement d'intercommunalité est décidé par le préfet après accord du conseil communautaire de l'intercommunalité d'accueil. Après avoir refusé l'intégration de Beaussais au 1<sup>er</sup> janvier 2022 lors de sa séance du 19 juillet 2021, le conseil communautaire de Dinan Agglomération a finalement donné son accord le 20 décembre 2021, pour une intégration au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Le changement d'intercommunalité aurait pour la commune de Beaussais des conséquences financières limitées dans l'immédiat, ainsi qu'il ressort de l'étude d'impact. Il aboutirait en revanche à une réduction du périmètre d'intervention et des marges de manœuvre de la commune.

En matière d'urbanisme, Dinan Agglomération dispose d'un plan local d'urbanisme intercommunal alors que ce plan demeure communal au sein de la CCCE. Le pilotage de l'aménagement urbain à Beaussais deviendrait donc intercommunal.

En matière d'assainissement, Dinan Agglomération est compétente, contrairement à la CCCE. Or, le service d'assainissement de Beaussais a accumulé plus de 600 000 € de trésorerie qui de fait lui permettent de couvrir le déficit du budget principal (voir chapitre 5.3.2). La commune pourrait être amenée à transférer ces excédents à Dinan Agglomération en cas de changement d'intercommunalité, et elle devrait alors combler son déficit d'une autre manière.

**Aussi, s'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité pour la commune de Beaussais-sur-Mer d'un changement d'intercommunalité, la chambre souligne que l'incertitude liée à la procédure en cours complique la gestion communale en ce qu'elle génère un aléa sur l'exercice de deux compétences structurantes pour le développement du territoire et les finances de la commune : l'urbanisme et l'assainissement.**

## 2.2 Le fonctionnement du conseil municipal

Les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal<sup>3</sup>. Les délibérations de celui-ci sont préparées et exécutées par le maire, qui est également le chef de l'administration municipale.

---

<sup>2</sup> « Par dérogation à l'article L. 5211-19, une commune peut être autorisée, par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie dans la formation prévue au second alinéa de l'article L. 5211-45, à se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois ». Cette procédure dérogatoire permet de changer d'intercommunalité sans obtenir l'accord de l'intercommunalité de départ.

<sup>3</sup> Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales

### 2.2.1 Une organisation complexifiée lors de la création de la commune nouvelle

Les dispositions du code général des collectivités territoriales régissant la création d'une commune nouvelle prévoient des dispositifs spécifiques pour faciliter la transition avec les anciens conseils municipaux et normaliser progressivement la gouvernance de la commune, au risque néanmoins de la complexifier<sup>4</sup>.

La composition du conseil municipal n'est ainsi alignée sur le droit commun qu'après deux élections municipales. A la suite de la fusion, le conseil de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des élus des communes fusionnées<sup>5</sup>. Après les élections municipales qui suivent la fusion, le conseil de la commune nouvelle compte le nombre d'élus prévu pour les communes de la strate démographique immédiatement supérieure<sup>6</sup>. Sa composition doit être conforme à sa strate démographique à l'issue des deuxièmes élections municipales suivant la fusion. A Beaussais, le conseil issu de la fusion comptait ainsi 38 élus. A la suite des élections municipales de 2020, leur nombre a été ramené à 29 ; il sera de 27 en 2026.

De plus, lors de la création de la commune nouvelle, le conseil municipal de Beaussais a activé l'ensemble des dispositifs permettant le maintien d'une représentation politique au sein des communes fusionnées : ces dernières ont été maintenues sous la forme de trois communes déléguées, dirigées par un maire et un conseil délégués, et bénéficiant d'une mairie annexe ; une conférence du maire et des maires délégués a été instituée. De plus, neuf des dix adjoints au maire de Beaussais ont également été désignés adjoints aux maires délégués. Il en a résulté une gouvernance articulée autour de la conférence des maires, plus complexe que pour les communes de droit commun, *a fortiori* pour une petite commune de la taille de Beaussais.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Beaussais indique que l'objectif était de calmer les inquiétudes liées à la fusion d'une commune d'un peu plus de 3 000 habitants avec deux autres de taille sensiblement moindre, ces dernières pouvant craindre d'être en réalité absorbées par la commune-centre et d'y perdre leurs caractéristiques propres.

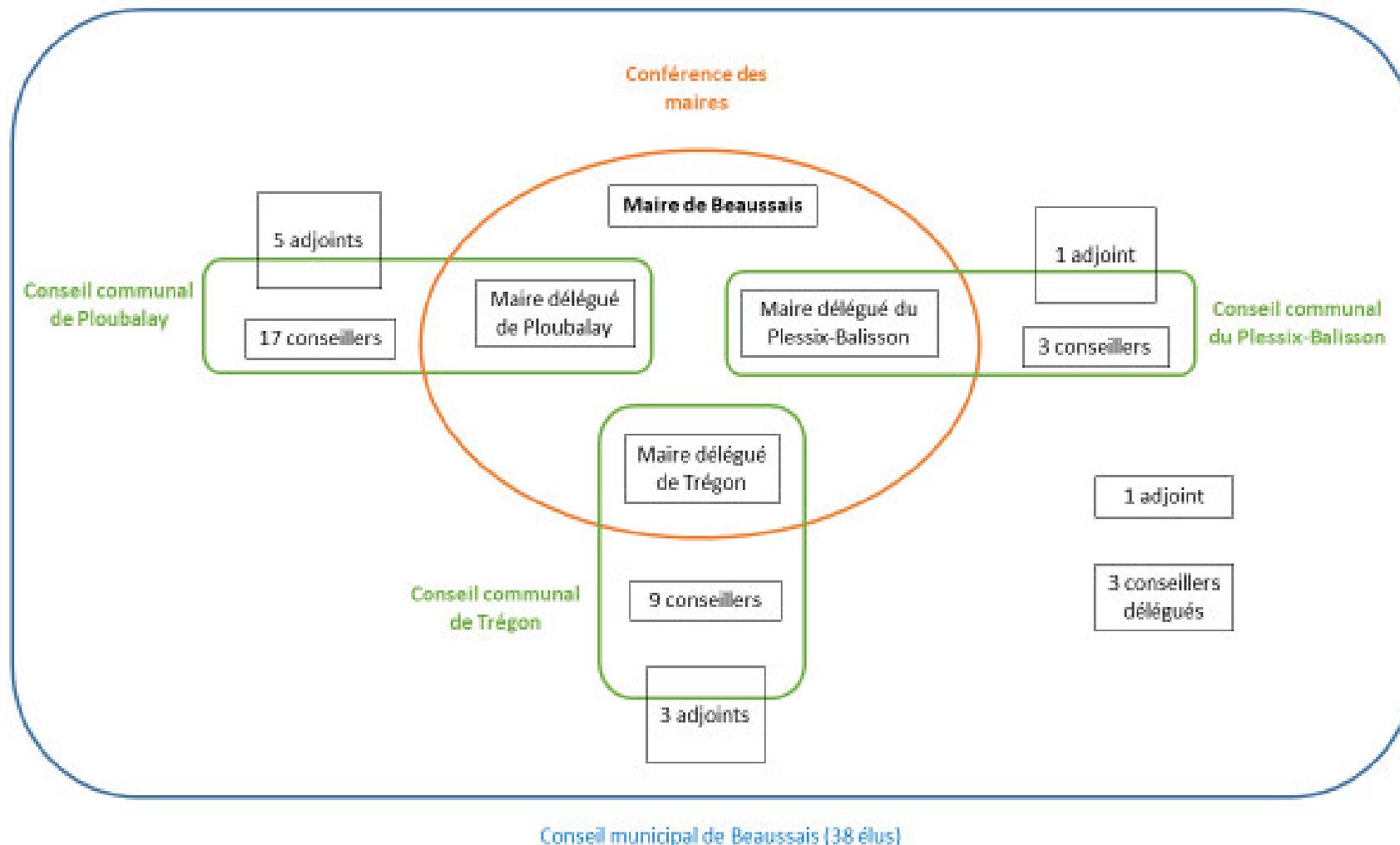
---

<sup>4</sup> Articles L. 2113-1 à -23 du code général des collectivités territoriales

<sup>5</sup> Article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales

<sup>6</sup> Article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales

**Graphique n° 1 : Organisation du conseil municipal de la commune nouvelle de Beaussais-sur-Mer entre 2017 et 2020**



Source : CRC d'après délibérations du 7 janvier 2017

À la suite des élections municipales de 2020, le conseil municipal a simplifié son organisation pour se rapprocher du droit commun : seuls des maires délégués ont désormais vocation à représenter les communes déléguées, qui demeurent. Les huit adjoints, nombre maximal autorisé par la loi<sup>7</sup>, et les quatre conseillers délégués sont seulement rattachés au maire de Beaussais.

### 2.2.2 L'absence de procès-verbal des séances

A chaque séance, le conseil municipal désigne un secrétaire qui doit normalement dresser un procès-verbal des débats, qui sera tenu à disposition de toute personne qui en fait la demande<sup>8</sup>. Ce document fait seul foi pour établir le déroulement de la séance<sup>9</sup>.

Le conseil municipal de Beaussais désigne un secrétaire mais celui-ci ne tient pas de procès-verbal des débats, en méconnaissance de la loi. Seule l'agrégation des délibérations, souvent peu motivées et dépourvues de toute retranscription des échanges, fait office de compte rendu. Cette lacune devra être réparée, ce à quoi le maire s'est engagé.

La chambre rappelle en outre qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022, la rédaction de ce document sera plus strictement encadrée par les dispositions de l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales<sup>10</sup>. À cette même date, les procès-verbaux devront également être publiés.

<b>Recommandation n° 1 Tenir un procès-verbal des séances du conseil municipal.</b>
---

### 2.2.3 Une répartition des pouvoirs accordant une large latitude au maire

Il résulte également de la gouvernance propre à la commune nouvelle que la proportion d'élus exerçant des fonctions exécutives est particulièrement élevée : un maire, trois maires délégués, huit adjoints et quatre conseillers délégués. Ils sont ainsi 16, soit 42 % de l'effectif total du conseil entre 2017 et 2020, et 52 % depuis 2020.

Le maire de Beaussais détient toutefois un pouvoir de décision prépondérant.

---

<sup>7</sup> Article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>8</sup> Articles L. 2121-15 et -26 du code général des collectivités territoriales.

<sup>9</sup> Voir CAA Marseille, 4 novembre 2019, *Commune de Carry-le-Rouet*, n°17MA03725.

<sup>10</sup> Dans leur rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité des actes des collectivités territoriales.

D'une part, le conseil municipal lui a consenti une large délégation de pouvoirs incluant 24 des 29 domaines autorisés par la loi en 2017, puis portée à 27 domaines en 2020<sup>11</sup>. Y figure notamment une délégation générale, sans limite de montant, pour conclure des marchés publics et souscrire des emprunts. La délégation relative aux marchés publics a été étendue à l'occasion de la création de la commune nouvelle puisqu'avant 2017, en tant que maire de Ploubalay, le maire de Beaussais bénéficiait d'une délégation limitée aux achats inférieurs à 25 000 €. Celle relative aux emprunts se contente de reprendre les termes, généraux, de la loi alors que les conseils municipaux doivent en principe accorder une délégation suffisamment précise pour encadrer les pouvoirs du maire, refléter une stratégie d'endettement et limiter les éventuels risques liés aux produits financiers disponibles sur le marché<sup>12</sup>.

**La chambre estime que le conseil municipal gagnerait à limiter le montant des marchés et des emprunts que le maire peut signer sans délibération préalable, afin de conserver un pouvoir de décision sur les principales opérations d'investissement réalisées par la commune. Elle l'invite dès lors à encadrer davantage la délégation qu'il accorde au maire dans ces domaines, d'autant que le maire ne rend pas toujours compte au conseil municipal des marchés qu'il signe, parfois pour des montants non négligeables<sup>13</sup>, alors que la loi le lui impose<sup>14</sup>.**

D'autre part, le maire de Beaussais n'a accordé de délégation de fonction qu'à un nombre limité de membres du conseil (cf. annexe 1). Entre 2017 et 2020, le premier adjoint a bénéficié de sept des huit délégations accordées, et le maire délégué de Ploubalay a bénéficié de la huitième. Depuis 2020, le maire de Beaussais se repose davantage sur le maire délégué de Ploubalay, titulaire de six des neuf délégations accordées, et sur le 2<sup>ème</sup> adjoint pour la gestion des finances et des ressources humaines. Sur toute la période, un processus de suppléance croisé a été instauré entre les trois maires délégués et le premier adjoint, visant manifestement à préserver des équilibres politiques.

La directrice générale des services bénéficie par ailleurs d'une délégation de signature très limitée<sup>15</sup>.

**Il ressort donc que les fonctions exécutives sont particulièrement concentrées au sein d'un cercle restreint autour du maire de Beaussais, composé du maire délégué de Ploubalay, du maire du Plessix-Balisson et, jusqu'en 2020, du premier adjoint, lesquels bénéficient de larges délégations. A l'inverse, la plupart des adjoints et conseillers délégués sont dépourvus de responsabilité effective et formalisée ; depuis 2020, c'est, de manière très inhabituelle, notamment le cas de la première adjointe.**

---

<sup>11</sup> Le conseil municipal peut déléguer au maire 29 prérogatives limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. Le conseil municipal de Beaussais a délibéré sur le sujet le 7 janvier 2017, le 8 février 2017 et le 23 mai 2020.

<sup>12</sup> Voir Conseil d'Etat, 2 février 2000, *Commune de Saint-Joseph*, n°117920 ; circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers souscrits par les collectivités locales.

<sup>13</sup> Exemples : travaux de la centrale photovoltaïque pour 95 002 € (25 octobre 2017), acquisition de véhicules pour 89 854 € (24 décembre 2018), travaux de démolition de l'ancienne trésorerie pour 70 000 € (23 juillet 2018), accord-cadre de travaux de voirie pour 219 899 € (7 juin 2019).

<sup>14</sup> Article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

<sup>15</sup> Achats inférieurs à 500 €, notes de service, fiches de congés des agents.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que différentes commissions ont été mises en place et que par ailleurs des réunions informelles ouvertes à tous les élus sont organisées, font l'objet d'un ordre du jour et de comptes rendus largement diffusés. Elles sont un lieu d'échanges informels sur les projets, d'information et de travail sur les dossiers, où les élus peuvent faire part de leurs suggestions et avis. Il considère ainsi que les observations de la chambre reposent avant tout sur l'analyse de documents juridiques et non sur la pratique quotidienne.

Sans discuter la réalité de la contribution de nombreux élus aux travaux et à la bonne marche de la municipalité, la chambre souligne que la formalisation juridique des actions permet de garantir la régularité de la gestion et d'apprécier objectivement le fonctionnement de la gouvernance ; elle est parfois un préalable nécessaire, au regard par exemple du lien entre délégations de fonction formellement attribuées et versement d'indemnités aux élus.

#### 2.2.4 Des indemnités aux élus élevées, en augmentation et pour moitié illégales

Il résulte de la concentration des délégations accordées par le maire que depuis 2017, 80% des adjoints désignés par le conseil municipal<sup>16</sup> et les trois conseillers délégués ne disposent d'aucune prérogative réelle. Or, la loi conditionne le versement d'indemnités à l'exercice effectif de fonctions, c'est-à-dire à l'existence d'une délégation de fonctions précise et réelle accordée par le maire dans les conditions prévues par la loi<sup>17</sup>.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu'« *eu égard au principe de gratuité des fonctions énoncé à l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales, le versement d'une somme à un élu municipal en raison de ses fonctions ne peut être opéré que sur le fondement d'une disposition législative expresse ; qu'en application des dispositions de l'article L. 2123-24 de ce code, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération en litige, le versement d'indemnités de fonctions à des conseillers municipaux, qui doit être décidé par le conseil municipal, est subordonné, dans les communes de moins de 100 000 habitants, à la condition que ces conseillers aient reçu une délégation de fonctions dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 ; qu'en outre une telle délégation, pour être régulière, doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance* »<sup>18</sup>. Aussi, en l'absence de délégation, un élu est présumé n'exercer aucune fonction effective<sup>19</sup> et les indemnités qui lui seraient versées portent préjudice à la commune<sup>20</sup>. La loi prévoit en effet qu'à défaut de responsabilités effectives, « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* »<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> 8 sur 10 entre 2017 et 2020, 6 sur 8 depuis.

<sup>17</sup> Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

<sup>18</sup> Article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales tel qu'interprété par la décision du Conseil d'Etat du 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer* (n° 279504).

<sup>19</sup> Voir Conseil d'Etat, 5 mars 1980, *Commune de Longjumeau*, n°10954.

<sup>20</sup> Voir Cour des Comptes, 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote*, n°68961

<sup>21</sup> Article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales.

Pourtant, à Beussais, tous les adjoints et conseillers délégués perçoivent des indemnités alors que seuls ceux d'entre eux qui bénéficient d'une délégation y ont droit. Les autres, soit onze élus entre 2017 et 2020 et neuf depuis 2020, ont donc perçu des indemnités indues. Entre 2017 et 2020, le montant total de l'indu s'élève à 245 422 €.

Cette pratique illégale s'avère d'autant plus coûteuse pour la commune qu'au sein d'une commune nouvelle, le montant total des indemnités allouées aux maires, adjoints et conseillers délégués dépend de la gouvernance décidée par le conseil municipal. Lorsque des communes déléguées sont maintenues, celles-ci disposent en effet chacune d'une enveloppe indemnitaire propre afin de rétribuer les maires délégués et leurs adjoints. Le montant total des indemnités de fonction au sein d'une commune nouvelle peut alors s'avérer supérieur à la somme des indemnités qui étaient allouées au sein des communes fusionnées<sup>22</sup>.

De fait, à Beussais, les indemnités versées aux élus ont fortement progressé à l'occasion de la constitution de la commune nouvelle, par rapport à la somme des indemnités auparavant versées par les trois communes fusionnées (35 000 € soit une hausse de 32 %). Elles ont encore augmenté de 36 000 € (26 %) en 2020, en dépit de la simplification de la gouvernance, sous l'effet de trois facteurs :

- la décision du conseil municipal d'augmenter de 15 % l'ensemble des indemnités en appliquant la majoration ouverte aux bureaux centralisateurs du canton, qu'il n'avait appliquée jusqu'alors qu'à six élus<sup>23</sup>.
- le choix de rattacher les adjoints au seul maire de Beussais, ce qui leur a fait bénéficier d'un meilleur taux d'indemnisation ;
- l'augmentation par la loi du 27 décembre 2019 des indemnités des maires des communes de moins de 3 500 habitants, qui a bénéficié aux trois maires délégués.

**Tableau n° 1 : Indemnités des élus municipaux de Beussais-sur-mer**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution
Total des indemnités et frais de mission versés	103 527	106 591	108 638	143 516	138 421	137 904	173 550	68%

Source : balances des comptes (compte 653) ; 2014-2016 = somme des trois communes fusionnées

Parmi les communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants, Beussais est désormais la deuxième commune la plus dépensière en matière d'indemnités des élus. La création de la commune nouvelle a donc généré un surcoût en la matière alors même que les indemnités allouées au maire, aux maires délégués et aux adjoints sont individuellement inférieures aux plafonds légaux<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Voir la réponse ministérielle du 19 mai 2020, question n° 26262, Journal officiel de l'Assemblée nationale.

<sup>23</sup> Délibération du 2 juillet 2020. Majoration autorisée par les articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du code général des collectivités territoriales. Sur le sujet, voir la réponse ministérielle du 12 décembre 2019, question n° 09892, Journal officiel du Sénat.

<sup>24</sup> Barème fixé par l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales pour les maires et par l'article L. 2123-24 pour les adjoints.

Sensibilisé sur le sujet au cours du contrôle, le maire a régularisé la situation en prenant, le 8 octobre 2021, des arrêtés de délégation pour l'ensemble des adjoints et conseillers délégués. Ceux-ci attribuent des responsabilités dont l'effectivité n'appelle pas d'observations.

Il n'en demeure pas moins que les indemnités versées depuis janvier 2017 en l'absence d'arrêtés de délégations demeurent indues et doivent être remboursées<sup>25</sup>. Il appartient donc à la commune d'engager une action en répétition de l'indu, pour récupérer les sommes illégalement versées.

**Recommandation n° 2 Émettre les titres de recettes nécessaires au remboursement des indemnités indues versées aux élus non bénéficiaires d'une délégation de fonction depuis 2017.**

### CONCLUSION SUR LA GOUVERNANCE

*Beaussais-sur-mer est une commune nouvelle créée en 2017 par la fusion des communes de Ploubalay, de Trégon et du Plessix-Balisson.*

*Le conseil municipal issu de la fusion, qui regroupait jusqu'en 2020 tous les élus des trois communes, a activé l'ensemble des dispositifs ouverts par la loi pour permettre le maintien d'une représentation politique au sein des communes fusionnées au risque de créer une gouvernance trop complexe pour une commune qui demeure de petite taille, notamment dans le but, selon le maire, de calmer les inquiétudes liées à la fusion au sein des deux communes les plus petites.*

*En pratique, toutefois, le maire de Beaussais dispose de larges délégations de pouvoirs pour administrer la commune et la gestion quotidienne de celle-ci est pilotée par un cercle restreint d'élus composé du maire, des trois maires délégués et depuis 2020 du deuxième adjoint pour la gestion administrative. Le conseil municipal est insuffisamment informé et son pouvoir de décision est parfois contourné (cf. par exemple en matière de ressources humaines § 3.2 et 3.3 ou en matière d'urbanisme § 6.1.3 et 6.2.2). Selon le maire, de nombreuses réunions informelles ouvertes à tous les élus ont lieu qui permettent leur information et la prise en compte de leurs avis.*

*Le montant des indemnités versées aux élus a progressé de 60 % depuis 2016 et atteint 175 000 € par an. La commune de Beaussais est désormais la deuxième la plus dépensière en la matière parmi les communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants. Elle verse des indemnités à 16 élus (maires, adjoints, conseillers délégués) alors que seuls sept d'entre eux exerçaient au cours de la période contrôlée des fonctions exécutives formalisées dans une délégation de fonction ouvrant droit. Les neuf autres ont donc perçu des indemnités indues qui représentent la moitié de l'enveloppe totale. La situation a été régularisée pour l'avenir au cours du contrôle, le maire ayant attribué des délégations de fonction aux élus concernés.*

<sup>25</sup> Voir Cour administrative d'appel de Paris, 5 mai 2015, *Commune de Fontainebleau*, n°13PA03677.

### 3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

#### 3.1 Présentation des effectifs

Tableau n° 2 : Effectif communal (en équivalent temps plein)

<i>Filière</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Administrative</i>	7	9,68	9,82	8,82
<i>Technique</i>	21	24,74	24,74	25,74
<i>Sociale</i>	3	3	2	2
<i>Culturelle</i>	1	1	1	1
<i>Animation</i>	3	4	4,24	4,24
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>42,42</b>	<b>41,8</b>	<b>41,8</b>

Source : comptes administratifs

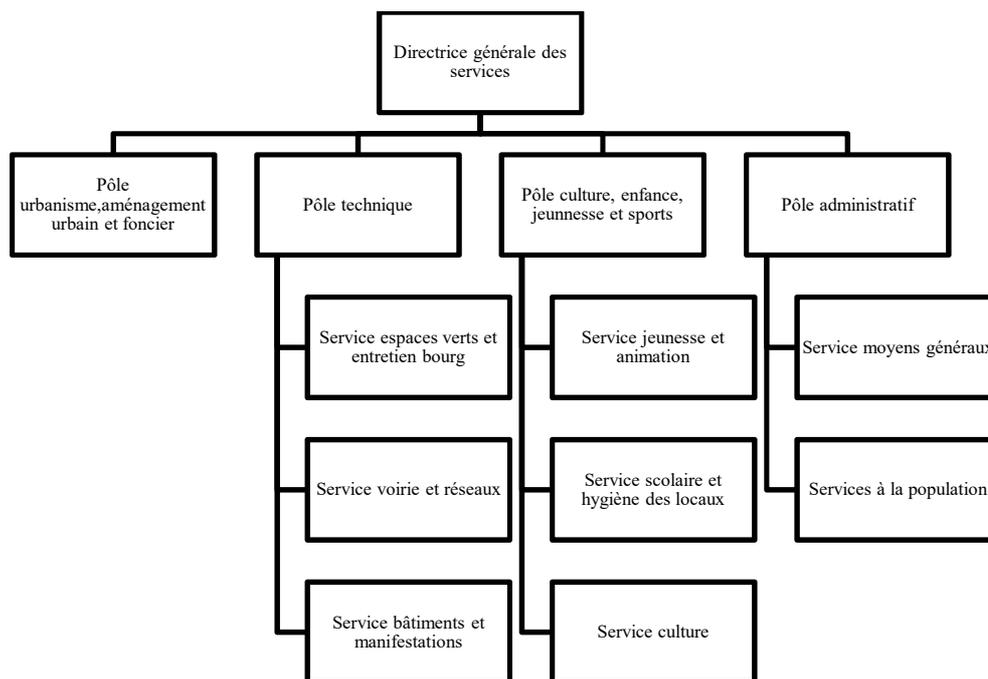
Fin 2020, la commune de Beaussais comptait 42 agents à temps plein, effectif stable depuis 2018. Cela représente 11,5 agents pour 1 000 habitants, soit un taux d'administration légèrement inférieur à la moyenne des communes comparables<sup>26</sup>. Le taux d'encadrement des services est en revanche nettement supérieur à celui des communes comparables<sup>27</sup>. Beaussais compte ainsi quatre cadres de catégorie A, et en a compté jusqu'à cinq entre 2019 et 2020, contre deux en moyenne.

#### 3.2 Une réorganisation coûteuse et non justifiée par des besoins identifiés

Tous les services publics municipaux, notamment le centre de loisir et la cantine scolaire, sont gérés en régie, à l'exception de l'assainissement qui fait l'objet d'une délégation de service public. Les services communaux sont organisés, de façon classique, en quatre pôles : administratif, technique, jeunesse-culture-sports, urbanisme et aménagement.

<sup>26</sup> 12,4 équivalent temps plein en moyenne dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants (source : DGFIP-DGCL, *Les collectivités locales en chiffres-2020*).

<sup>27</sup> Le taux d'encadrement est le nombre d'agents de catégorie A (cadres) rapporté à l'effectif total. Il est de 12% à Beaussais contre 4% en moyenne dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants (source : CNFPT, *Synthèse nationale sur l'état des collectivités territoriale*).

**Graphique n° 2 : Organigramme des services de la commune de Beaussais-sur-Mer (2021)**

Source : mairie de Beaussais\_sur\_Mer

**De manière générale, la gestion interne est peu formalisée. La commune gagnerait notamment à élaborer des fiches de procédure pour ses achats soumis au code de la commande publique, ainsi qu'un règlement intérieur du personnel reprenant les règles applicables en matière de temps de travail, d'organisation des cycles de travail, de congés et d'autorisations d'absence.**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'aménagement urbain et le foncier, qui étaient intégrés au pôle technique, ont été constitués en pôle à part entière. Cette réorganisation est le produit de deux facteurs : le souhait du maire de changer de directeur des services techniques et la politique volontariste d'aménagement urbain menée par la commune.

Le directeur des services techniques jusqu'en 2019, titulaire du grade d'ingénieur territorial (catégorie A), était en poste à la commune de Ploubalay depuis la fin des années 1990. Ses évaluations professionnelles font état d'une manière de servir pleinement satisfaisante. Il a été promu au grade d'ingénieur principal<sup>28</sup> en mai 2018, après que le conseil municipal a ouvert un poste à cet effet, par délibération du 8 février 2018. Mais un an plus tard, le maire a souhaité écarter l'ingénieur principal de ses fonctions de direction au motif que sa manière de servir ne lui convenait plus. Pour ce faire, un adjoint, titulaire du grade d'agent de maîtrise (catégorie C), a été recruté en octobre 2019 et rapidement affecté sur les fonctions de directeur en titre alors que le conseil municipal du 5 septembre 2019 n'avait créé qu'un poste « d'adjoint au directeur » pour servir de base à son recrutement.

<sup>28</sup> Par promotion au choix, c'est-à-dire après inscription au tableau d'avancement de grade, au vu de la valeur professionnelle de l'agent et promotion prononcée de manière facultative par l'ordonnateur (CAA Lyon, 12 décembre 2006, n°02LY00474).

L'agent a certes été, dix mois après son recrutement, promu au grade de technicien territorial (catégorie B). Mais les fonctions qui lui ont été effectivement confiées n'apparaissent pas en relation avec son grade

Dans le même temps, le maire a nommé l'ingénieur principal « directeur du pôle urbanisme et travaux ». L'emploi a été créé sur mesure par le conseil municipal du 18 décembre 2019, sans être justifié par un besoin identifié et n'a pas donné lieu à une déclaration de vacance, en méconnaissance de la loi<sup>29</sup>. Le conseil municipal n'a pas été informé des motifs réels de la création du poste. Le pôle s'est vu doté d'un seul agent supplémentaire : la chargée d'urbanisme, jusqu'alors affectée au pôle administratif et partie en retraite depuis. En parallèle, le 14 novembre 2019, le conseil municipal a créé un poste de chef de projet aménagement urbain, confié à une architecte en décembre 2019, pour réaliser les études préliminaires des projets immobiliers et urbains. Ce chef de projet n'a toutefois pas été placé sous l'autorité de l'ingénieur principal mais directement de la directrice générale des services, hors du pôle « urbanisme et travaux ». En 2021, le poste de l'ingénieur principal a de nouveau été déprécié. Désormais, il n'est plus que « responsable de l'urbanisme », au sein d'un pôle « urbanisme » rattaché à la directrice générale des services, qui comprend également l'architecte chargée de l'aménagement urbain.

La chambre estime que cette réorganisation n'est pas optimale, ni juridiquement sécurisée, pour trois raisons.

Premièrement, la mise à l'écart du directeur des services techniques paraît irrégulière. La réglementation dispose en effet que les ingénieurs principaux doivent être « *placés à la tête d'un service technique, (...) ou d'un groupe de services techniques dont ils coordonnent l'activité et assurent le contrôle* »<sup>30</sup>. Le conseil municipal ne pouvait donc ouvrir un poste de directeur de l'urbanisme au grade d'ingénieur principal et le maire de Beausais ne pouvait retirer à l'intéressé la responsabilité des services techniques pour l'affecter à ce poste.

S'il estimait que la manière de servir de l'ingénieur principal n'était pas satisfaisante, le maire aurait dû engager une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, laquelle est constituée en cas d'incapacité à exercer les fonctions correspondant à un grade par rapport aux capacités que l'administration est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de ce grade. Une telle procédure, prévue à l'article 93 du statut de la fonction publique territoriale, confère à l'agent des garanties, notamment l'application des mêmes règles qu'en matière disciplinaire.

---

<sup>29</sup> Article 41 de la loi du 26 janvier 1984 interprété par CE, 11 août 2009, *Conseil général de la Réunion*, n°309132.

<sup>30</sup> Article 4 du décret n° 2016-201 du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux.

Or, le maire a conservé l'agent dans l'effectif communal mais a réduit ses fonctions au suivi des dossiers d'urbanisme, qui relève davantage du cadre d'emploi des rédacteurs territoriaux (catégorie B)<sup>31</sup>. Il ressort de surcroît de ses évaluations professionnelles qu'il ne disposait pas des compétences nécessaires à ces fonctions. Son changement de poste a donc coïncidé avec une réduction importante de ses responsabilités. De plus, il n'encadre désormais plus aucun agent alors qu'il en encadrerait onze en qualité de directeur des services techniques. Enfin, sa rémunération a diminué puisqu'il a perdu la nouvelle bonification indiciaire, seulement attribuée aux agents encadrant plus de cinq personnes<sup>32</sup>.

Si en dépréciant à plusieurs reprises le poste de l'ancien directeur des services techniques, la commune entendait sanctionner une éventuelle faute, il lui appartenait de mettre en œuvre la procédure prévue à cet effet par la réglementation. En n'utilisant pas la procédure adaptée, elle s'est exposée à ce que ces mesures soient requalifiées en sanction disciplinaire déguisée, préjudiciable à l'intéressé et sanctionnable par le juge administratif<sup>33</sup>.

Deuxièmement, cette réorganisation pèse sur le budget communal puisque celui-ci supporte la rémunération d'un ingénieur principal, deuxième agent le mieux payé de l'effectif (53 000 € bruts en 2020), alors que les fonctions qui lui sont confiées sont pour la plupart venues se superposer à celles déjà exercées par une chargée d'urbanisme, et devraient être transférées à Dinan Agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Dans le même temps, son remplacement au poste de directeur des services techniques a nécessité le recrutement d'un agent supplémentaire, certes d'un grade inférieur, mais qui représente tout de même pour la commune un coût annuel de 35 000 €.

Troisièmement, le recrutement d'une architecte directement par la commune, pour un contrat d'une durée de six ans (voir chapitre 3.3.2), constitue un choix de gestion coûteux. La charge correspondante représentera près de 300 000 € entre 2020 et 2026 alors que, du fait de sa situation financière dégradée, la commune ne sera en capacité de réaliser que très peu des projets d'aménagement qu'elle envisage, et en particulier aucun des projets majeurs en centre-ville sur lesquels l'architecte a travaillé (voir chapitre 6.2). Un recours ponctuel à des prestataires extérieurs, à mesure que la commune dégageait les ressources suffisantes pour financer les projets, aurait été plus économique. La chambre rappelle de plus à la commune qu'elle peut recourir aux services du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement des Côtes d'Armor (CAUE), structure publique qui délivre gratuitement aux collectivités locales un appui « *sur tout projet de paysage, d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement* »<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Article 3 du décret n° 2012-924 du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emploi des rédacteurs : « *Les rédacteurs territoriaux sont chargés de fonctions administratives d'application. Ils assurent en particulier des tâches de gestion administrative, budgétaire et comptable, et participent à la rédaction des actes juridiques. (...) Les rédacteurs peuvent se voir confier des fonctions d'encadrement des agents d'exécution. (...) Ils peuvent à ce titre réaliser certaines tâches complexes de gestion administrative, budgétaire et comptable, être chargés de l'analyse, du suivi ou du contrôle de dispositifs ou assurer la coordination de projets* ».

<sup>32</sup> Décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI aux fonctionnaires territoriaux.

<sup>33</sup> Voir Conseil d'Etat, 25 février 1991, *Ville de Marseille*, n°104235 (diminution importante des responsabilités) ; Cour administrative d'appel de Paris, 14 février 2020, *Conseil régional d'Ile-de-France*, n°19PA00679 (réduction des responsabilités managériales).

<sup>34</sup> Article 7 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

Entre inadéquation des fonctions confiées aux agents et recrutements ne correspondant pas aux fonctions effectivement confiées, la commune de Beaussais se retrouve, en juin 2022, dans une situation délicate en matière de ressources humaines : le maire indique dans sa réponse aux observations provisoires que la directrice générale des services se trouve en arrêt maladie, qu'il en est de même de l'ancien directeur des services techniques suite à une augmentation temporaire de sa charge de travail, tandis que l'adjoint au directeur technique faisant office de directeur technique est en disponibilité, en raison de la pression générée par la charge de travail au quotidien.

En conclusion, la réorganisation des services intervenue début 2020 traduit un découplage entre, d'une part, l'ambition des projets d'aménagement urbain portés par les élus et les besoins qu'elle crée en matière de pilotage et, d'autre part, des capacités humaines, techniques et financières nécessairement limitées pour une commune de moins de 4 000 habitants. Les surcoûts qui en ont résulté ont alimenté la forte progression des dépenses de personnel depuis 2017.

Cette réorganisation devra être réinterrogée dans le cadre du projet de changement d'intercommunalité au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Dinan Agglomération dispose en effet d'une compétence urbanisme plus étendue que celle de la communauté de communes de la Côte d'Emeraude. Or, la loi prévoit que « *le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre* »<sup>35</sup>. Aussi, la chambre invite la commune de Beaussais à examiner avec Dinan Agglomération les modalités de transfert à celle-ci des agents affectés au pôle urbanisme.

### 3.3 Le recours abusif aux contrats à durée déterminée

Depuis 2018, la commune de Beaussais a procédé au renouvellement de l'ensemble des cadres composant les services communaux, à l'exception de la directrice générale des services. Pour ce faire, elle a recruté un fonctionnaire et quatre contractuels à durée déterminée<sup>36</sup>, et a donc utilisé la voie contractuelle comme modalité principale de recrutement.

Depuis 2018, elle a ainsi employé un responsable des affaires juridiques devenu « directeur général adjoint » (avril 2018) ; une responsable du service administratif (février 2019) ; un responsable du service jeunesse, culture et sport (novembre 2019) ; une architecte chargée de l'aménagement urbain (décembre 2019). Elle a également recruté de cette façon une responsable des achats en 2017.

---

<sup>35</sup> Article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>36</sup> Fonctionnaire : directeur adjoint des services techniques en octobre 2019 ; contractuels : chef du service jeunesse, culture et sport, chef du service administratif et ressources humaines, chargé de mission juridique et « directeur général adjoint », architecte.

**Le recours presque systématique à des contractuels traduit la volonté de la commune de contourner les règles d'accès à la fonction publique pour recruter ses collaborateurs, et en particulier ses cadres, le plus possible en contrats à durée déterminée.**

### 3.3.1 Des recrutements à la discrétion du maire

Si le code général des collectivités territoriales prévoit que le maire est seul chargé de la gestion du personnel communal<sup>37</sup>, la création des emplois doit être décidée par le conseil municipal préalablement au recrutement à peine d'illégalité de celui-ci<sup>38</sup>.

Or, les cinq cadres contractuels recrutés depuis 2017 l'ont été en violation de cette règle :

- Le poste de responsable des achats a été créé par le conseil municipal du 8 juin 2017 alors que le recrutement avait été réalisé en avril 2017.
- Le poste de responsable des affaires juridiques a été créé par le conseil municipal du 11 avril 2019 alors que l'intéressé avait été recruté en avril 2018. Le contrat vise une délibération du 7 janvier 2017 qui n'existe pas.
- Le poste de responsable administratif a été pourvu le 1<sup>er</sup> février 2019 sans avoir jamais été créé par le conseil municipal. Le contrat vise une délibération du 8 février 2017 autorisant le recrutement, pour une durée d'un an, d'un agent contractuel chargé de réaliser « *un audit de l'ensemble des postes [...] et suivre les dossiers d'investissement qui sont en augmentation* ». Cette délibération ne saurait être regardée comme exprimant la volonté du conseil municipal de créer un emploi de responsable administratif deux ans plus tard. Le poste a finalement été créé par délibération du 27 février 2020, après que l'intéressée a réussi le concours de rédactrice territoriale.
- Le poste de responsable du pôle jeunesse, culture et sports a été créé par le conseil municipal le 5 septembre 2019 alors que la déclaration de vacance d'emploi, formalité obligatoire engageant la procédure de recrutement, avait été effectuée le 4 juillet 2019. Le contrat vise d'ailleurs une délibération du 12 juillet 2018 qui est sans lien avec le recrutement.
- Le poste d'architecte chargé de l'aménagement urbain a été créé par le conseil municipal le 29 mai 2020 alors que le recrutement a été réalisé en novembre 2019. Le 14 novembre 2019, le conseil municipal avait incidemment considéré « *la nécessité de prendre en compte, dans le tableau des effectifs non titulaires l'ouverture d'un poste de cheffe de projets aménagement urbain* », mais sans valider le principe et les modalités de recrutement par une délibération spécifique. Le contrat de novembre 2019 vise une délibération du 12 juillet 2018 qui est sans lien avec le recrutement.

---

<sup>37</sup> Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, interprété par le Conseil d'Etat le 6 janvier 1995 (*Ville de Paris*, n°93428).

<sup>38</sup> Article 34 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, tel qu'interprété par le Conseil d'Etat (CE, 11 juin 1982, *Commune de Saint-Philippe*, n°11887).

De plus, les délibérations prises *a posteriori* ne précisent pas toujours la nature des fonctions et les modalités de rémunération, ainsi que l'exige la loi<sup>39</sup>.

Par ailleurs, lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, la commune doit en assurer la publicité afin de susciter des candidatures. Pour ce faire, elle doit laisser un délai raisonnable entre cette publication et la nomination d'un agent sur le poste<sup>40</sup>. Or, la commune de Beaussais n'a pas toujours respecté cette obligation pour procéder aux cinq recrutements contractuels examinés. Le poste d'architecte chargé de l'aménagement urbain n'a en effet jamais été publié, de même que celui de responsable jeunesse, culture et sports lors de sa transformation en contrat de projet.

**La chambre constate que le maire a recruté cinq agents contractuels depuis 2017 sans que le conseil municipal ait préalablement créé les emplois correspondants et sans une publicité préalable systématique, ainsi que la loi l'exigeait.**

### 3.3.2 Des situations non adaptées au recrutement contractuel

La commune a procédé aux recrutements contractuels alors qu'aucune des situations ne répond aux cas définis par la loi.

#### **Les cas de recrutement contractuel dans la fonction publique territoriale**

La loi pose le principe selon lequel les emplois permanents des collectivités locales sont occupés par des fonctionnaires<sup>41</sup>. Par dérogation, les collectivités peuvent recruter des agents contractuels dans des cas et des conditions limitativement énumérés par la loi<sup>42</sup> :

- répondre à un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois ;
- mener à bien un projet ou une opération identifiés, la durée du contrat étant alignée sur celle du projet et ne pouvant excéder six ans ;
- assurer le remplacement d'un fonctionnaire temporairement indisponible ;
- faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, pour une durée maximale d'un an ;
- lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi ;
- lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 %.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Article 41 de la loi du 26 janvier 1984 précisé par l'article 2 du décret n°2019-1414 du 19 décembre 2019. Voir Conseil d'Etat, 16 juin 1997, *CCAS de la ville du Mans*, n°149088.

<sup>41</sup> Article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>42</sup> Articles 3 à 3-4 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les cinq agents concernés ont dans un premier temps bénéficié d'un contrat court justifié par un « accroissement temporaire d'activité », en réalité utilisé par la commune comme une période d'essai.

**Le responsable des achats** a été recrutée en qualité de rédactrice territoriale (catégorie B) par un contrat d'avril 2017 d'une durée d'un an. Or, elle a occupé un poste répondant à un besoin permanent de gestion administrative de la commune. A un tel point qu'à l'expiration du contrat, le conseil municipal a pérennisé ses fonctions en créant le 12 juillet 2018 un emploi permanent d'adjoint administratif (catégorie C) en charge du suivi et de la gestion des achats. Cette création de poste permanent constitue un détournement de procédure puisque l'agent avait été recruté sous contrat en qualité de rédacteur territorial (catégorie B) : de fait, les fonctions exercées correspondent à ce niveau de responsabilité<sup>43</sup>. L'intérêt du recrutement en qualité d'adjoint administratif fut alors de dispenser l'agent de passer le concours de rédacteur pour intégrer la fonction publique, la loi autorisant le recrutement direct sans concours en catégorie C<sup>44</sup>. Sa rémunération de catégorie B a été, de fait, maintenue par une compensation sous la forme de primes. L'intéressée est en disponibilité depuis octobre 2019.

**Le responsable des affaires juridiques** a été recruté en qualité de rédacteur territorial (catégorie B) par un contrat d'avril 2018 d'une durée d'un an. Or, il a occupé un poste répondant à un besoin permanent de gestion administrative de la commune. C'est ainsi qu'en avril 2019, le conseil municipal a créé un emploi permanent de responsable des affaires juridiques ouvert aux attachés territoriaux (catégorie A). Il a en même temps autorisé le maire à recruter un contractuel au motif qu'il n'existait pas de cadre d'emploi de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions correspondantes.

Toutefois, le poste a été confié à l'agent recruté en catégorie B en avril 2018, qui a alors bénéficié d'un nouveau contrat élevé en catégorie A. Ce montage a eu pour seul objet de maintenir cet agent, qui n'avait pas réussi les concours de la fonction publique territoriale, sur son poste et d'augmenter la classification de son poste. En effet, les contrats pour absence de cadre d'emploi correspondant peuvent être signés pour trois ans, contre un an au maximum pour les contrats pour accroissement d'activité.

---

<sup>43</sup> « Assurer le suivi technique et financier, assister aux différentes réunions relatives à ces dossiers, rédiger les pièces de marchés publics tenant compte des besoins exprimés et de la législation applicable et de rédiger les délibérations ou décisions relatives à ces dossiers » (délibération du 8 juin 2017).

<sup>44</sup> D de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

De plus, le motif dérogatoire invoqué est fallacieux puisque les fonctions exercées<sup>45</sup> relèvent des compétences courantes demandées aux fonctionnaires territoriaux et figurent explicitement parmi celles que la réglementation confère au cadre d'emploi des attachés territoriaux<sup>46</sup>. La commune aurait donc dû privilégier le recrutement d'un attaché territorial titulaire de la fonction publique. D'autant qu'en 2020, l'agent a été identifié dans l'organigramme comme directeur général adjoint alors que cet emploi est réservé aux communes de plus de 10 000 habitants<sup>47</sup> ; il a finalement démissionné de ses fonctions le 13 novembre 2020<sup>48</sup>.

**La responsable administrative** a été recrutée en qualité de rédactrice territoriale (catégorie B) par un contrat de février 2019 d'une durée d'un an. Or, le recrutement avait pour objet de pourvoir un poste permanent de chef de service après la mise en disponibilité du titulaire du poste. L'agent recruté par contrat a d'ailleurs finalement intégré la fonction publique en février 2020 et continue d'occuper son poste en qualité de titulaire. La commune n'était donc pas fondée, en février 2019, à pourvoir le poste par un recrutement contractuel.

**Le responsable du pôle jeunesse, culture et sports** a été recruté en qualité d'attaché territorial (catégorie A) par un contrat de novembre 2019 d'une durée de six mois. Il a dans la foulée bénéficié d'un nouveau contrat de cinq mois, jusqu'au 31 août 2020, fondé sur le même motif. Or, la délibération du 5 septembre 2019 qui crée le poste prévoit le recrutement d'un contrat de projet, soit un autre motif. A compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020, l'agent a finalement bénéficié d'un contrat de projet d'une durée de trois ans.

Or, la commune a recruté un chef de service non pour mener un projet à bien mais pour occuper un emploi en réalité permanent. A défaut de décrire le projet qui justifie le recours à cette dérogation, le contrat reprend donc la fiche de poste de responsable du pôle jeunesse, culture et sports. Il n'indique de ce fait ni la « *durée prévisible* » ni « *l'événement ou résultat objectif déterminant la fin de la relation contractuelle* », ainsi que l'exige la réglementation<sup>49</sup>. L'échéance variable du contrat de projet, qui constitue sa raison d'être, est ainsi neutralisée. Le recrutement par contrat de projet n'est donc pas en concordance avec l'emploi occupé.

**L'architecte chargée de l'aménagement urbain** a été recrutée en qualité d'attachée territoriale (catégorie A) par un contrat de novembre 2019 d'une durée de six mois. Elle a ensuite bénéficié d'un nouveau contrat de trois mois, jusqu'au 31 août 2020, fondé sur le même motif. Cet enchaînement de deux contrats courts apparaît contradictoire avec la temporalité des projets d'aménagement qu'elle doit piloter, prévue sur plusieurs années. Le 7 juillet 2020, l'architecte a finalement signé un contrat de projet d'une durée de six ans.

---

<sup>45</sup> Mise en œuvre et gestion des procédures d'acquisition et de cession de biens immobiliers (saisine des Domaines, mise en place des diagnostics obligatoires, vérification des actes notariés) ; mise en œuvre et gestion des procédures de régularisation foncière, de constitution de servitudes, des baux emphytéotiques, des procédures d'éviction commerciale ; Rédaction des délibérations du conseil municipal et des actes administratifs divers : acquisitions, cessions, baux ; Suivi des opérations foncières dans le cadre des projets d'aménagement prévu par la commune (boule d'or, éco quartier, lotissements...) ; Participation à la définition de la stratégie foncière de la Ville et à sa mise en œuvre ; Veille des tendances, niveaux de prix, mutabilité des biens et du foncier sur la commune ; Suivi et conseil juridique sur les affaires intéressant la commune.

<sup>46</sup> Article 2 du décret n°87-1099 du 30 décembre 1987 : les attachés territoriaux « *peuvent ainsi se voir confier des missions, (...), de gestion immobilière et foncière et de conseil juridique.* »

<sup>47</sup> Article 1er du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.

<sup>48</sup> L'intéressé est devenu collaborateur parlementaire du sénateur d'Ille-et-Vilaine Daniel Salmon.

<sup>49</sup> Article 3-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988 modifié par le décret n°2020-172 du 27 février 2020 relatif au contrat de projet.

Ce type de contrat pouvait s'avérer adapté aux besoins de la commune de Beaussais, qui a engagé plusieurs opérations d'aménagement urbain, et au profil de l'architecte, atypique dans le secteur public. Il apparaît toutefois qu'il a en réalité eu pour objet de recruter l'architecte pour la durée la plus longue possible, soit pour six ans, maximum fixé par loi. De plus, si les missions confiées sont détaillées<sup>50</sup>, elles ne se limitent pas à un projet ou à une opération, n'indiquent pas de « *durée prévisible* » et n'identifient pas « *l'événement ou résultat objectif déterminant la fin de la relation contractuelle* », ainsi que l'exige la réglementation<sup>51</sup>. L'échéance variable du contrat de projet, qui constitue sa raison d'être, est ainsi neutralisée. Or, il ressort du programme pluriannuel d'investissement de la commune (voir chapitre 5.4) qu'en raison de capacités financières limitées, les projets d'aménagement urbain prévus d'ici à 2025 seront réduits à portion congrue, ce qui interroge sur la nature des missions qui pourront être confiées à cet agent au cours des quatre prochaines années.

**En conclusion, la chambre constate que les cinq recrutements contractuels réalisés depuis 2017 l'ont été pour des motifs qui ne correspondaient pas à la réalité de la situation ou du besoin, et que la commune a ainsi abusivement utilisé les dérogations au recrutement d'un fonctionnaire prévues par la loi.**

**Elle invite donc la commune à se conformer au droit de la fonction publique et, pour chaque recrutement ou renouvellement de contrat d'agent non titulaire sur un emploi permanent, à garantir un délai raisonnable entre la déclaration de vacance d'emploi et la décision de recrutement ou de renouvellement, afin de permettre le cas échéant à des agents titulaires de présenter leur candidature et à la collectivité de les examiner.**

### **Recommandation n° 3     Respecter les règles de recrutement des agents contractuels**

#### **3.3.3 Des rémunérations contenues**

Les conditions d'emploi des agents contractuels sont régies par leur contrat de travail, qui déterminent notamment les modalités de rémunération.

Les contrats des quatre cadres recrutés par la commune de Beaussais depuis 2017 stipulent que la rémunération sera exclusivement calculée par référence à un indice de la grille de rémunération des fonctionnaires territoriaux. Le contrat du responsable des affaires juridiques stipule même expressément qu'il ne pourra bénéficier d'un régime indemnitaire.

Or, les trois contrats de catégorie A prévoient une rémunération relativement faible, correspondant au minimum du grade d'attaché territorial<sup>52</sup>. Pour compenser, le maire a systématiquement accordé aux agents contractuels, par arrêté, un régime indemnitaire similaire à celui versé aux fonctionnaires titulaires. Si le conseil municipal a bien ouvert le droit au régime indemnitaire aux agents contractuels<sup>53</sup>, ces primes doivent figurer au contrat<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Concevoir des projets d'aménagement, piloter des études urbaines et pré-opérationnelles, monter et réaliser des opérations d'aménagement et de construction.

<sup>51</sup> Article 3-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988 modifié par le décret n°2020-172 du 27 février 2020 relatif au contrat de projet.

<sup>52</sup> IB 441 et IM 388, soit le 1<sup>er</sup> échelon du grade d'attaché territorial.

<sup>53</sup> Voir délibérations des 7 janvier et 8 novembre 2017 et du 14 novembre 2019.

<sup>54</sup> Article 3 du décret n°88-145 du 15 février 1988.

Dans l'ensemble cependant, les primes versées demeurent d'un montant raisonnable, nettement inférieur aux plafonds, à une exception près.

### 3.4 Le temps de travail

#### 3.4.1 Une durée effective du travail inférieure à la durée légale

Le temps de travail légal des fonctionnaires et agents publics territoriaux est fixé depuis 2001 à 1607 heures par an<sup>55</sup>. Cette durée constitue à la fois un plafond et un plancher<sup>56</sup>. Une durée inférieure n'était admise que lorsqu'un régime plus favorable existait avant 2001 et avait été expressément reconduit par le conseil municipal<sup>57</sup>.

Le conseil municipal de Ploubalay avait fixé la durée du temps de travail à 35 heures hebdomadaires tout en maintenant des dérogations à 37, 37,5 ou 39 heures pour certains agents. En mars 2021, la commune a réalisé un état des lieux du temps de travail effectif des agents dont il est ressorti qu'il était de 1 559 heures, soit 48 heures de moins que la durée légale. Or, elle n'avait pas expressément décidé de maintenir de régime plus favorable. Le temps de travail des agents est donc irrégulièrement inférieur à la durée légale depuis vingt ans.

Cette illégalité comporte une incidence financière pour la commune. Rapporté au coût horaire moyen d'un agent communal, le temps de travail non réalisé induit un surcoût annuel que la chambre estime à 60 000 €.

**Tableau n° 3 : Estimation du surcoût lié au non-respect de la durée légale du temps de travail**

	2017	2018	2019	2020
<i>Rémunération brute + cotisations patronales (en€)(A)</i>	1 498 219	1 597 078	1 741 925	1 975 314
<i>Nombre d'heures effectives (B)</i>	1 559	1 559	1 559	1 559
<i>Coût horaire moyen (en €) (C)=(A)/(B)</i>	961	1 024	1 117	1 267
<i>Durée légale du travail (en heures) (D)</i>	1 607	1 607	1 607	1 607
<i>Surcoût (en €) = C*(D-B)</i>	45 990	49 025	53 471	60 635

Source : CRC d'après bulletins de paie

<sup>55</sup> Décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>56</sup> Voir par ex. CAA Versailles, *Commune d'Evry*, 23 juin 2005, n°03VE01521.

<sup>57</sup> Article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, dans sa version issue de la loi n°2011-2 du 3 janvier 2001, tel qu'interprété par CAA Paris, *Département des Hauts-de-Seine*, 31 décembre 2004, n°03PA03671.

Le maire a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que le conseil municipal avait validé, par délibération du 19 mai 2022, « *le passage aux 1607 heures pour les agents communaux au 1<sup>er</sup> janvier 2022* ». Il reste cependant à mettre en œuvre cette délibération, ce que la commune s'est engagée à faire avec l'appui du centre de gestion.

**Recommandation n° 4 Régulariser au plus vite la durée effective du travail des agents municipaux.**

### 3.4.2 Des compléments de rémunération sous la forme d'heures supplémentaires indues

Les agents qui effectuent des heures supplémentaires peuvent, au choix de la collectivité, les récupérer sous la forme de jours de repos ou percevoir une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) régie par le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002. Ceux qui effectuent des travaux supplémentaires récurrents peuvent à la place bénéficier d'une indemnité forfaitaire (IFTS).

Le conseil municipal de Beaussais a autorisé les agents à effectuer des heures supplémentaires et à se les faire indemniser par une délibération du 7 janvier 2017.

**Cette délibération apparaît toutefois insuffisamment précise et trop large<sup>58</sup> alors que la réglementation exige qu'elle liste « *les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires* »<sup>59</sup>. La chambre invite dès lors la commune à prendre une délibération conforme à la réglementation.**

Depuis 2017, 29 agents en moyenne ont bénéficié chaque année d'indemnités pour heures supplémentaires, représentant un coût annuel pour la commune d'environ 20 000 €. Parmi eux, et de façon constante, dix ont perçu des indemnités mensuelles récurrentes et forfaitaires qui n'apparaissent pas liées à des heures supplémentaires réellement effectuées, mais s'apparentent à des compléments de rémunération illégaux.

---

<sup>58</sup> Recours aux heures supplémentaires « *Sur les fonctions exercées résultant de l'activité générée au sein des services de la commune* ».

<sup>59</sup> Annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales.

**Tableau n° 4 : Nombre d'heures supplémentaires payées en 2020 (agents dont le total excède 50)**

Matricule de l'agent	Mois												Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
117	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	240
22	8	8	8	8	0	16	20	8	8	8	8	8	108
4	14	21	2	2	6	9	9	9	9	9	9	9	108
29	8	8	8	8	0	16	19	8	8	8	8	8	107
68	8	8	8	8	0	16	18,5	8	8	8	8	8	106,5
64	8	8	8	8	0	16	8	8	8	8	8	8	96
78	8	8	8	8	0	16	8	8	8	8	8	8	96
21	8	8	8	8	0	16	8	8	8	8	8	8	96
33	8	8	8	8	0	16	8	8	8	8	8	8	96
6	8	8	8	8	0	16	8	8	8	8	8	8	96
61	8	8	8	8	0	6	8	8	8	8	8	8	86
65	8	8	8	8	0	6	8	8	8	8	8	8	86

Source : fichiers de paie

A ces dix agents vient s'ajouter l'architecte qui, depuis mars 2021, perçoit trois heures supplémentaires forfaitaires par mois.

La commune ne dispose d'aucun moyen de vérifier l'effectivité des heures supplémentaires payées. Elle n'a en effet pas instauré de dispositif de contrôle permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires réalisées, ainsi que l'exige l'article 2 du décret du 14 janvier 2002<sup>60</sup> pour fonder le paiement d'indemnités pour heures supplémentaires.

**Il lui appartient d'instaurer un système de contrôle du service fait pour justifier au cas par cas la réalité des heures supplémentaires réellement effectuées et de cesser de verser des compléments de rémunération sous la forme d'indemnités pour heures supplémentaires, ce à quoi le maire s'est engagé.**

<b>Recommandation n° 5 Mettre fin au versement irrégulier d'heures supplémentaires forfaitaires.</b>
--

<sup>60</sup> « Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10. »

## **CONCLUSION SUR LES RESSOURCES HUMAINES**

*La gestion des ressources humaines de la commune de Beaussais-sur-Mer présente de nombreuses anomalies et apparaît à certains égards dispendieuse. Les dépenses de personnel de la commune ont progressé de près de 25 % entre 2017 et 2020.*

*Depuis 2017, la commune a renouvelé la plupart de ses cadres. Pour ce faire, elle a presque systématiquement procédé à des recrutements contractuels non justifiés, afin de contourner les règles d'accès à la fonction publique et de proposer à ses collaborateurs des contrats à durée déterminée.*

*Début 2020, elle a réorganisé ses services en séparant l'urbanisme et les services techniques. Il en résulte un surcoût annuel de près de 100 000 €. Cette évolution a en effet abouti à une nouvelle organisation non optimale et coûteuse, avec notamment une mise à l'écart de l'ancien directeur des services techniques dans des conditions à la légalité douteuse.*

*Enfin, les agents travaillent moins que la durée légale et douze d'entre eux bénéficient de compléments de rémunération indus sous la forme d'heures supplémentaires forfaitaires non effectivement réalisées. Une délibération récente (19 mai 2022) prévoit le passage à la durée légale de 1607 heures avec une application au 1<sup>er</sup> janvier 2022.*

## 4 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

A l'occasion de la création de la commune nouvelle, Beaussais a franchi le seuil des 3 500 habitants au-delà duquel davantage de règles budgétaires et comptables<sup>61</sup> deviennent applicables. Celles-ci concernent notamment les obligations d'information du conseil municipal, la procédure de vote du budget, la consistance des documents budgétaires et comptables, et les obligations comptables.

### 4.1 La transparence de l'information

#### 4.1.1 La publication des informations essentielles

La loi a adapté l'impératif démocratique de diffusion des informations budgétaires et financières aux nouvelles technologies. Les communes ont l'obligation depuis 2015 de publier chaque année sur leur site internet « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles* » et les notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif<sup>62</sup>. Il en va de même pour les comptes rendus des conseils municipaux<sup>63</sup>, et les données essentielles des subventions qu'elle accorde aux tiers<sup>64</sup> et des marchés publics passés<sup>65</sup>.

La commune de Beaussais ne respecte ces obligations que partiellement. Les comptes rendus des séances du conseil municipal sont publiés sur le site internet, mais pas les informations relatives au budget et à la situation financière. Le profil acheteur de la commune sur le site e-Mégalis Bretagne n'affiche aucune donnée relative aux marchés publics.

**La chambre invite dès lors la commune à se conformer à ses obligations légales et réglementaires en matière de publication d'informations sur son site internet.**

#### 4.1.2 La qualité des documents budgétaires et comptables

Les budgets et les comptes des communes doivent présenter des informations détaillées sur la situation de la collectivité, selon une maquette homogène et précise, afin de garantir aux élus qui les adoptent et aux citoyens qui les consultent la plus grande transparence<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> 3 558 habitants en 2017 (source INSEE)

<sup>62</sup> Article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par l'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015 : article R. 2313-8 du même code.

<sup>63</sup> Article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales.

<sup>64</sup> Article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

<sup>65</sup> Article R. 2196-1 du code de la commande publique.

<sup>66</sup> Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, précisé par l'instruction codificatrice M14 Tome 2, Titre 1 Chapitre 4 § 1.2.1.4 pour le budget primitif et Titre 4 Chapitre 1 § 6.2 pour le compte administratif.

Les documents budgétaires et comptables de la commune de Beaussais sont globalement complets à l'exception de quelques annexes : la liste des subventions et concours en nature, les garanties d'emprunts accordées et les engagements hors bilan. L'état du personnel diverge toutefois sensiblement des tableaux des effectifs régulièrement approuvés par le conseil municipal, du fait de la comptabilisation de doublons dans ces derniers.

**Les documents budgétaires et comptables doivent en conséquence être complétés des quelques annexes manquantes, et l'état du personnel qui y figure doit être fiabilisé.**

#### 4.1.3 La transmission au contrôle de légalité

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 a substitué au pouvoir de tutelle auparavant exercée par le préfet sur les collectivités locales, un contrôle *a posteriori* de la légalité de leurs actes.

Les communes sont tenues de communiquer aux services préfectoraux dans un délai de quinze jours les actes créateurs de droit qu'elles prennent, afin que ces services exercent un contrôle de leur légalité<sup>67</sup>. Tel est en particulier le cas des documents budgétaires et comptables, qui font l'objet d'un contrôle spécifique<sup>68</sup>. Les actes soumis à obligation de communication ne sont exécutoires qu'une fois transmis.

La commune de Beaussais présente des lacunes en la matière. Elle a en effet omis de transmettre au contrôle de légalité, des documents importants, notamment budgétaires et comptables :

- une version complète du compte administratif 2019 incluant les restes à réaliser, qui est nécessaire aux services préfectoraux pour apprécier l'équilibre des comptes ;
- toutes les décisions modificatives du budget, depuis 2017 ;
- l'accord-cadre d'entretien de la voirie pour la période 2020-2023, principal marché public conclu depuis 2017 pour un montant de 600 000 €.

**Recommandation n° 6 Transmettre l'intégralité des documents obligatoires au contrôle de légalité.**

## 4.2 La fiabilité des comptes

Selon les principes généraux du droit comptable, les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat.

---

<sup>67</sup> Articles L. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; article R. 2131-5 pour les marchés publics.

<sup>68</sup> Articles L. 1612-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

#### 4.2.1 Une comptabilité des engagements incomplète

Les comptes annuels de la commune doivent inclure, au-delà des dépenses payées et des recettes perçues, celles qui n'ont pas encore donné lieu à encaissement ou décaissement mais sont certaines du fait de l'existence d'un engagement juridique. Les services communaux doivent à cet effet tenir une comptabilité de ces engagements<sup>69</sup>.

La commune de Beaussais tient bien une telle comptabilité dans son logiciel mais peine à la traduire dans ses documents budgétaires, par l'inscription de rattachements et de restes à réaliser.

En fonctionnement, lorsqu'une dépense a donné lieu à un engagement juridique et à la constatation du service fait au 31 décembre mais n'a pas fait l'objet d'un mandat de paiement, ou qu'une recette correspondant à un droit acquis n'a pas fait l'objet d'un titre de recette, elles doivent être rattachées aux charges ou aux produits de l'exercice concerné<sup>70</sup>.

La commune n'applique pas cette règle et comptabilise sur l'exercice suivant les dépenses et recettes de l'exercice qui restent à payer ou à encaisser<sup>71</sup>.

En investissement, lorsqu'une dépense a donné lieu à un engagement juridique mais que la réalisation de la prestation n'a pas encore été constatée par un service fait, ou qu'une recette certaine n'a pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes, elles doivent également figurer distinctement dans le compte administratif de l'exercice concerné sous la forme de restes à réaliser, qui sont reportés au budget de l'exercice suivant. Ils concernent principalement les opérations d'investissement dont les dépenses s'étalent sur plusieurs années à compter de leur engagement.

La commune de Beaussais a peiné à comptabiliser exhaustivement ses restes à réaliser en 2017 et 2018, exercices sur lesquels aucun montant ne figurait au compte administratif alors que la commune avait engagé d'importants programmes d'investissement (1,4 M€ en 2017 et 1 M€ en 2018). De même, elle a obtenu en 2017 une subvention de 365 000 € pour l'extension de l'école, prolongée en 2020, les travaux n'ayant toujours pas été achevés ; elle ne l'a toutefois comptabilisée en restes à réaliser en recettes qu'en 2020.

**Ces carences, en ce qu'elles ne permettent pas d'apprécier pleinement l'équilibre du budget communal (voir chapitre 4.3.5), portent atteinte à sa sincérité. La chambre invite dès lors la commune à tenir une comptabilité exhaustive de ses engagements dans son logiciel comptable, ce qui facilitera la fiabilisation des rattachements et des restes à réaliser.**

**Recommandation n° 7 Veiller à la concordance des rattachements et restes à réaliser inscrits au compte administratif avec les éléments enregistrés dans la comptabilité d'engagement.**

<sup>69</sup> Article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>70</sup> Instruction comptable M14.

<sup>71</sup> Les comptes 408, 418, 428, 438 et 448 et 1688 ne sont ainsi pas utilisés alors que l'examen de quelques pièces justificatives jointes à des mandats du début de l'exercice 2019 montrent qu'elles auraient dû donner lieu à rattachement à cet exercice, le service ayant été fait en 2018, témoignant de l'absence de rattachement.

#### 4.2.2 L'absence de comptabilisation des engagements hors bilan

Les communes doivent comptabiliser en annexe de leurs documents budgétaires et comptables, et dans leur comptabilité sur un compte de classe 8, leurs engagements hors bilan. Ceux-ci sont des engagements qui ne génèrent pas d'effet budgétaire immédiat et certain, mais constituent une obligation susceptible de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de la collectivité, et subordonnée à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures<sup>72</sup>.

La commune de Beaussais a pris des engagements financiers non négligeables qui ne figurent pourtant pas dans ses comptes annuels.

D'une part, elle a garanti des emprunts souscrits par deux organismes de logement social, pour un montant total de 4,5 M€<sup>73</sup>.

D'autre part, dans le cadre de la rénovation du centre-ville (voir chapitre 6), elle a signé en 2018 trois conventions de portage foncier d'une durée de sept ans avec l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB), charge à ce dernier d'acquérir les bâtiments et terrains à remembrer. En vertu de ces conventions, si ces biens n'ont pas été revendus en 2025, les charges engagées par l'établissement (achat, travaux, etc.) devront être remboursées par la commune. En juin 2021, le montant total des engagements envers l'EPFB s'élevait ainsi à 1,2 M€.

**La comptabilisation transparente et actualisée de ces engagements implique que la commune assure un suivi financier des projets concernés, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. La valeur des engagements pris envers l'EPFB est en effet à ajuster chaque année au vu de l'avancement des projets.**

**Recommandation n° 8 Comptabiliser les engagements hors bilan dans les documents budgétaires et comptables.**

#### 4.2.3 Un suivi des immobilisations défaillant

- **L'absence d'inventaire**

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés* ».

<sup>72</sup> Définition de l'article 448/80 du plan comptable général, reprise par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

<sup>73</sup> Au 3 décembre 2019 : 3,9 M€ pour la SA HLM de La Rance et 0,67 M€ pour Emeraude Habitat.

La commune de Beaussais ne tient pas d'inventaire de ses biens, ce qui n'est pas conforme à la réglementation comptable. En réponse aux observations de la chambre, le maire indique que la commune a d'ores et déjà entamé une ébauche d'inventaire en se rapprochant du comptable public et a pour objectif sa réalisation pour la fin de l'année.

<b>Recommandation n° 9 Tenir un inventaire physique et comptable des biens communaux.</b>
---

- **L'intégration des immobilisations achevées**

Les immobilisations en cours de réalisation sont imputées sur un compte de bilan spécifique (23). Après leur achèvement, elles doivent être basculées au compte 21 pour être amorties, ce qui revient à les intégrer au patrimoine communal.

La commune de Beaussais n'a procédé à aucune intégration comptable de ses immobilisations depuis 2017 alors qu'elle a réalisé 7,9 M€ de dépenses d'équipement dont les trois quarts ont été comptabilisés en immobilisations en cours. Le stock de travaux en cours s'est ainsi accru alors même que plusieurs opérations étaient achevées (aménagements du centre bourg en 2018, rue du général de Gaulle en 2019, boulo-drome en 2020).

**Tableau n° 5 : Intégration comptable des travaux en cours**

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses d'équipement de l'année</i>	1 894 059	2 222 892	2 112 177	1 588 189
<i>Immobilisations corporelles en cours - Flux</i>	1 355 718	1 700 847	1 518 473	1 193 723
<i>Part dans les dépenses d'équipement</i>	72%	77%	72%	75%
<i>Immobilisations corporelles en cours - Solde au 31/12</i>	4 101 006	5 777 314	7 295 787	8 489 510
<i>Immobilisations corporelles achevées - Solde au 31/12</i>	22 539 577	22 937 401	23 678 430	24 053 311

Source : balances des comptes

**La chambre invite la commune à intégrer comptablement à son patrimoine les immobilisations en cours dès lors que celles-ci sont mises en service, procédure déterminante pour le déclenchement de l'obligation d'amortissement.**

- **L'amortissement des immobilisations**

Le loi prescrit aux communes de plus de 3 500 habitants de procéder à l'amortissement de certaines de leurs immobilisations<sup>74</sup>.

La commune de Beaussais amortit ses immobilisations incorporelles, ses subventions versées et ses installations d'assainissement mais pas ses immeubles productifs de revenus.

<sup>74</sup> Article L. 2321-3 du code général des collectivités territoriales, détaillé par l'article R. 2321-1.

En appliquant une durée d'amortissement de 50 ans, durée maximale retenue par le plan comptable général, la chambre estime que l'amortissement de ces immeubles majorera la dotation annuelle aux amortissements de 13 800 €.

**Tableau n° 6 : Dotation aux amortissements minimale pour les immeubles en location**

<i>Local</i>	<b>Valeur à l'actif (en €)</b>
<i>Cabinet Médical</i>	200 000
<i>6 rue Dinan</i>	180 000
<i>10 rue De Gaule</i>	180 000
<i>2, rue de Gaule</i>	132 000
<b>Total</b>	<b>692 000</b>
<b>Amortissement annuel sur 50 ans</b>	<b>13 840</b>

Source : fichier de suivi des acquisitions ; calculs CRC

#### 4.2.4 Erreurs comptables diverses

La chambre a, enfin, constaté diverses anomalies dans les comptes de la commune.

Le montant de la dotation aux amortissements de l'exercice 2018 inscrite au budget principal concerne en réalité les exercices 2017 et 2018. Un rattrapage de l'exercice 2017 a en effet été effectué. Il s'ensuit que le résultat de l'exercice 2017 a été minoré et celui de l'exercice 2018 majoré de 122 326 €.

En 2017, 105 000 € ont été inscrits en dotations de fonctionnement (compte 7488) de façon erronée. Ce montant recouvre trois subventions d'investissements versées par l'Etat (29 370 € de DSIL) et le département (35 000 € pour l'école et 41 028 € pour la voirie). Cette erreur d'imputation a majoré d'autant la capacité d'autofinancement et le résultat net comptable de l'exercice 2017.

Le produit des cessions d'actifs immobilisés doit être imputé sur un compte dédié (775). Or, toutes les cessions d'actifs réalisées sur la période (194 000 € en 2018 et 3 575 € en 2019) ont vu leur produit imputé par erreur au compte 7788.

Les frais d'acquisition d'immobilisations versés au notaire ont parfois été enregistrés en fonctionnement<sup>75</sup>. Or, il convient de les imputer en investissement<sup>76</sup>. De plus, ces frais inscrits en section de fonctionnement du budget principal portaient parfois sur des acquisitions immobilières réalisées par les budgets annexes (cas de l'acquisition du local « La Mansarde » en 2019).

**La commune devra montrer davantage de rigueur dans le traitement de ces opérations, susceptibles d'avoir un impact sur le résultat de l'exercice.**

<sup>75</sup> Au compte 6226 : 6 775 € en 2017, 332 € en 2018, 11 451 € en 2019, 773 € en 2020

<sup>76</sup> Instruction M 14, tome 1, p. 68 § *Frais d'acquisition des immobilisations*

**Dans sa réponse aux observations provisoires la commune s'est engagée à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations visant à améliorer la fiabilité de ses comptes.**

### 4.3 Le pilotage budgétaire

#### 4.3.1 Des orientations budgétaires lacunaires

Le conseil municipal vote le budget et prend donc les principales décisions engageant les finances de la commune, en vertu de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. Pour ce faire, il doit débattre des orientations budgétaires avant ce vote, sur la base d'un rapport circonstancié du maire présentant notamment « *les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ; la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ; des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ; les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette* »<sup>77</sup>.

La commune de Beaussais est soumise à cette obligation depuis la création de la commune nouvelle, sa population ayant dépassé à cette occasion les 3 500 habitants. Or, ses rapports d'orientations budgétaires (ROB) demeurent incomplets, notamment en matière de pilotage pluriannuel des investissements, alors même qu'elle a engagé une politique d'investissement ambitieuse.

D'une part, l'encours de dette total affiché est fortement minoré, de façon croissante : le (ROB) pour 2020 minorait ainsi de 4,2 M€ l'endettement communal de 2019, soit les deux tiers du total. En 2021, le montant de la dette ne figurait plus dans le rapport.

**Tableau n° 7 : Encours de dette (tous budgets agrégés) – comparaison comptes/ROB**

en €		2017	2018	2019	2020
<i>Dette comptabilisée</i>		3 305 501	4 075 160	6 243 261	7 105 682
<i>Dette mentionnée aux ROB</i>	ROB 2019	942 937	1 844 010	3 644 710	s.o.
	Ecart avec le réalisé	2 362 564	2 231 150	2 598 551	
		-71%	-55%	-42%	
	ROB 2020	1 169 728	942 937	2 041 901	
	Ecart avec le réalisé	2 135 773	3 132 223	4 201 360	
		-65%	-77%	-67%	
ROB 2021	0	0	0	0	
Ecart avec le réalisé	100%	100%	100%	100%	

Source : comptes de gestion ; rapports d'orientations budgétaires

<sup>77</sup> Article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

D'autre part, l'effectif des services communaux est nettement surévalué. Entre 2019 et 2021, le rapport d'orientation indique que la commune compte entre 70 et 72 agents alors que l'effectif réel est d'environ 42 agents.

Enfin, les ROB ne comportaient aucun programme pluriannuel d'investissement jusqu'en 2021. Les services ne disposent que d'un document de travail, limité au budget principal et peu cohérent avec les données figurant dans les documents budgétaires. Le rapport présenté au conseil municipal de février 2021 représente un progrès en ce qu'il comporte un plan d'investissement sommaire jusqu'en 2025.

**Les ROB devront toutefois être affinés, précisés et complétés, ainsi que l'exige la réglementation, avec des prévisions de recettes et de dépenses de fonctionnement, la structure de financement des investissements et la prise en compte des budgets annexes, qui à Beaussais portent des projets non négligeables. L'analyse financière prospective réalisée par la chambre dans le présent rapport (voir chapitre 5.4) a vocation à accompagner la commune dans son travail de prévision.**

**En l'état actuel, il résulte des lacunes relevées que le conseil municipal n'est pas en mesure d'appréhender de façon claire et globale la politique d'investissement et le niveau d'endettement de la commune, ni *a fortiori* de se prononcer sur une stratégie en la matière pour tracer les orientations budgétaires de la commune.**

**Recommandation n° 10 Présenter au conseil municipal un rapport d'orientations budgétaires complet, fiable et conforme à la réglementation.**

#### 4.3.2 Un périmètre budgétaire peu lisible

Le budget communal est composé d'un budget principal et de budgets annexes, prévus dans certains cas par l'instruction comptable M14<sup>78</sup>.

Depuis 2017, la commune de Beaussais-sur-Mer a utilisé un nombre important et variable de budgets annexes.

---

<sup>78</sup> A titre obligatoire pour les services publics industriels et commerciaux, les services relevant du secteur social et médico-social (EHPAD par exemple) et les opérations d'aménagement (lotissements, ZAC) ; à titre facultatif pour les services assujettis à la TVA et les services publics administratifs.

**Tableau n° 8 : Liste des budgets annexes sur la période 2017-2020**

	Nomenclature comptable	2017	2018	2019	2020
<i>Assainissement Ploubalay</i>	M49A	X			
<i>Assainissement Plessix-Balisson</i>	M49A	X			
<i>Assainissement Trégon</i>	M49A	X			
<i>Lotissement Le dolmen</i>	M14	X	X	X	X
<i>Restaurant</i>	M14	X	X		
<i>ZA Boule d'Or</i>	M14	X	X	X	X
<i>Eco-quartier</i>	M14		X	X	X
<i>Assainissement Beaussais-sur-Mer</i>	M49A		X	X	X
<i>Maison médicale</i>	M14		X		
<i>Locations commerciales</i>	M14			X	X

Source : balance des comptes

Les budgets « assainissement » des trois communes fusionnées ont été conservés en 2017 à titre transitoire avant d'être regroupés dans un budget annexe unique en 2018.

Le budget « maison médicale » a été créé en 2018 pour répondre à « *la nécessité d'individualiser l'ensemble de la gestion des dépenses et des recettes dans un budget annexe* »<sup>79</sup>, ce qui constitue un motif valable. Il a toutefois été dissous en 2019, alors que cette nécessité demeurerait, au seul motif que ses recettes n'étaient pas soumises à la TVA, ce qui n'interdisait pourtant pas à la commune de créer un budget annexe. Il est à noter que la maison médicale, remplacée par un projet plus ambitieux de pôle médical regroupant huit professionnels de santé, n'a toujours pas été construite.

Le budget annexe « restaurant » a été créé en 2017 pour suivre la gestion du restaurant « Le feu Rouge » de Trégon, acquis par la commune<sup>80</sup>. Ce budget a été transformé en « locations commerciales » en 2019 après que la commune a acquis d'autres locaux commerciaux dont elle assure directement la gestion. Ce budget présente deux lacunes : d'une part, il porte l'emprunt souscrit pour la maison médicale alors que les dépenses correspondantes sont imputées sur le budget principal ; d'autre part, une partie des locations commerciales est suivie sur le budget annexe « Boule d'Or » alors qu'elle devrait l'être sur le budget annexe dédié aux locations commerciales<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Délibération du 23 mars 2018

<sup>80</sup> Sur la possibilité de créer un bar restaurant communal, voir Conseil d'Etat, 25 juillet 1986, *Commune de Mercœur*, n°56334.

<sup>81</sup> Il s'agit des commerces « Dupont Sellerie », « Les Blés dorés » et « Autant en emportent les fleurs ».

Le budget annexe « Boule d'Or » a en effet été créé en 2017 pour suivre l'opération d'aménagement de l'îlot du même nom. Il doit retracer toutes les acquisitions et cessions immobilières, ce qui dans les faits n'est pas le cas<sup>82</sup>, ainsi que les études et les travaux réalisés par la commune. Mais il n'a pas vocation à encaisser les recettes des locations commerciales gérées dans son périmètre géographique.

Ces imputations budgétaires erronées permettent à la commune de couvrir, à l'aide des loyers perçus, des dépenses comme le remboursement de l'emprunt souscrit pour acheter la maison médicale ou la fraction du salaire de l'architecte affectée au projet de la Boule d'Or.

Par ailleurs, la commune s'est engagée en 2017 dans la construction d'une centrale photovoltaïque mais n'a pas créé de budget annexe pour suivre l'équipement. Or, la production et la distribution d'électricité photovoltaïque constituent un service public industriel et commercial. L'exploitation directe d'un SPIC doit obligatoirement amener la commune à constituer une régie municipale dédiée, faisant l'objet d'un budget spécial annexé au budget (articles L. 1412-1 et L. 2221-11 du CGCT), régie dont la comptabilité est tenue conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M4<sup>83</sup>.

**La situation foisonnante et instable des budgets annexes traduit une insuffisante maîtrise de leurs enjeux et de leurs mécanismes. Il en résulte un manque de lisibilité de la structure budgétaire de la commune de Beaussais, que la chambre l'invite à clarifier.**

**Recommandation n° 11 Suivre l'ensemble des locations commerciales sur le budget annexe dédié.**

**Recommandation n° 12 Créer un budget annexe dédié à la production d'électricité photovoltaïque.**

#### 4.3.3 Un suivi des opérations d'équipement pas toujours approprié

Pour faciliter le suivi budgétaire et financier des projets d'investissements, les comptes annuels les distinguent sous la forme d'opérations d'équipement recensant les dépenses et les recettes propres à chaque projet.

La totalité des projets de la commune de Beaussais qui ne sont pas suivis sur un budget annexe (Boule d'Or, éco-quartier) font l'objet d'opérations d'équipement au sein du budget principal.

<sup>82</sup> L'achat des parcelles AI 410 et AI 7 est bien financé par le budget annexe Boule d'Or (180 000 €) contrairement à l'achat des parcelles AI 180 et AI 181 (312 000 €) qui ont été financées par le budget principal.

<sup>83</sup> Par application combinée des dispositions de l'article R. 2221-36 du CGCT et de l'arrêté du 17 décembre 2007 modifié relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicable aux services publics industriels et commerciaux.

L'utilité d'un budget annexe pour le projet Boule d'Or, dont la création était facultative, pourrait être réévaluée. Une fois les loyers des commerces imputés sur le budget annexe « locations commerciales », ainsi que la chambre le demande (voir § 4.3.2), la commune gagnerait à suivre le projet Boule d'Or sous la forme d'une opération d'équipement du budget principal, simplifiant ainsi sa structure et sa gestion budgétaires.

**Tableau n° 9 : Taux de couverture des opérations d'équipement**

en €	2017	2018	2019	2020
Montant total des crédits affectés aux opérations d'équipement	5 194 146	4 903 103	4 705 098	6 196 275
Montant total des dépenses d'équipement de l'année	5 203 146	4 903 103	4 738 179	6 196 275
Taux de couverture	100%	100%	99%	100%

Source : comptes administratifs

Les comptes annuels 2020 comportaient 22 opérations d'équipements dont 8 couvraient des dépenses transversales et ne répondaient pas à la définition réglementaire<sup>84</sup>. L'instruction comptable M14 prévoit en effet que l'opération d'équipement « est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature »<sup>85</sup>.

De plus, la commune crée une opération d'équipement dès qu'elle identifie un projet d'investissement. Elle a indiqué à la chambre que « les lignes budgétaires sont ouvertes afin de permettre le démarrage du projet et les demandes de subvention. Le délai entre l'engagement de la première dépense est parfois décalé compte tenu de l'évolution des projets ». Elle a ainsi souhaité alimenter une sorte de tableau de bord qui, figurant dans les documents budgétaires, permettait aux élus de suivre les projets en transparence.

**Si la poursuite d'un objectif d'information des élus constitue sans aucun doute une bonne pratique, la chambre souligne que la création d'opérations d'équipement dans les comptes annuels n'est pas l'outil adapté, n'ayant pas vocation à constituer le tableau de bord d'un projet mais seulement à prévoir les dépenses et recettes dont la réalisation au cours de l'année à venir est probable. La commune devra en conséquence limiter le suivi par opérations d'équipement aux projets d'investissements réellement engagés et correspondant à la définition réglementaire.**

<sup>84</sup> Divers, bâtiments, acquisition de terrains, signalisation, voirie, véhicules, matériel informatique, aménagement urbain.

<sup>85</sup> Tome 2 p. 30

#### 4.3.4 Une exécution budgétaire satisfaisante en fonctionnement, moins en investissement

Les communes sont tenues d'adopter un budget annuel en équilibre dans la mesure où le conseil municipal, assemblée délibérante élue, est seul compétent pour autoriser les dépenses et les recettes, les premières justifiant la levée des impôts locaux<sup>86</sup>. Cet exercice implique que la collectivité procède à une estimation sincère des dépenses et des recettes.

À Beaussais, les prévisions de dépenses et de recettes en fonctionnement se sont améliorées depuis 2017. Elles apparaissent désormais suffisamment précises et prudentes.

**Tableau n° 10 : Taux d'exécution du budget principal**

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>				
<i>Crédits ouverts</i>	3 129 600	3 238 800	3 324 094	3 261 700
<i>Réalisé</i>	2 854 042	2 977 776	3 144 921	3 223 873
<i>Taux d'exécution</i>	91%	92%	95%	99%
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>				
<i>Crédits ouverts</i>	3 425 855	3 635 800	3 540 000	3 600 700
<i>Réalisé</i>	3 465 136	3 748 331	3 606 083	3 713 651
<i>Taux d'exécution</i>	101%	103%	102%	103%
<b>Dépenses réelles d'investissement</b>				
<i>Crédits ouverts</i>	5 962 046	5 003 103	4 953 048	6 376 275
<i>Réalisé</i>	2 318 545	2 527 225	2 508 219	2 015 643
<i>Restes à réaliser</i>	1 410 203	1 034 365	424 773	386 186
<i>Taux d'exécution</i>	63%	71%	59%	38%
<b>Recettes réelles d'investissement</b>				
<i>Crédits ouverts</i>	5 450 000	5 886 124	4 629 790	7 221 000
<i>Réalisé</i>	1 323 978	2 570 812	2 142 524	2 029 667
<i>Restes à réaliser</i>	365 000	365 000	365 000	756 659
<i>Taux d'exécution</i>	31%	50%	54%	39%

Source : comptes administratifs

<sup>86</sup> Voir notamment les articles L. 2311-1 et L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, et l'article 7 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le taux d'exécution des dépenses et recettes d'investissement apparaît en revanche faible. Il reflète l'absence de pilotage budgétaire et le suivi inapproprié des opérations d'équipement décrits dans les chapitres précédents. La plupart des projets sont en effet inscrits prématurément aux budgets, mal calibrés ou trop ambitieux sur le plan financier, et connaissent des évolutions constantes.

Il en résulte que sur les 19 projets d'investissement ouverts depuis 2017, sous forme d'opération d'équipement au budget principal ou de budget annexe, la moitié n'ont donné lieu à presque aucun engagement de crédits, parfois quatre années de suite.

**Tableau n° 11 : Taux d'exécution budgétaire des principaux projets d'investissement**

	2017	2018	2019	2020
<i>Extension de l'école</i>	47%	99%	99%	6%
<i>Réaménagement du bourg</i>	70%	50%	60%	97%
<i>Boule d'Or</i>	21%	10%	14%	3%
<i>Aire de jeux</i>	0%	99%	92%	
<i>Vallée de Fontenelle</i>	2%	84%	65%	86%
<i>Vallées Bonas</i>	11%	65%	46%	67%
<i>Caserne des pompiers</i>	0%	96%	0%	100%
<i>Bureau d'information touristique</i>	25%	2%	89%	100%
<i>Eglise</i>	4%	73%	23%	25%
<i>Bourg de Trégon</i>	13%	44%	23%	
<i>Tour ville Asselin</i>	0%	10%	9%	80%
<i>Rue du colonel Pleven</i>	1%	43%	0%	
<i>Ateliers municipaux</i>	0%	0%	8%	
<i>Ecoquartier</i>	0%	2%	6%	5%
<i>Presbytère</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Salle des fêtes Trégon</i>	0%	0%	23%	
<i>Château de Beaussais</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Maison médicale</i>		1%		
<i>Place du Poudouvre</i>				1%

Source : comptes administratifs

La chambre rappelle que la sincérité des prévisions budgétaires « *s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* »<sup>87</sup>. La commune ne doit donc inscrire à son budget annuel que les dépenses dont l'engagement au cours de l'exercice paraît suffisamment réaliste, voire certain.

La chambre invite par conséquent la commune de Beaussais-sur-Mer à fonder ses budgets sur des prévisions sincères en investissement.

#### 4.3.5 Un équilibre budgétaire précaire

La loi prescrit aux communes de présenter des budgets en équilibre<sup>88</sup>. Elles bénéficient d'une marge de tolérance dans leur exécution et, dans les communes de moins de 20 000 habitants, l'arrêté des comptes peut présenter un déficit allant jusqu'à 10 % des recettes de fonctionnement. S'il est supérieur, le préfet saisit la chambre régionale des comptes qui propose « *les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire* ». Lorsque les mesures prises par la commune s'avèrent insuffisantes, le préfet, sur avis de la chambre, règle le budget suivant à la place du conseil municipal<sup>89</sup>.

Depuis 2017, la commune de Beaussais présente un équilibre budgétaire précaire, principalement du fait des ambitieuses opérations d'investissement qu'elle engage. Pour apprécier cet équilibre, la chambre a corrigé le résultat en intégrant les restes à réaliser qui n'étaient pas comptabilisés entre 2017 et 2019 (voir chapitre 4.2.1).

Tableau n° 12 : Equilibre d'exécution du budget communal

en €	2017	2018	2019	2020
<i>Budget principal</i>				
Résultat cumulé	-567 681	-465 878	-882 278	-679 923
+ Restes à réaliser	-1 045 203	-669 365	-59 773	373 473
/ Recettes de fonctionnement	3 467 080	3 750 212	3 606 083	3 713 651
<b>= Ratio d'équilibre</b>	<b>-47%</b>	<b>-30%</b>	<b>-26%</b>	<b>-8%</b>
<i>Consolidé tous budgets</i>				
Résultat cumulé	744 814	198 245	549 210	-25 544
+ Restes à réaliser	-1 045 203	-688 497	-277 983	131 628
/ Recettes de fonctionnement	3 669 918	4 276 262	4 129 840	3 951 336
<b>= Ratio d'équilibre</b>	<b>-8%</b>	<b>-11%</b>	<b>7%</b>	<b>3%</b>
<i>Ratio hors subvention école</i>	-18%	-20%	-2%	-13%

Source : CRC d'après état des restes, comptes de gestion et comptes administratifs

<sup>87</sup> Article 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>88</sup> Article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

<sup>89</sup> Article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales.

Le budget principal apparaît en fort déficit structurel, bien qu'atténué en 2020. L'exécution de l'ensemble des budgets a présenté un déficit en 2017 et en 2018, et un léger excédent depuis.

Le déficit toléré par la loi s'appréciant sur l'ensemble des budgets<sup>90</sup>, la commune aurait pu faire l'objet d'une procédure de rétablissement en 2018 dans la mesure où son déficit d'exécution cumulé a excédé les 10 %. La préfecture n'a toutefois pu être alertée puisque la commune n'avait pas inscrit les restes à réaliser dans ses comptes, ce qui lui permettait d'afficher un résultat cumulé positif. Il en a été de même en 2017.

De plus, la commune a obtenu en mai 2017 un accord de l'État pour bénéficier d'une subvention de 365 000 € pour l'extension de l'école élémentaire. En l'absence d'engagement des travaux, il a été prolongé par arrêté préfectoral une première fois le 19 mars 2020 puis une seconde fois le 23 février 2021. Elle a donc pu être intégrée dans les restes à réaliser en recette depuis 2017 mais sans que les dépenses correspondantes ne figurent en face, les marchés de travaux n'ayant été conclus qu'en 2021. Elle a ainsi artificiellement amélioré l'équilibre comptable depuis 2017. Sans cette subvention, la commune aurait présenté un déficit supérieur à 10 % en 2017, 2018 et 2020.

De surcroît, la perception définitive de la subvention demeure incertaine. Le dernier arrêté de prolongation conditionne en effet le versement à l'achèvement des travaux de l'école avant le 7 mars 2022. Or, le calendrier figurant au cahier des charges du marché de travaux prévoit une livraison fin 2022. La commune devra donc solliciter une nouvelle prolongation auprès du préfet.

**La commune de Beaussais présente en conséquence un équilibre budgétaire précaire et mis en tension par une programmation hasardeuse des investissements, qui aurait pu conduire la préfecture à déclencher une procédure de rétablissement. Il en résulte une situation financière préoccupante et la nécessité de prévoir une trajectoire de consolidation.**

### **CONCLUSION SUR LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE**

*La commune de Beaussais-sur-mer souffre d'une gestion budgétaire confuse qui ne permet ni au conseil municipal ni aux services de bénéficier d'une visibilité sur les engagements en cours et à venir.*

<sup>90</sup> La jurisprudence apprécie le déficit de l'article L. 1612-14 du CGCT comme la somme des résultats cumulés des sections de fonctionnement et d'investissement de l'ensemble des budgets de l'organisme corrigés des restes à réaliser. (Source : Gestion et finances publiques juin 2009, *Chronique de jurisprudence financière*, J.L. Girardi, L. Renouard et P. Rocca.)

*Si elle manifeste l'intention de réaliser de nombreux investissements de front en les inscrivant à son budget ou en créant des budgets annexes, elle ne pilote pas ses opérations et ne parvient pas à les prioriser sous la forme d'un programme pluriannuel d'investissement pour tenir compte de ses moyens humains et financiers limités. Il en résulte une structure budgétaire touffue et peu lisible ainsi que des prévisions constamment insincères puisqu'à défaut d'échelonnement, la plupart des opérations sont revues à la baisse ou reportées sine die.*

*La commune peine de plus à maîtriser certains mécanismes budgétaires et comptables. Or, une fois rétablie la fiabilité des comptes et des documents budgétaires par un retraitement de certaines opérations, il apparaît que l'équilibre budgétaire de la commune est structurellement précaire, voire déficitaire.*

---

## 5 LA SITUATION FINANCIERE

En 2020, le budget annuel de fonctionnement de la commune de Beaussais représentait 3,7 M€. Le budget principal retrace 90 % des mouvements financiers. L'analyse des performances financières sera donc ciblée sur ce budget ; l'analyse bilancielle sera en revanche consolidée.

Les comptes ont été retraités par la chambre à la suite des erreurs comptables identifiées au chapitre 4.2.

### 5.1 Des performances financières stables mais relativement faibles

#### 5.1.1 Des recettes de fonctionnement dynamiques

La commune a connu une progression soutenue de ses produits de gestion, de 2,6 % par an en moyenne. Elle a ainsi bénéficié de l'augmentation de la population qui a généré davantage de ressources fiscales (+5 %/an) ainsi qu'une hausse des dotations de l'État (3,4 %), amplifiée par la bonification accordée à la commune nouvelle. En 2020, la commune de Beaussais a ainsi enregistré une progression de ses ressources alors qu'en raison de la pandémie de sars-cov-2, les communes bretonnes de taille comparable ont connu une baisse de 0,7 % en moyenne.

**Tableau n° 13 : Structure des produits de gestion**

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	1 448 730	1 507 076	1 567 975	1 676 034	5%
+ <i>Fiscalité reversée (AC+DSC)</i>	293 056	159 608	153 956	144 100	-21%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	291 420	383 595	375 986	342 159	5,5%
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 238 482	1 346 553	1 321 915	1 369 153	3,4 %
<b>= <i>Produits de gestion</i></b>	<b>3 271 688</b>	<b>3 396 831</b>	<b>3 419 832</b>	<b>3 531 446</b>	<b>2,6 %</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion

La fiscalité reversée a été divisée par deux en 2018 suite au transfert à l'intercommunalité des compétences « sécurité incendie » et « petite enfance ». L'impact sur les équilibres budgétaires est neutre puisque des charges ont été transférées à due concurrence.

La forte progression des ressources fiscales (16 % en quatre ans), provient de l'augmentation des bases, c'est-à-dire du nombre de contribuables et de la valeur des biens taxés. Celle-ci provient pour moitié de leur revalorisation annuelle au niveau national et pour moitié de la création et de la rénovation de logements. La commune a également bénéficié en 2020 d'une augmentation de 40 000 € des droits de mutation (impôts prélevés sur les transactions immobilières).

**Tableau n° 14 : Eléments de fiscalité**

	2017		2020	
	Beaussais	Moyenne	Beaussais	Moyenne
<i>en € / habitant</i>	<b>BASES</b>			
<i>Taxe d'habitation</i>	1163	1335	1314	1437
<i>Taxe foncier bâti</i>	786	1251	824	1275
<i>Taxe foncier non bâti</i>	64	17	64	27
<i>en %</i>	<b>TAUX</b>			
<i>Taxe d'habitation</i>	15,89%	15,13%	15,88%	14,27%
<i>Taxe foncier bâti</i>	17,01%	20,85%	17,01%	18,97%
<i>Taxe foncier non bâti</i>	76,88%	52,44%	76,87%	48,55%
<i>en € / habitant</i>	<b>PRODUIT</b>			
<i>Taxe d'habitation</i>	185	202	209	205
<i>Taxe foncier bâti</i>	134	261	140	242
<i>Taxe foncier non bâti</i>	49	9	49	13

Source : DGFIP et DGCL, communes de 3500 à 5000

Les taux des impôts sont inchangés depuis 2017. Celui de la taxe d'habitation est légèrement supérieur à la moyenne, à l'inverse du taux de la taxe sur le foncier bâti. La commune impose en revanche fortement le foncier non bâti, dont les bases sont élevées.

Il en résulte que le rendement de la taxe d'habitation est satisfaisant, à l'inverse de celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties, inférieur de 40 % à la moyenne. Les bases de cette taxe demeurent en effet inférieures de 30 % à la moyenne.

Par conséquent, les Beaussaisiens consentent un effort fiscal légèrement supérieur à la moyenne alors même que le rendement de la taxe foncière est faible<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et sur le non bâti) à Beaussais, et le produit théorique qui résulterait de l'application aux bases fiscales de la commune des taux moyens nationaux d'imposition.

**Tableau n° 15 : Effort fiscal**

	2017	2018	2019	2020
<i>Beaussais-sur-mer</i>	1,21	1,21	1,19	1,18
<i>Moyenne communes 3500-5000 habitants</i>	n.c	1,10	1,10	1,11

Source : DGFIP et DGCL

La commune n'appliquant aucun abattement, le faible rendement de la taxe sur le foncier bâti interroge, alors qu'elle a accueilli près de 600 logements neufs depuis dix ans et que de nombreuses maisons anciennes ont été rachetées et rénovées. Ces évènements sont en effet les deux principaux facteurs d'augmentation des bases de la taxe foncière.

**La chambre recommande dès lors que la commune de Beussais procède, dans le cadre de la commission communale des impôts directs, à l'évaluation des propriétés bâties de son territoire, pour vérifier l'exhaustivité de l'assiette taxable et ainsi optimiser le rendement des impôts locaux<sup>92</sup>.**

<b>Recommandation n° 13 Procéder à la vérification de l'assiette taxable des propriétés bâties.</b>
---

### 5.1.2 Des dépenses de fonctionnement portées par les charges de personnel

Les charges de gestion ont progressé de 2,9 % par an soit légèrement plus que les produits. Leur augmentation est toutefois nettement plus marquée que dans les communes comparables, où elle fut en moyenne de 0,8 % par an<sup>93</sup>.

**Tableau n° 16 : Structure des dépenses de fonctionnement**

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	838 209	1 003 451	1 014 998	858 031	1%
+ <i>Charges de personnel</i>	1 485 099	1 575 843	1 689 276	1 830 116	7%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	81 861	59 275	67 508	60 438	-10%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	348 066	217 359	222 364	247 718	-11%
<i>dont indemnités des élus</i>	143 516	138 421	137 904	173 550	6,5%
<b>= Charges de gestion</b>	2 753 236	2 855 927	2 994 146	2 996 303	2,9%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	53%	55%	55,5%	60%	

Source : CRC d'après comptes de gestion

<sup>92</sup> En application des articles 1505 et 1650 du code général des impôts.

<sup>93</sup> Moyenne des communes bretonnes de 3500 à 5000 habitants.

Cette augmentation est principalement liée à la forte hausse des dépenses de personnel : 345 000 € en quatre ans (25 %). Fin 2020, elles représentaient 60 % des charges courantes contre 53 % en 2017, ce qui situait Beausais au-dessus de 75 % des communes bretonnes de 3500 à 5000 habitants. Cette progression résulte des recrutements réalisés en 2017 et 2018 d'une part, et de l'augmentation des rémunérations (13%) liée au recrutement de nouveaux cadres, d'autre part.

**Tableau n° 17 : Evolution du salaire mensuel brut moyen**

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	Evolution
<i>Fonctionnaire titulaire</i>	2 115	2 099	2 194	2 239	6%
<i>Contractuel</i>	1 037	1 272	1 563	1 724	66%
<i>Fonctionnaire stagiaire</i>	1 570	1 819	1 712	1 436	-9%
<i>Emploi aidé</i>	1 230	1 248	1 057	777	-37%
<i>Moyenne</i>	<b>1 801</b>	<b>1 871</b>	<b>1 965</b>	<b>2 036</b>	<b>13%</b>

Source : bulletins de paie

Si la création de la commune nouvelle peut justifier le renforcement des équipes et notamment de l'encadrement, il apparaît que cette politique ne s'est pas encore traduite par une amélioration de la qualité de la gestion communale (voir chapitres 3, 4 et 6). En particulier, la restructuration des services techniques et de l'urbanisme pour piloter des projets d'aménagement urbain dont peu aboutissent finalement (voir chapitre 6), a généré un surcoût de 94 600 €.

Par ailleurs, les charges générales ont connu une forte augmentation, de 20 % (165 000 €) sur la seule année 2018 : la commune a presque doublé ses dépenses de fêtes, cérémonies et relations publiques (+50 000 €), et dépensé davantage en petit équipement (+21 500 €), en locations mobilières (+28 000 €) et en combustibles (+18 000 €). Cette hausse s'explique en partie par le passage du Tour de Bretagne cycliste mais elle a été pérennisée en 2019. En 2020, du fait de la pandémie, les charges générales ont diminué de 150 000 € pour quasiment revenir à leur niveau de 2017.

Les subventions de fonctionnement versées sont globalement stables autour de 60 000 € par an ; le niveau élevé de 2017 s'explique par une subvention exceptionnelle à l'école privée pour l'acquisition de matériel informatique. Enfin, la baisse des autres charges de gestion résulte du transfert à l'intercommunalité des charges liées au service d'incendie et de secours et à la petite enfance.

### 5.1.3 Des soldes intermédiaires de gestion stables mais bas

L'augmentation soutenue des dépenses de fonctionnement ayant été presque intégralement couverte par celle, tout aussi dynamique, des recettes, la commune est parvenue à stabiliser son excédent brut de fonctionnement autour de 15 % des produits de gestion, et son autofinancement brut à un niveau légèrement inférieur.

**Tableau n° 18 : Soldes intermédiaires de gestion**

en €	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
<i>Produits de gestion</i>	3 271 688	3 396 831	3 419 832	3 531 446	2,58%
<i>- Charges de gestion</i>	2 753 236	2 855 927	2 994 146	2 996 303	2,86%
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>518 452</b>	<b>540 904</b>	<b>425 686</b>	<b>535 143</b>	1,06%
en % des produits de gestion	15,6%	15,9%	12,4%	15,2%	
Moyenne communes comparables	25,6%	25,7%	26,9%	27,2%	
<i>+/- Résultat financier</i>	-26 858	-25 344	-48 383	-55 432	27,32%
<i>+/- Résultat exceptionnel</i>	11 999	57 376	80 285	10 068	-5,68%
<b>= Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>503 593</b>	<b>572 936</b>	<b>457 588</b>	<b>489 778</b>	-0,92%
en % des produits de gestion	15,4%	22,6%	13,5%	13,9%	
Moyenne communes comparables	23,1%	23,1%	24,8%	24,6%	
<i>- Dotations nettes aux amortissements</i>	0	239 386	160 485	156 957	
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>503 593</b>	<b>333 550</b>	<b>297 103</b>	<b>332 821</b>	-12,89%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les soldes intermédiaires de gestion de la commune sont toutefois structurellement bas. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute sont inférieurs à ceux de 90 % des communes bretonnes de 3 500 habitants à 5 000 habitants.

## 5.2 Le financement des investissements

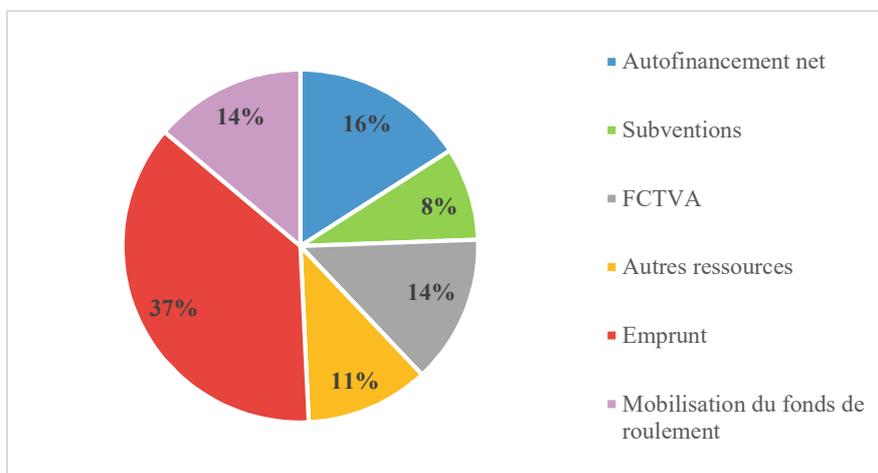
Depuis 2017, la commune a investi 10,7 M€ dont 7,8 M€ sur le budget principal. Sur ce dernier, ces dépenses se sont avérées sensiblement supérieures à celles des communes comparables : 550 € par habitant et par an entre 2017 et 2020, contre 323 € pour les communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants.

**Tableau n° 19 : Dépenses d'équipement par budget**

<i>Budget (en €)</i>	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Principal</i>	1 894 058	2 222 893	2 112 177	1 588 189	7 817 317
<i>Assainissement</i>	242 258	922 479	306 923	305 925	1 777 586
<i>Locations commerciales</i>			397 057	414 542	811 598
<i>Restaurant</i>	21 353	5 663			27 015
<i>Boule d'Or</i>	271 779	11 575	15 220	4 820	303 393
<b>Total</b>	<b>2 429 447</b>	<b>3 162 610</b>	<b>2 831 377</b>	<b>2 313 475</b>	<b>10 736 909</b>

Source : balance des comptes

Dans le détail, le principal investissement de la période a été la rénovation du centre-bourg pour 6,1 M€. Le budget principal a également financé des acquisitions immobilières (0,4 M€), les premiers travaux de rénovation du groupe scolaire (0,8 M€) et le renouvellement du parc des véhicules de service (0,48 M€). Les autres acquisitions immobilières ont été portées par les budgets annexes Boule d'Or et locations commerciales. Le budget assainissement a par ailleurs financé une nouvelle station d'épuration à Trégon en 2018 ainsi que des dépenses de renouvellement des réseaux.

**Graphique n° 3 : Le financement des investissements**

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 20 : Financement des investissements

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul</i>
<b>CAF brute</b>	<b>503 593</b>	<b>572 936</b>	<b>457 588</b>	<b>489 778</b>	<b>2 023 895</b>
- Annuité en capital de la dette	226 791	87 984	158 693	178 124	651 591
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>276 802</b>	<b>484 952</b>	<b>298 895</b>	<b>311 654</b>	<b>1 372 303</b>
+ TLE et taxe d'aménagement	79 922	85 641	199 874	221 467	586 905
+ Fonds de compensation de la TVA	461 027	237 334	306 692	166 720	1 171 773
+ Subventions d'investissement reçues	105 000	432 378	108 408	90 738	736 524
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	63 912	78 581	0	36 000	178 493
+ Produits de cession	2 500	197 618	3 575	0	203 693
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>989 163</b>	<b>1 516 504</b>	<b>917 444</b>	<b>826 579</b>	<b>4 249 690</b>
Financement propre disponible / dépenses d'équipement	52%	68%	43%	52%	49%
- Dépenses d'équipement	1 894 059	2 222 892	2 112 177	1 588 189	7 817 316
- Subventions d'équipement attribuées	178 579	191 810	218 209	248 650	837 248
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-800	-800
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-1 083 475</b>	<b>-898 198</b>	<b>-1 412 942</b>	<b>-986 646</b>	<b>-4 381 261</b>
+ Nouveaux emprunts de l'année	0	1 000 000	1 000 000	1 189 000	3 189 000
<b>= Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</b>	<b>-1 083 475</b>	<b>101 802</b>	<b>-412 942</b>	<b>202 354</b>	<b>-1 192 261</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les investissements du budget principal ont été financés à moitié par le recours à l'emprunt (3,2 M€) et la mobilisation du fonds de roulement (1,2 M€). La commune présente un autofinancement net faible, inférieur à celui de 75 % des communes bretonnes comparables. Elle bénéficie d'importantes recettes de taxe locale d'équipement du fait de la construction de plusieurs lotissements d'habitations. Elle a toutefois obtenu moins de subventions que la moyenne des communes comparables : 57 € par habitant contre 69 € pour les communes bretonnes de 3500 à 5000 habitants. Cette situation s'explique par l'importance des investissements peu subventionnables (voirie et acquisitions immobilières).

## 5.3 Une situation bilancielle sous tension

### 5.3.1 Un endettement élevé et croissant

La commune a doublé son endettement depuis 2017. La dette du budget principal a été multipliée par quatre et les emprunts souscrits sur les budgets annexes pour financer les opérations immobilières atteignaient près d'un million d'euros fin 2020. La dette du budget annexe de l'assainissement, qui représentait 70 % de l'encours en 2017, a été stabilisée.

Par conséquent, la capacité de désendettement de la commune, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement, s'est rapidement dégradée. Elle atteignait treize années fin 2020, soit un niveau supérieur au seuil prudentiel de douze ans utilisé comme référence par la loi<sup>94</sup>. Elle représentait alors 1 080 € par habitant pour le seul budget principal et 1 352 € par habitant en y ajoutant les budgets annexes Boule d'Or et locations commerciales, ce qui situait Beaussais parmi les 10 % des communes bretonnes de 3500 à 5000 habitants les plus endettées.

**Tableau n° 21 : L'endettement communal**

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020
<b><i>Encours total de dette au 31 décembre (A)</i></b>	<b>3 305 501</b>	<b>4 075 160</b>	<b>6 243 261</b>	<b>7 105 682</b>
<i>dont budget principal</i>	948 268	1 860 285	2 897 366	3 909 042
<i>dont budget annexe assainissement</i>	2 357 232	1 456 984	2 338 139	2 212 460
<i>dont budget annexe maison médicale</i>		197 891		
<i>dont budget annexe restaurant</i>		200 000		
<i>dont budget annexe Boule d'Or</i>		360 000	360 000	360 000
<i>dont budget annexe locations commerciales</i>			647 757	624 180
<b><i>CAF brute consolidée (B)</i></b>	<b>727 422</b>	<b>1 200 638</b>	<b>656 554</b>	<b>552 807</b>
<b><i>Capacité de désendettement en années (A/B)</i></b>	<b>4,5</b>	<b>3,4</b>	<b>9,5</b>	<b>12,9</b>
<i>Encours de la dette par habitant</i>	952	1 155	1 737	1 964
<i>Encours de la dette par habitant (budget principal seul)</i>	273	527	806	1 080
<i>Moyenne de l'encours de la dette par habitant (communes 3500-5000 habitants ; budget principal seul)</i>	750	741	763	772

Source : CRC d'après comptes de gestion

Hormis sur le budget annexe de l'assainissement, la commune était peu endettée en 2017. En particulier, l'endettement du budget principal était trois fois inférieur à la moyenne des communes comparables. Fin 2020, il était devenu supérieur de 40 % à cette moyenne.

<sup>94</sup> Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

Les emprunts souscrits ne présentent pas de risque. Tous les contrats prévoient un taux d'intérêt fixe ou variable simple et sont classés comme peu risqués selon la nomenclature de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales<sup>95</sup>.

### 5.3.2 Un fonds de roulement négatif et une trésorerie fragile

Le fonds de roulement de la commune est structurellement et fortement négatif depuis 2017, ce qui signifie que les investissements de long terme sont financés par des ressources de court terme. Beaussais présente ainsi la situation la plus dégradée des communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants. Cette situation est préoccupante puisqu'elle signifie que la commune peine à financer durablement ses investissements.

**Tableau n° 22 : La constitution de la trésorerie**

<i>au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Fonds de roulement</i>	-567 681	-465 879	-882 278	-679 923
<i>- Besoin en fonds de roulement</i>	-1 136 850	-423 954	-1 251 455	-572 857
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>569 169</b>	<b>-41 924</b>	<b>369 176</b>	<b>-107 067</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	74,7	-5,3	44,3	-12,8
<i>+ Ligne de crédit</i>		600 000		600 000
<b>= Trésorerie active</b>	<b>569 169</b>	<b>558 076</b>	<b>369 176</b>	<b>492 933</b>
<i>dont trésorerie en provenance (+) ou mise à disposition (-) par les budgets annexes</i>	1 209 989	527 874	1 323 964	623 259

Source : CRC d'après comptes de gestion

La commune est malgré tout parvenue à payer ses fournisseurs en puisant dans la trésorerie des budgets annexes et, lorsque cela ne suffisait pas (en 2018 et 2020), en souscrivant une ligne de trésorerie de 600 000 €.

<sup>95</sup> Charte du 7 décembre 2009 reprise par la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers des collectivités territoriales.

**Tableau n° 23 : Excédent (+) ou déficit (-) de trésorerie des budgets annexes**

Budget (en €)	2017	2018	2019	2020
Assainissement	1 563 351	-136 552	852 737	610 985
Locations			170 972	- 253 603
Eco quartier		-10 359	-43 067	-71 600
Lotissement Le Dolmen	113 537	279 987	171 708	168 741
Maison médicale		195 999		
Restaurant Trégon	-198 418	89 683		
Boule d'Or	-268 480	109 115	171 614	168 736
<b>Total</b>	<b>1 209 990</b>	<b>331 874</b>	<b>1 323 964</b>	<b>623 259</b>

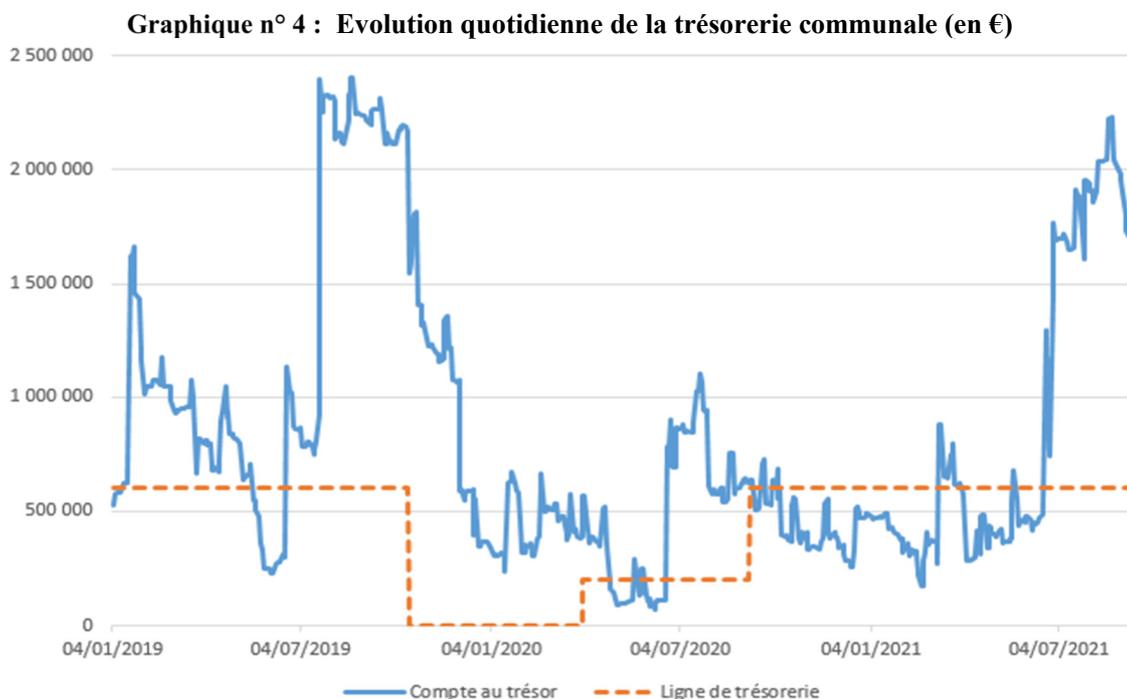
Source : CRC d'après balance des comptes

Les budgets annexes relatifs à des services administratifs dégagent un excédent de trésorerie depuis 2018 mais insuffisant pour couvrir le déficit en fonds de roulement. De surcroît, seul l'excédent du lotissement Le Dolmen constitue un réel apport de trésorerie (environ 170 000 €) puisque celui de la Boule d'Or devra être mobilisé au plus tard en 2025 pour rembourser l'emprunt *in fine* souscrit pour financer les acquisitions immobilières. Le niveau de la trésorerie communale dépend donc des budgets à caractère industriel et commercial et en particulier de l'excédent du service de l'assainissement.

Cette situation n'est pas viable dans la durée.

D'une part, la réserve de trésorerie du service de l'assainissement va rapidement disparaître. Elle provient de la mobilisation trop précoce, en 2019, d'un emprunt d'un million d'euros qui a pour vocation, d'ici à 2022, de financer la construction d'une nouvelle station d'épuration au Plessix-Balisson et de deux postes de relevage. En toute logique, elle devrait être transférée à Dinan Agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

D'autre part, la ligne de crédit utilisée par la commune depuis 2018 ne répond pas à un besoin ponctuel de trésorerie mais constitue un emprunt déguisé destiné à couvrir le déficit de fonds de roulement, dont l'ordre de grandeur est similaire. En effet, depuis sa mobilisation fin 2018, elle n'a été que brièvement remboursée fin 2019 avant d'être de nouveau utilisée en deux temps, en janvier puis en mars 2020. Ce bref remboursement a été permis par l'encaissement anticipé de l'emprunt souscrit sur le budget annexe de l'assainissement ; le besoin de mobiliser à nouveau la ligne de crédit est rapidement apparu ensuite, dès que les fonds de l'emprunt ont été suffisamment entamés par le paiement des investissements.



Source : CRC d'après journal des encaissements et des décaissements

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que cette dette avait été remboursée pour moitié le 18 mars 2022, et que le solde de 300 000 € serait traité dans les mois à venir.

**Ainsi, plus de deux ans après le tirage de 2020, la commune reste redevable de la moitié du crédit tiré<sup>96</sup>. La chambre rappelle qu'au-delà d'un an, les fonds empruntés doivent être considérés comme des dettes à moyen ou long terme. Aussi, il convient de consolider la ligne de crédit en un emprunt classique, qui apparaît au passif du bilan de la commune. En d'autres termes, l'endettement réel de la commune est minoré d'un montant pouvant aller jusqu'à 600 000 €. Cette dernière devra consolider sa ligne de trésorerie en emprunt, cette mesure étant d'ailleurs nécessaire pour combler le déficit de son fonds de roulement, qui montre que des investissements ont été financés par des ressources de court terme.**

<sup>96</sup> Une ligne de trésorerie est destinée à faire face à des besoins passagers de liquidités ; elle n'a pas vocation à financer l'investissement et est souscrite pour un terme court, généralement un an, assorti d'une reconduction ; un crédit de trésorerie constitue un concours bancaire ; il ne figure pas au budget, ni au bilan parmi les dettes ; il est ainsi encaissé et remboursé la même année, contrairement aux emprunts budgétaires (cf. circulaire du 22 février 1989 relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités).

Cette gestion hasardeuse est d'autant plus regrettable que la commune a payé en 2018 une prestation de 23 000 € à un cabinet de conseil pour « *réaliser un diagnostic financier et élaborer un outil de pilotage de la trésorerie* ».

<b>Recommandation n° 14    Respecter le principe selon lequel une ligne de trésorerie doit être remboursée dans l'année ou consolidée en emprunt</b>
--

## 5.4 Des perspectives financières contraintes

### 5.4.1 Les hypothèses retenues (début 2021)

La commune de Beaussais n'a pas réalisé d'analyse prospective de sa situation financière. La chambre en a élaboré une sur les années 2021-2025, soit la durée du mandat municipal, en dialogue avec la commune. Dans ce cadre, cette dernière a ajusté le programme pluriannuel d'investissement par rapport à celui présenté dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2021. Son coût total est ainsi passé de 8 à 10,5 M€ mais est davantage lissé sur la durée.

L'analyse de la chambre consiste en une extrapolation à partir des différents agrégats résultant de l'analyse rétrospective, tout en prenant en compte l'impact des choix précédemment mis en œuvre, ainsi que les orientations politiques en matière d'imposition, de tarification et d'investissement. Sans avoir de dimension prédictive, elle permet d'anticiper les tendances à venir et les risques qui y sont liés. Un aléa demeure sur les recettes de fonctionnement en raison de la réforme de la fiscalité locale entrée en vigueur en 2021.

Les hypothèses retenues sont détaillées dans les tableaux suivants (élaborés dans les premiers mois de l'année 2021). Elles se fondent sur un maintien de la commune au sein de la communauté de communes de la Côte d'Emeraude ; les conséquences financières d'une intégration à Dinan Agglomération seront abordées dans le chapitre suivant (5.4.2).

Tableau n° 24 : Perspectives financières – hypothèses en taux de croissance

Rubrique	2021	2022	2023	2024	2025	Commentaire
<i>Ressources fiscales propres</i>	3,0%	5,5%	3,0%	3,0%	3,0%	Sur la période précédente, les contributions directes ont augmenté de 3,3% par an, notamment par un effet base, à un rythme plus élevé que la population. Cette dernière devrait croître de +600 habitants, soit +3,1% par an. Un taux de 5,5 % est retenu en 2022 résultant d'une revalorisation des bases de 3,4 % à laquelle vient s'ajouter la hausse moyenne des bases de 2,1% constatée sur la période précédente. La stabilité des taux fait partie des engagements politiques.
<i>Fiscalité reversée</i>	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,08%	L'attribution de compensation n'a pas de raison d'être modifiée <i>a priori</i> . La dotation de solidarité communautaire comme le versement au profit du FPIC pourraient augmenter l'un et l'autre au rythme de l'inflation, soit 1% par an <sup>97</sup>
<i>Ressources d'exploitation</i>	34,5%	18,9%	1,8%	0,6%	0,6%	L'année 2020 est atypique du fait de la pandémie de sars-cov-2. Les recettes d'accueil périscolaire ont logiquement diminué : un retour de ces recettes au niveau de 2019 paraît logique. L'augmentation du nombre d'élèves (+60) est ensuite prise en compte. Les autres ressources d'exploitation augmenteraient au rythme de l'inflation (1% par an). Sont également intégrés aux loyers 7 000 € supplémentaires par an au titre des panneaux photovoltaïques et 11 000 € / mois au titre de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) à partir d'août 2021.
<i>Dotations et participations</i>	2,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	Valeur 2021 connue. Hausse supérieure à l'inflation pour tenir compte de l'augmentation de la population.
<i>Charges à caractère général</i>	26%	3,5%	3,5%	3,5%	3,4%	Retour au niveau de 2019 pour les chapitres 60 et 62, puis inflation à 2%. Prise en compte de l'augmentation du nombre d'élèves.
<i>Charges de personnel</i>	2,0%	2,3%	1,7%	-2,6%	4,5%	Stabilité des effectifs avec effet GVT + PPCR <sup>98</sup> à 2%. Effet noria du fait de départs à la retraite prévisibles, notamment l'ingénieur principal en 2024.
<i>Subventions de fonctionnement</i>	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	La collectivité a fait le choix d'une stabilité.
<i>Autres charges de gestion</i>	8,2%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	Hausse contribution à OGEC et APEL <sup>99</sup> . Hausse des indemnités des élus en 2021 puis stabilité.

Source CRC

<sup>97</sup> L'analyse prospective a été conduite en 2021 avant les fortes évolutions de l'inflation relevées par l'INSEE depuis quelques mois.

<sup>98</sup> Glissement vieillissement technicité (GVT) ; accord de 2016 sur la modernisation des Parcours Professionnels, des Carrières et des Rémunérations des fonctionnaires (PPCR)

<sup>99</sup> Organisme de gestion de l'école privée

**Tableau n° 25 : Perspectives financières – hypothèses en valeur (en milliers d’euros)**

Rubrique	2021	2022	2023	2024	2025	Commentaire
<i>Intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	54	49	45	41	38	Ces éléments sont issus des tableaux d'amortissement fournis par la collectivité.
<i>Remboursement de la dette en capital ancienne</i>	218	219	200	174	177	
<i>Taxes locales d'équipement</i>	225	230	234	238	242	Hausse annuelle moyenne de 1,8% résultant des opérations immobilières en cours (lotissements notamment).
<i>Subventions d'investissement reçues</i>	54	789	71	90	90	159 000 € pour la voirie, 110 000 € pour l'aménagement du bourg (DETR) <sup>100</sup> , 302 000 € pour le campus scolaire (DSIL) <sup>101</sup> , 189 000 € pour les panneaux photovoltaïques, 28 000 € pour les ateliers municipaux, 47 000 € pour la place du Poudouvre et 78 000 € au titre de la participation de Saint-Jacut au remboursement de la caserne.
<i>Produits de cession</i>	2 478	470	0	0	0	Les produits 2021 correspondent à la vente au centre communal d'action sociale (1,35 M€), à des ventes de terrain (173 000 €), à la vente Bewood (475 000 €), à la vente de la Boucherie (210 000) et à la vente du RDC du magasin de chaussures (120 000 €). En 2022, il s'agit de la 2e partie de la vente du RDC du magasin de chaussures (120 000 €) de la librairie (150 000 €) et d'un terrain à côté du Carrefour (200 000 €).
<i>Subventions d'équipement versées</i>	311	313	315	316	318	Il s'agit de la participation de la commune au remboursement de la caserne et de participations au Syndicat Départemental d'Energie (SDE).
<i>Dépenses d'équipement</i>	3 577	2 470	1 750	850	800	Ces dépenses correspondent aux projets campus scolaire (2,1M€), à des acquisitions foncières (EHPAD pour 1,35 M€), à des travaux de voirie (0,83 M€), d'investissements récurrents (0,8M€), d'aménagement du bourg (0,7 M€), à la participation au SDIS (0,45 M€), aux panneaux photovoltaïques (0, 42 M€), à l'acquisition de véhicules (0,33M€), à l'entretien des églises (0,17 M€), à l'extension du centre technique municipal (0,15 M€), à l'aménagement de la place du Poudouvre (0, 15 M€) et à 0,141 M€ d'investissements divers. A ces projets "validés", s'ajoutent à compter de 2023 les projets prioritaires suivants : l'aménagement de la vallée Bonas (0,9M€) et les liaisons douces (0,9M€).

Source CRC

<sup>100</sup> Dotation d'équipement des territoires ruraux<sup>101</sup> Dotation de soutien à l'investissement local

### 5.4.2 Les perspectives de performances financières du budget principal

La progression continue de la population communale, attendue à hauteur de 600 habitants en cinq ans, permet d'envisager un dynamisme des ressources et en particulier des recettes fiscales, similaire à celui enregistré depuis 2017. Dans le même temps, après avoir retrouvé en 2021 le niveau de charges générales enregistré en 2018 et 2019, la commune s'est engagée à mieux contenir ses dépenses de fonctionnement et en particulier de personnel. Ces dernières ne devraient progresser que de 1,6 % par an.

Dans ces conditions, la commune accroîtrait légèrement son excédent brut de fonctionnement qui passerait de 12 à 16 % des produits de gestion, de même que son autofinancement brut qui passerait de 11 à 14 % de ces mêmes produits.

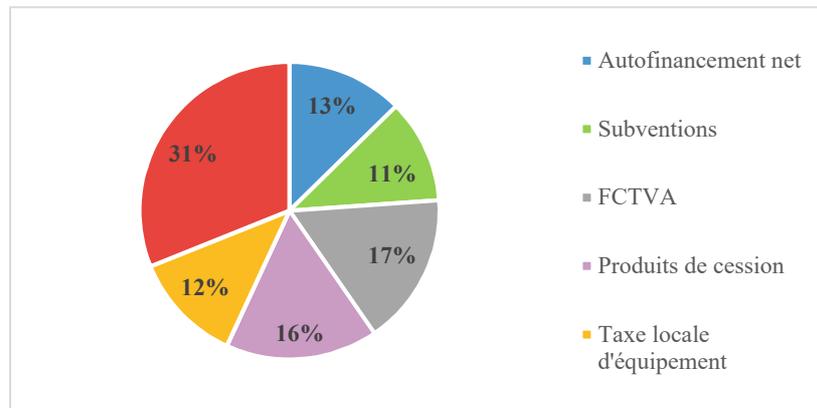
**Tableau n° 26 : Perspectives financières – Budget principal - le cycle de fonctionnement (en milliers d'euros)**

<i>en milliers d'euros</i>	2020 (pour mémoire)	2021	2022	2023	2024	2025	Variation annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres</i>	1 676	1 726	1 821	1 876	1 932	1 990	3,5%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	144	144	144	144	145	145	0,1%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	342	460	547	557	560	564	10,5%
+ <i>Dotations et participations</i>	1 369	1 407	1 433	1 459	1 485	1 512	2,0%
= <i>Produits de gestion (a)</i>	3 531	3 738	3 946	4 036	4 122	4 210	3,6%
<i>Charges à caractère général</i>	858	1 083	1 121	1 160	1 201	1 241	7,7%
+ <i>Charges de personnel</i>	1 830	1 867	1 909	1 942	1 892	1 977	1,6%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	60	61	62	62	63	64	1,0%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	248	268	270	271	273	275	2,1%
= <i>Charges de gestion (b)</i>	2 996	3 279	3 361	3 436	3 428	3 556	3,5%
<b><i>Excédent brut de fonctionnement (a-b)</i></b>	<b>535</b>	<b>460</b>	<b>584</b>	<b>600</b>	<b>694</b>	<b>654</b>	4,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	15%	12%	15%	15%	17%	16%	
+ <i>Résultat financier</i>	-55	-56	-60	-60	-60	-58	0,9%
+ <i>Résultat exceptionnel</i>	10	0	0	0	0	0	
= <b><i>CAF brute</i></b>	<b>490</b>	<b>403</b>	<b>524</b>	<b>541</b>	<b>634</b>	<b>596</b>	4,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	14%	11%	13%	13%	15%	14%	

Source : calculs CRC

### 5.4.3 Les perspectives de financement des investissements du budget principal

Tableau n° 27 : Perspectives financières – le financement des investissements<sup>102</sup>



en milliers d'euros	2020 (pour mémoire)	2021	2022	2023	2024	2025	Cumul
<b>CAF brute</b>	490	403	524	541	634	596	2 698
- Remboursement de la dette	178	218	278	279	312	330	1 418
<b>= CAF nette ou disponible</b>	312	185	246	262	321	265	1 280
+ Taxes locales d'équipement	221	225	230	234	238	242	1 169
+ FCTVA	167	261	562	381	262	139	1 605
+ Subventions d'investissement reçues	91	54	789	71	90	90	1 094
+ Fonds affectés à l'équipement	36	0	0	0	0	0	0
+ Produits de cession	0	2 478	470	0	0	0	2 948
<b>= Financement propre disponible</b>	827	3 203	2 297	947	912	737	8 096
<b>- Dépenses d'équipement</b>	1 588	3 427	2 320	1 600	850	800	8 997
- Subventions d'équipement	249	311	313	315	316	318	1 574
- Reconstitution du fonds de roulement	202	0	700	0	0	0	700
<b>= Besoin de financement</b>	<b>987</b>	<b>535</b>	<b>1036</b>	<b>968</b>	<b>255</b>	<b>381</b>	<b>3 175</b>
Nouveaux emprunts de l'année	1 189	535	1 036	968	255	381	3 175

Source : calculs CRC

<sup>102</sup> L'acquisition de l'EHPAD et la vente de logements sociaux au CCAS, qui s'annulent, ont été retraités sur l'exercice 2021 (voir chapitre 6.2.6).

En plus de financer son programme pluriannuel d'investissement, la commune devra rapidement couvrir par des ressources stables le déficit de son fonds de roulement (voir recommandation n°14). Pour ce faire, la chambre a inscrit un besoin de financement spécifique de 700 000 € en 2022.

Dans ces conditions, la commune ne parviendrait à financer son programme d'investissement et à conserver un fonds de roulement légèrement positif qu'en levant 3 M€ d'emprunts nouveaux sur le budget principal.

#### 5.4.4 La soutenabilité de la dette souscrite pour financer le programme pluriannuel d'investissement

L'indicateur clé pour apprécier la soutenabilité de la dette est la capacité de désendettement, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il faudrait à la commune pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement. La loi utilise un seuil de référence de douze années au-delà duquel la situation de la collectivité est considérée comme dégradée<sup>103</sup>. Cet indicateur doit s'apprécier sur l'ensemble des budgets, *a fortiori* à Beaussais où les budgets annexes sont nombreux et actifs.

Aux 3 M€ d'emprunts nouveaux que le budget principal devra lever d'ici à 2025 s'ajoutent ceux envisagés pour financer les projets des budgets annexes :

- Le budget « locations commerciales » a mobilisé en juin 2021 un emprunt de 0,6 M€ sur 25 ans, pour financer deux acquisitions immobilières.
- Le budget annexe « éco-quartier » a souscrit en février 2021 un emprunt *in fine* de 1,3 M€ sur cinq ans pour financer l'aménagement de l'éco-quartier du Plessix-Balisson. Cet emprunt devra être remboursé début 2026.

Le budget annexe « assainissement » avait mobilisé dès 2019 un emprunt d'un million d'euros pour financer notamment la nouvelle station d'épuration du Plessix-Balisson (voir chapitre 5.3.2). Il dispose donc des ressources nécessaires pour réaliser les investissements des quatre prochaines années et dégage une capacité d'autofinancement suffisante pour couvrir les remboursements annuels. De plus, ce budget sera transféré à l'intercommunalité au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2026, ce qui libèrera la commune de son stock de dette.

Dans ces conditions, hors budget annexe assainissement, l'endettement communal progresse de près de 2 M€ entre 2020 et 2021 et atteindrait 8,3 M€ en 2023 avant de légèrement régresser. Il en résulte que la capacité de désendettement, bien que s'améliorant, demeurerait constamment au-delà du seuil d'alerte de douze années.

---

<sup>103</sup> Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

**Tableau n° 28 : Soutenabilité de l'endettement communal (hors assainissement)**

en €	Budget	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Encours de dette</i>	Principal	4 226 122	4 953 554	5 611 697	5 523 410	5 543 498
	Ancienne dette des budgets annexes	983 780	959 425	934 685	909 554	524 026
	Nouveaux emprunts des budgets annexes	1 875 570	1 842 642	1 809 304	1 775 550	1 741 376
	<b>TOTAL</b>	7 085 472	7 755 621	8 355 686	8 208 514	7 808 900
<i>CAF brute</i>	Principal	403 356	524 324	540 530	633 703	595 936
	Locations commerciales	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000
	<b>TOTAL</b>	443 356	564 324	580 530	673 703	635 936
<b>Capacité de désendettement</b>		<b>16 ans</b>	<b>14 ans</b>	<b>14 ans</b>	<b>12 ans</b>	<b>12 ans</b>

Source : CRC d'après tableaux d'amortissement

Une projection étendue sur 2026, après remboursement de l'emprunt *in fine* de l'éco-quartier, fait apparaître un endettement plus soutenable bien que demeurant élevé : sans emprunt nouveaux, le stock de dette diminuerait à 6 M€ pour une capacité de désendettement de 9 à 10 ans.

Toutefois, la capacité de désendettement doit être complétée de deux autres facteurs d'alerte.

D'une part, la commune a également endetté son CCAS à hauteur de 1,6 M€ en 2021 dans le cadre du montage visant à financer le rachat de l'EHPAD situé sur la commune (voir chapitre 6.2.6). Cet emprunt ne figure pas dans le périmètre de l'analyse prospective<sup>104</sup> mais la chambre a montré qu'il ne serait soutenable que si la commune rachetait l'EHPAD sur le budget annexe dédié. A défaut, le budget principal devra subventionner le CCAS pour qu'il puisse rembourser l'emprunt.

D'autre part, la commune court le risque de se heurter à un manque de trésorerie de près de 3 M€ en 2025 et 2026. Sur ces deux années, elle devra en effet rembourser deux emprunts *in fine* pour un montant total de 1,66 M€<sup>105</sup> et, en l'absence de projets concrétisés, racheter à l'établissement public foncier de Bretagne les engagements immobiliers pris par celui-ci dont le solde atteignait 1,2 M€ en juin 2021. Or, au vu du programme pluriannuel d'investissement, les opérations sur les biens portés par l'établissement foncier ne sont pas financées<sup>106</sup> ; la commune devra donc revendre ces biens avant 2026.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Beaussais-sur-Mer a indiqué que les ventes attendues en 2022 et 2023 dans le secteur de la Boule d'Or et dans l'écoquartier du Plessis-Balisson devraient permettre de couvrir les emprunts souscrits pour ces opérations.

<sup>104</sup> Le centre communal d'action sociale est un établissement public communal, ayant la personnalité morale et un budget propre.

<sup>105</sup> 1,3 M€ au titre de l'éco-quartier et 0,36 M€ au titre de la Boule d'Or.

<sup>106</sup> Boule d'Or, avenue du général de Gaulle et ancien local de l'entreprise textile.

**En conclusion, la commune de Beaussais ne manifeste pas de volonté de ralentir suffisamment son rythme d'investissement. Dans ces conditions, hors prise en compte des incertitudes liées au changement d'intercommunalité prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la chambre estime qu'elle risque de se surendetter et de se heurter à un manque de trésorerie en 2025 et 2026. Parmi les leviers de consolidation de la situation financière de la commune, la chambre souligne la nécessité d'une rationalisation des ressources humaines et notamment d'une réflexion sur le renouvellement du contrat de certains agents non titulaires.**

#### 5.4.5 L'incidence d'un éventuel changement d'intercommunalité

Le conseil municipal de Beaussais a examiné le 3 juin 2021 l'étude d'impact prévue par la loi, en vue de quitter la communauté de communes de la Côte d'Emeraude pour Dinan Agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Il ressort de cette étude d'impact que le changement d'intercommunalité ne modifierait pas significativement les équilibres financiers de la commune. Celle-ci perdrait environ 5 000 € de dotation globale de fonctionnement mais percevrait une dotation de solidarité communautaire d'environ 10 000 €<sup>107</sup> ainsi que quelques milliers d'euros de fonds de concours. Le seul gain significatif proviendrait du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), à hauteur de 100 000 €<sup>108</sup>.

Une part d'incertitude demeure toutefois puisqu'il appartiendra à la commission locale d'évaluation des charges transférées d'évaluer le montant de l'attribution de compensation que Dinan Agglomération versera à Beaussais pour compenser la différence entre la fiscalité professionnelle générée sur le territoire de la commune, qui est perçue par l'agglomération, et les charges supportées par cette dernière pour faire fonctionner les services que la commune lui a transférés<sup>109</sup>.

De plus, l'étude d'impact estime que sur le plan patrimonial, l'apport net de la commune à l'intercommunalité s'élève à 862 000 €. Toutefois, elle ne comporte pas d'évaluation de la valeur nette comptable des actifs qu'à l'inverse, la communauté de communes de la Côte d'Emeraude a créé sur le territoire de Beaussais et qui, s'ils ne sont pas repris par Dinan Agglomération dans le cadre de ses compétences, devront être repris par la commune. Deux principaux actifs sont concernés : le centre multi-accueil et les ateliers d'artistes. Or, une fois ces actifs pris en compte, il ressort que la commune de Beaussais devrait verser à la CCCE une indemnité de 351 450 € lorsqu'elle intégrera Dinan Agglomération. Cette indemnité constituerait une charge exceptionnelle dont la commune devrait s'acquitter en 2023.

---

<sup>107</sup> Calcul réalisé à partir du pacte financier et fiscal de Dinan Agglomération, qui prévoit une dotation de solidarité communautaire de 300 000 € principalement attribuée en fonction de la population.

<sup>108</sup> La commune de Beaussais contribue aujourd'hui à hauteur de 30 000 € ; elle percevrait demain environ 70 000 €.

<sup>109</sup> Attribution et procédure prévues à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

**Tableau n° 29 : Evaluation de l'indemnité due au titre des actifs**

Apports nets de Beaussais-sur-Mer	862 000 €
- Valeur comptable du centre multi-accueil	784 061 €
- Valeur comptable des ateliers d'artistes	379 389 €
- Remboursement du fonds de concours obtenu pour la construction du bureau d'information touristique	50 000 €
<b>= Indemnité due par la commune</b>	<b>-351 450 €</b>

Source : étude d'impact ; rapport de la chambre sur la gestion de la CCCE

Par ailleurs, l'intégration de la commune au sein de Dinan Agglomération produirait un effet perceptible pour le contribuable puisqu'il en résulterait une hausse généralisée des impôts locaux. Les taux pratiqués par Dinan Agglomération sont en effet supérieurs à ceux de la communauté de communes de la côte d'Emeraude.

**Tableau n° 30 : Estimation de l'augmentation des impôts en cas de changement d'intercommunalité**

<i>Impôt</i>	<i>Augmentation prévisionnelle</i>
<i>Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (part intercommunale)</i>	29% soit 75 €/habitant en moyenne
<i>Taxe sur le foncier bâti (part intercommunale)</i>	Création, 24 €/habitant en moyenne
<i>Taxe sur le foncier non bâti (part intercommunale)</i>	271% soit 130 €/habitant en moyenne
<i>Cotisation foncière des entreprises (CFE)</i>	5% soit entre 50 et 106 € selon les entreprises
<i>Taxe sur les surfaces commerciales</i>	5%
<i>Versement mobilité</i>	Nouveau prélèvement de 0,40% de la masse salariale des entreprises de plus de 11 salariés.
<i>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</i>	A définir, le taux minimal en vigueur à Dinan Agglomération étant supérieur de 0,33% au taux actuellement appliqué à Beaussais.

Source : étude d'impact

L'augmentation des impôts ménages pourra être progressive, si la commune et Dinan Agglomération en conviennent<sup>110</sup>. L'alignement du taux de la cotisation foncière des entreprises sera en revanche immédiat<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Article 1638 quater alinéa IV bis du code général des impôts.

<sup>111</sup> Compte tenu du différentiel entre les taux de CFE des deux intercommunalités (95,16%), l'alignement ne pourra être progressif (articles 1638 quater et 1609 *nonies* C du code général des impôts).

L'étude d'impact analysant les conséquences du projet de changement d'intercommunalité a été mise en ligne sur le site internet de la commune<sup>112</sup>.

### **CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE**

*La commune de Beaussais perçoit des recettes dynamiques, notamment fiscales, liées à l'augmentation continue de sa population. Elle en a toutefois neutralisé le bénéfice en ne maîtrisant pas ses charges de personnel, qui ont augmenté de 25% en quatre ans, sans que cela ne se traduise par une amélioration de la qualité de la gestion communale (voir chapitres 4 et 6). Par conséquent, la progression des recettes n'a pas suffisamment alimenté le financement des investissements.*

*La commune présente en conséquence une situation bilancielle sous tension. Son endettement a été multiplié par deux depuis 2017 et atteint 7,1 M€ soit près de deux ans de recettes de fonctionnement ; il dépasse désormais les seuils prudentiels. Cet important recours à l'emprunt n'a, pour autant, pas suffi à couvrir le besoin de financement des investissements et la commune a dû puiser 1,2 M€ dans son fonds de roulement, lequel est désormais négatif. Pour régler ses fournisseurs, elle utilise les réserves de trésorerie du service public de l'assainissement, qui auront été consommées dès 2022, et mobilise une ligne de crédit à court terme de 0,6 M€ qui constitue en réalité un emprunt déguisé (300 000 € non remboursés depuis plus de deux ans).*

*Les performances financières de la commune devraient s'améliorer d'ici à 2025, à condition qu'elle maîtrise mieux ses dépenses de fonctionnement. Son programme pluriannuel d'investissement acte l'abandon de certains projets d'aménagement urbain dont la Boule d'Or mais aurait tout de même pour effet de surendetter la commune et de l'exposer à un mur de trésorerie en 2025 et 2026.*

*Le changement d'intercommunalité envisagé pour le 1<sup>er</sup> janvier 2023 ne bouleverserait pas les équilibres financiers de la commune mais pourrait lui imposer de payer une indemnité de 350 000 € à la communauté de communes de la Côte d'Emeraude et générerait pour le contribuable beaussaisien une hausse sensible des impôts locaux.*

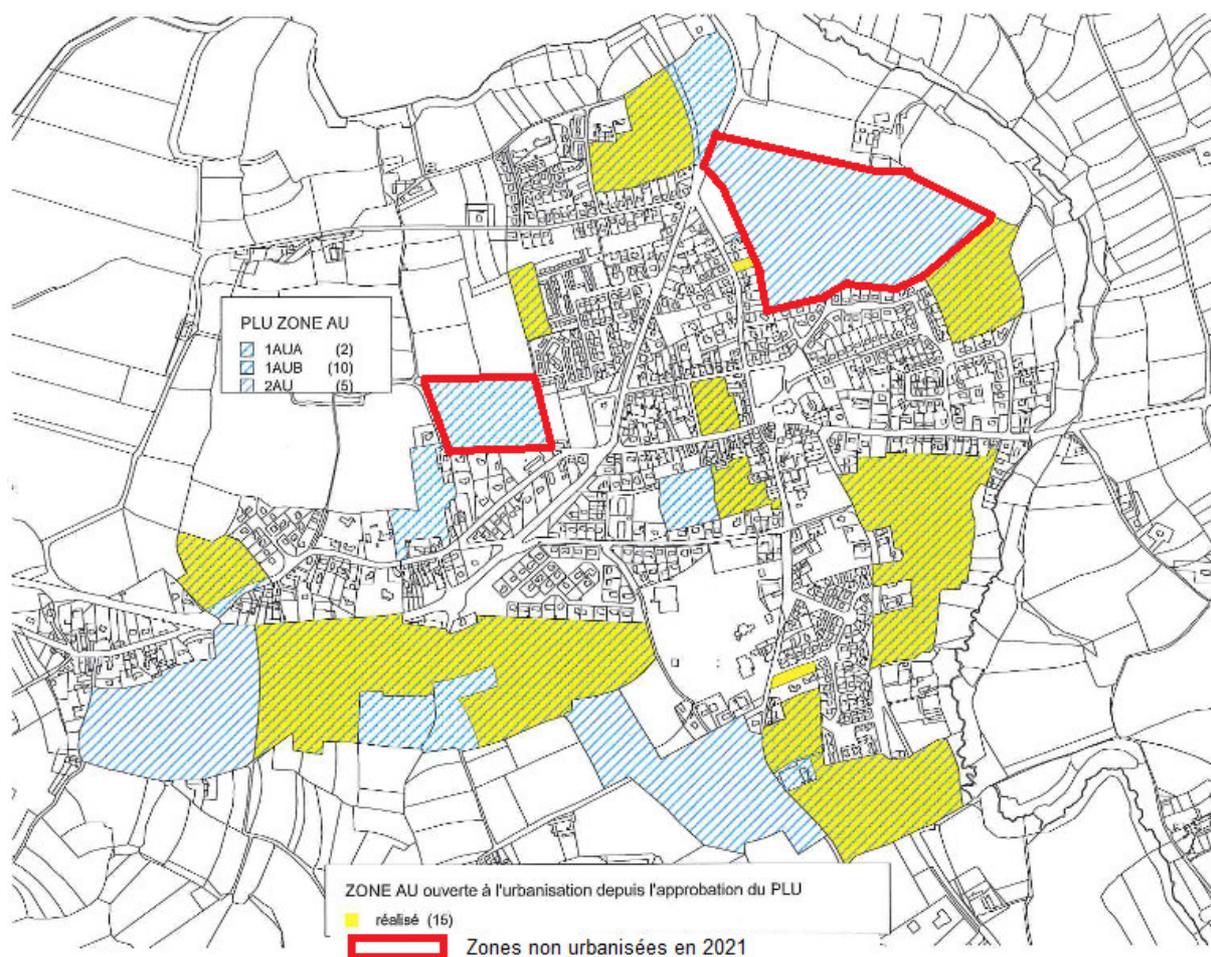
---

<sup>112</sup> <https://www.beaussais-sur-mer.bzh/Etude-d-impact-changement-EPCI.asp>.

## 6 L'AMENAGEMENT URBAIN ET LA GESTION IMMOBILIERE EN CENTRE-VILLE

Du fait de son dynamisme démographique, la commune de Beussais connaît une urbanisation rapide. En 2021, la plupart des zones ouvertes à l'urbanisation en périphérie du centre-ville par le plan local d'urbanisme de 2006 (territoire de la commune déléguée de Ploubalay), étaient construites ou en cours de lotissement.

Carte n°4 : Urbanisation à la périphérie du centre-ville depuis 2006

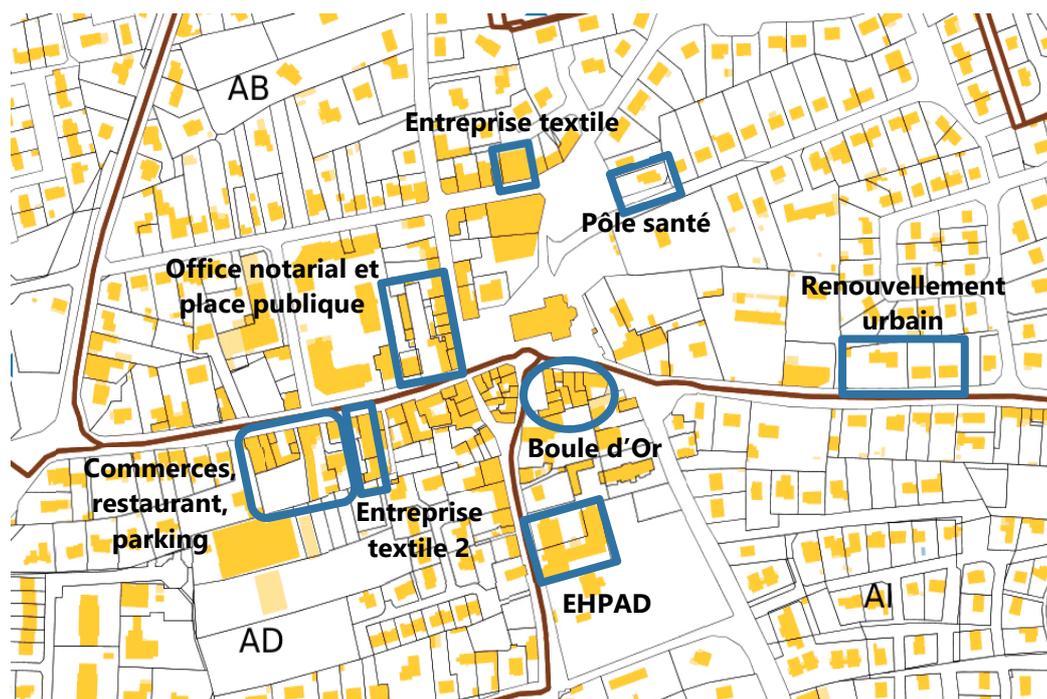


Source : CRC d'après PLU actualisé en 2015

L'urbanisation a essentiellement consisté en la construction de lotissements de maisons individuelles, portés par des promoteurs privés. La commune assure également l'aménagement de trois lotissements sur le territoire des deux autres communes déléguées : deux à Trégon (Le Dolmen I et II) et un au Plessix-Balisson (« Eco quartier »).

Pour répondre aux attentes croissantes de cette population nouvelle, la commune a également engagé plusieurs opérations de réaménagement et de réhabilitation de son centre-ville, articulé en étoile autour de l'église. Elle mène ainsi depuis 2017 une politique active de gestion immobilière qui la conduit à acquérir et à vendre des biens. Au 31 décembre 2020, elle avait ainsi acquis pour 3,1 M€ de biens immobiliers dont 1,78 M€ directement et 1,32 M€ par l'intermédiaire de l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB). Dans le même temps, elle a revendu des biens pour 0,4 M€.

Carte n°5 : Localisation des principaux projets immobiliers en centre-bourg de Ploubalay



Source : CRC d'après cadastre

La commune a également investi 6,1 M€ entre 2017 et 2020 dans la rénovation de l'espace public et de la voirie.

En procédant à ces multiples acquisitions immobilières, la commune a choisi un mode d'intervention atypique et coûteux alors qu'elle présente une situation financière dégradée. Elle disposait pourtant d'outils plus adaptés pour orienter l'aménagement urbain, soit en adaptant son PLU, soit en pilotant une opération d'aménagement associant des opérateurs. Elle a ainsi immobilisé des fonds qui ont manqué pour procéder à des travaux prioritaires<sup>113</sup> dont le besoin est pourtant identifié de longue date, tels que l'extension de l'école<sup>114</sup> et du restaurant scolaire et la rénovation du centre de loisirs, dont le coût net pour la commune est de 1,7 M€, et qui n'ont été engagés qu'en 2021.

<sup>113</sup> Hors travaux urgents.

<sup>114</sup> En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que le programme mixte de rénovation-extension de l'école est en cours et devrait être achevé en fin d'année 2022.

## 6.1 Un pilotage défaillant

### 6.1.1 L'absence d'activation des leviers du plan local d'urbanisme

L'aménagement urbain de la commune de Beaussais est soumis au régime du plan local d'urbanisme (PLU)<sup>115</sup>. Lors de la création de la commune nouvelle, le conseil municipal n'a pas prescrit l'élaboration d'un nouveau PLU pour l'ensemble du territoire. Les PLU des anciennes communes demeurent donc en vigueur<sup>116</sup>. L'aménagement du centre-ville est ainsi régi par celui de la commune déléguée de Ploubalay, arrêté en novembre 2006.

Dans le PLU, les grandes orientations d'aménagement sont exprimées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)<sup>117</sup>. Les principales opérations d'aménagement prévues sont déclinées sous la forme d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Celles-ci ont notamment vocation à :

- définir les actions et opérations nécessaires pour permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ;
- prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;
- définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- définir la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts<sup>118</sup>.

Le PLU de Ploubalay comporte ainsi des OAP pour les opérations menées en périphérie (lotissements du Clos Billet et de la Patenais, zone d'activité de Coutelouche) mais aucune pour le réaménagement du centre-bourg, qui concentre pourtant l'essentiel des projets de remembrement immobilier portés par la commune ces dernières années. Le PADD de 2006 prévoyait certes la densification du centre-bourg, le renforcement de son identité urbaine et de sa vocation commerciale, mais sans déclinaison précise.

Depuis, le conseil municipal n'a jamais délibéré globalement sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, ainsi que le prévoit la loi<sup>119</sup>. Il n'a pas davantage approuvé de projet de territoire qui, bien que dépourvu de valeur juridique sans insertion au PLU, aurait au moins constitué une stratégie et fixé des objectifs.

---

<sup>115</sup> Articles L. 151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>116</sup> La commune déléguée de Trégon dispose également d'un PLU datant de 2006 et la commune du Plessix-Balisson n'était pas soumise à l'obligation d'élaborer un PLU.

<sup>117</sup> Article L. 151-5 du code de l'urbanisme.

<sup>118</sup> Articles L. 151-6 à L. 151-7-2 du code de l'urbanisme.

<sup>119</sup> Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

**Il en résulte que la commune de Beaussais a engagé en centre-ville de multiples opérations immobilières, et notamment des opérations de renouvellement urbain, sans avoir inscrit ces orientations dans son plan local d'urbanisme ni arrêté de stratégie. De plus, elle est uniquement intervenue sous la forme d'acquisitions immobilières alors qu'elle aurait pu atteindre son objectif à moindre coût par l'édiction d'orientations d'aménagement et de normes d'urbanisme introduites dans le PLU. L'existence d'un PLU intercommunal à Dinan Agglomération bloque désormais toute perspective d'adoption d'une stratégie car en prévision de son intégration au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la commune de Beaussais a renoncé à réviser son PLU.**

### **6.1.2 Un seul cadre : la convention entre l'intercommunalité et l'établissement public foncier de Bretagne**

La communauté de communes de la Côte d'Emeraude a conclu en janvier 2017 une convention cadre d'action foncière avec l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB). Cette convention prévoit l'intervention, à la demande des communes, de l'établissement régional pour acquérir des terrains et des biens immobiliers en vue de les reconvertir.

Depuis 2018, la commune de Beaussais a recouru à l'EPFB pour porter trois opérations : la réhabilitation du secteur de la Boule d'Or (convention de janvier 2018), le renouvellement urbain de la rue du général de Gaulle (convention de juillet 2018), la reconversion de l'atelier d'une entreprise textile (convention de janvier 2019). Compte tenu de ses capacités financières limitées, elle ne peut en effet répondre à l'ambition de sa politique immobilière qu'en s'appuyant sur l'établissement foncier.

Or, le recours à l'EPFB détermine les projets envisageables sur les parcelles qu'il acquiert. La convention-cadre a en effet pour vocation d'inciter les communes à solliciter l'établissement foncier pour mettre en œuvre deux orientations du programme local de l'habitat arrêté par l'intercommunalité : construire des ensembles de logements comportant au moins 20 % de logements sociaux et densifier les centres-villes.

**Les trois conventions de portage signées par la commune de Beaussais et l'EPFB reprennent ces contraintes : les projets qui seront finalement réalisés à la Boule d'Or, rue du général de Gaulle et à la place de l'ancien atelier textile devront impérativement comporter au moins 30 logements par hectare et 20 % de logements sociaux. Le 3 mai 2022, l'EPFB a accepté que ce dernier critère de mixité sociale soit mutualisé sur les opérations de la Boule d'Or et de la rue du général de Gaulle.**

### **6.1.3 Un suivi administratif défaillant**

Le pilotage des opérations immobilières et d'aménagement en centre-ville, assuré directement par le maire de Beaussais et le maire délégué de Ploubalay, repose sur un suivi administratif défaillant.

Les services ne tiennent pas de tableau de suivi des opérations immobilières. Les documents produits à la chambre sont partiels voire erronés : erreurs de références cadastrales, opérations omises, prix erronés, avis des Domaines perdus<sup>120</sup>.

Si, en réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que le suivi des projets immobiliers élaboré par la commune au cours du contrôle avait été actualisé, la chambre constate que le contenu de ce document n'est toujours pas pleinement satisfaisant (pour La Boule d'or par exemple, le périmètre pris en compte pour les acquisitions n'est pas identique à celui des cessions).

La commune peine ainsi à connaître le montant et la nature exacte de ses engagements en matière immobilière et foncière. Ces lacunes se retrouvent dans la gestion budgétaire et comptable, qu'elles dégradent (voir chapitre 4).

En l'absence de suivi fiable, le maire ne s'est pas conformé à l'obligation légale de soumettre chaque année au vote du conseil municipal le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire communal<sup>121</sup>. Cette obligation n'a été satisfaite que le 27 mars 2021, après l'ouverture du contrôle de la chambre.

L'absence de suivi formalisé et rigoureux des projets complique, enfin, les relations avec l'établissement public foncier de Bretagne. Les conventions signées prévoient en effet qu'il doit être étroitement associé aux projets menés sur les parcelles qu'il acquiert pour le compte de la commune<sup>122</sup>. Or, cette dernière ne lui a communiqué aucune information et ne l'a convié à aucun comité de pilotage. Elle a même acquis directement une parcelle qui figurait dans le périmètre d'intervention de l'établissement, sans l'en informer<sup>123</sup>.

**La chambre préconise dès lors à la commune de Beaussais de fiabiliser ses tableaux de suivi des opérations foncières et immobilières, de se conformer aux obligations légales en matière de transparence à l'égard du conseil municipal et de davantage associer l'EPFB aux projets engagés sur les parcelles que celui-ci a acquis. Pour améliorer son document de suivi, la commune pourra notamment s'appuyer sur les comptes rendus d'activité (CRAC) que l'EPFB lui communique chaque année.**

---

<sup>120</sup> Exemples : parcelles acquises ou cédées par l'EPFB non indiquées (2 allée commerçante, 17 et 25 rue du général de Gaulle, 1 place du Martray), acquisition du 6 rue de Dinan comptabilisée en double et à un mauvais prix (130 000 € au lieu de 180 000 €), prix de la parcelle AB 189 indiqué à 0 € au lieu de 150 000 €.

<sup>121</sup> Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>122</sup> La commune doit communiquer à l'EPFB tout élément relatif aux études (tenue et planning des réunions, contenu, compte-rendu, support de présentation), doit l'inviter systématiquement aux réunions de suivi (types COTECH et COPIL) et doit l'informer de toutes évolutions éventuelles du contexte et des projets.

<sup>123</sup> Parcelle AI 181 dans le cadre de l'opération de la Boule d'Or.

## 6.2 Des acquisitions immobilières nombreuses pour des opérations mal maîtrisées

### 6.2.1 L'aménagement du secteur de la Boule d'Or

Le 7 janvier 2017, le conseil municipal a engagé l'aménagement du secteur de la Boule d'Or, îlot immobilier et patrimonial situé en face de l'église. Cet îlot comprend des maisons anciennes accueillant des commerces en rez-de-chaussée et une ancienne tannerie. Le conseil municipal a décidé d'y réaliser « une opération d'aménagement intégrant des bâtiments à vocation mixte commerciale et d'habitation ».

Carte n°6 : Ilot de la Boule d'Or



Source : GoogleMaps

Le secteur de la Boule d'Or a donné lieu à une étude de maîtrise d'œuvre réalisée en décembre 2016, prévoyant la démolition d'une partie des maisons et de l'ancienne tannerie pour y construire des logements neufs et des cellules commerciales. La commune devait toutefois au préalable acquérir la maîtrise foncière de l'ensemble, dont elle ne disposait pas. Le coût total du projet était chiffré à 7,4 M€.

Pour réduire le coût du projet, manifestement disproportionné au regard des capacités financières de la commune, celle-ci a sollicité l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB) pour acquérir cette maîtrise foncière. Ce dernier n'a pas souhaité s'engager sur la totalité du projet et, après négociations, il a accepté de signer une convention de portage sur l'ouest de l'îlot, la commune acquérant directement les parcelles situées à l'est. Ces acquisitions ont représenté un coût total de 1,1 M€.

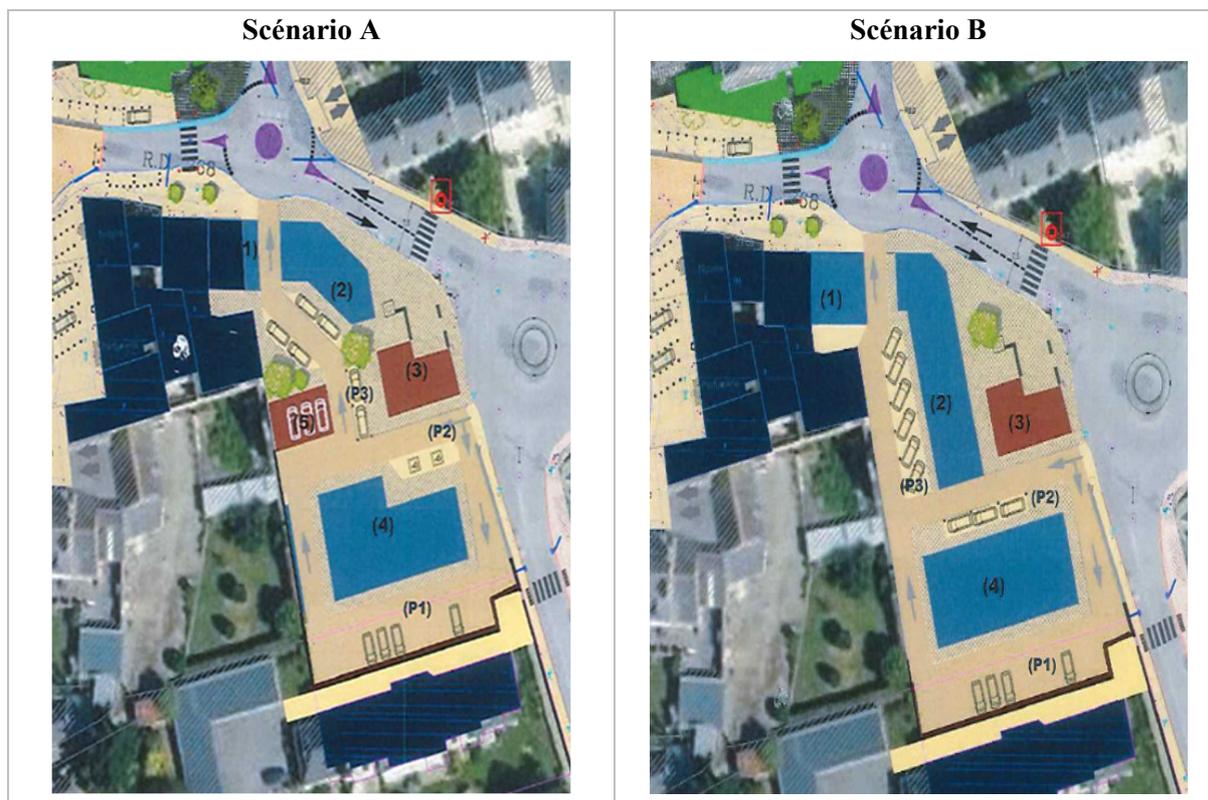
### Carte n°7 : Acquisitions immobilières dans le cadre de l'opération Boule d'Or



Parcelle	Adresse	Financier	Prix (en €)
181	2 rue Gal De Gaule	Commune	132 000
410,7	6 rue de Dinan		180 000
180	10 rue G <sup>al</sup> De Gaule		180 000
179	6 rue G <sup>al</sup> De Gaule	EPFB	130 000
3	4 rue G <sup>al</sup> De Gaule		230 000
1,2	1 place du Martray		270 000
<b>Total</b>			<b>1 122 000</b>

Source : CRC d'après cadastre ; délibérations ; fichier des titres et mandats

L'étude de maîtrise d'œuvre envisageait surtout le remembrement des parcelles situées à l'est de l'îlot, acquises directement par la commune.

**Schéma n° 1 : Scénarios d'aménagement de la Boule d'Or (janvier 2017)**

Source : étude de faisabilité

Ce projet a été rapidement abandonné compte tenu de son coût. D'autant que les deux candidatures de la commune à l'appel à projets « dynamisme des centres-villes et des bourgs ruraux en Bretagne », intégré dans le contrat de plan Etat-Région et qui lui aurait permis de bénéficier d'une subvention d'environ un million d'euros, n'ont pas été retenues. Dans l'intervalle, la commune a néanmoins acquis les trois parcelles pour un coût total de 360 000 €. Elle en demeure propriétaire mais sans projet défini pour les valoriser.

Parallèlement, conformément à la convention de janvier 2018, l'EPFB a acquis l'ensemble des parcelles du secteur ouest de l'îlot, pour un montant total de 630 000 €. L'une d'entre elles a néanmoins été directement acquise par la commune pour 132 000 €, par erreur selon elle. Conformément à la convention-cadre conclue avec l'intercommunalité, la commune de Beaussais devait, avant janvier 2025, reconverter les biens immobiliers en logements pour au moins 50 % de leur surface dont au moins 20 % de logements sociaux.

La commune a toutefois inclus ce secteur dans l'opération d'aménagement sans projet prédéfini (il ne figurait pas dans l'étude de maîtrise d'œuvre) et sans réel besoin puisque les bâtiments sont en bon état et hébergent déjà des commerces en rez-de-chaussée et des logements dans les étages, ce qui répond à l'objectif d'aménagement fixé par le conseil municipal en janvier 2017.

Elle revend ainsi progressivement les bâtiments acquis par l'EPFB, sans cohérence apparente : à un commerce de lunettes qui occupait déjà un local voisin (novembre 2019) ; à des médecins psychiatres (juillet 2021), ce qui apparaît contradictoire avec son projet voisin de construction d'un pôle médical (voir chapitre 6.2.4). Elle souhaite continuer de revendre les commerces aux exploitants. De plus, elle a indiqué le 22 décembre 2021 à l'EPFB qu'elle ne souhaitait plus créer de logements sociaux. Ce dernier a accepté que l'objectif de mixité sociale soit mutualisé avec l'opération de la rue du général de Gaulle (voir chapitre 6.2.3).

En agissant ainsi, la commune ne procède pas à une opération d'aménagement urbain mais au portage de locaux commerciaux, ce qui relève de la compétence de l'intercommunalité. La communauté de communes de la Côte d'émeraude est en effet compétente en matière de « *politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* ». Est d'intérêt communautaire « *le recyclage des friches et la remise sur le marché des locaux vacants* »<sup>124</sup>.

Les prix auxquels la commune et l'EPFB ont acquis puis revendu les parcelles de la Boule d'Or sont conformes aux estimations des Domaines de l'Etat. Toutefois, la commune a immobilisé dans ce projet les sommes investies dans l'acquisition directe des biens immobiliers, soit 492 000 € qui ne donneront lieu à aucun projet à court terme. Depuis 2017 en effet, l'opération de la Boule d'Or, principalement financée par un emprunt, n'a donné lieu qu'aux acquisitions immobilières et à des études, soit commandées à des prestataires (31 615 € entre 2017 et 2020), soit réalisées par l'architecte recrutée par la commune fin 2019. Aucune dépense significative n'est prévue sur cette opération dans le programme pluriannuel d'investissement 2021-2025 présenté dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2021.

Ainsi, la commune a investi, directement ou par l'intermédiaire de l'EPFB, 1,1 M€ dans l'acquisition de l'îlot de la Boule d'Or. D'une part, elle a fait acquérir l'ouest de l'îlot par l'EPFB, consommant ainsi les crédits d'intervention de l'établissement, alors qu'elle n'avait identifié aucun besoin ni projet ; elle a d'ailleurs fait revendre la plupart des parcelles sans qu'aucun réaménagement significatif n'ait été réalisé. D'autre part, elle a acquis sur ses fonds propres l'est de l'îlot et en particulier l'ancienne tannerie. Cette dernière présente un réel besoin de requalification mais la commune ne dispose pas de capacités financières suffisantes pour y procéder seule et n'a pas encore sollicité de partenaire pour envisager la réalisation du projet esquissé fin 2016.

Selon les réponses de la commune aux observations provisoires, le bilan des acquisitions et cessions serait à terme positif de 503 000 €. Toutefois, il s'agit d'un montant prévisionnel, qui inclut des ventes escomptées mais non encore conclues. En outre, l'exhaustivité et la fiabilité des tableaux présentés ne sont pas assurées ; les lacunes du suivi des opérations par la commune ont déjà été relevées par la chambre (cf. § 6.1.3).

Cette opération illustre parfaitement le parti pris de la commune de se comporter en opérateur immobilier plutôt que de recourir aux outils réglementaires en matière d'aménagement urbain. La chambre rappelle qu'une commune n'a pas vocation à procéder à des acquisitions immobilières et foncières, hors de tout projet d'intérêt général. Certes, selon le maire, plusieurs emplois ont été créés sur ce secteur ces dernières années, mais compte tenu du dynamisme de la commune de Beaussais, en l'absence de carence de l'initiative privée, ces opérations d'acquisitions et cessions ont pu produire un effet d'éviction d'opérateurs privés.

---

<sup>124</sup> Statuts et délibération du 13 décembre 2018

**En conclusion, la chambre invite la commune à poursuivre la cession des parcelles qu'elle possède dans l'îlot de la Boule d'Or, et notamment l'ancienne tannerie, ce qui lui permettrait de dégager des ressources d'investissement dans un contexte de contrainte budgétaire, voire de concrétiser avec un opérateur un projet de requalification qu'elle-même n'est pas en mesure de porter.**

## 6.2.2 Le déplacement de l'office notarial

Concomitamment à l'opération de la Boule d'Or, la commune a engagé la réhabilitation d'une friche située à 100 mètres de distance, à l'ouest de l'église sur la rue du colonel Pleven.

Ce secteur, dénommé La Ville Martin, était identifié comme une dent creuse par le PLU de 2006. Une résidence de trois immeubles d'habitation y a été construite en 2007. Au sud-est demeurait néanmoins une friche constituée de l'ancien bâtiment du Trésor public fermé en 2011, de hangars et de terrains vagues. Le bâtiment était propriété de la commune, le reste appartenait à un particulier.

Un office notarial est implanté sur le territoire de la commune de Beaussais. Celui-ci était historiquement situé à l'angle de la place de l'église et de la place du Martray, au sein de l'îlot de la Boule d'Or. Il a déménagé sur l'emplacement de l'ancienne trésorerie en 2019.

- **Les conditions de la vente de l'ancienne trésorerie**

La commune a fait évaluer l'ancienne trésorerie par le service des Domaines de l'État le 1<sup>er</sup> août 2014. Celui-ci a estimé sa valeur à 140 000 € et indiqué que le bâtiment était fonctionnel et en bon état. La commune a cependant souhaité conserver le bâtiment, bien que dépourvu d'affectation, et ne l'a finalement pas mis sur le marché de l'immobilier d'habitation. Elle envisageait en effet, conformément aux orientations du PLU, d'y implanter une activité économique ou commerciale.

En mars 2016, la commune a demandé une actualisation de l'évaluation du bien, que les Domaines ont confirmée à hauteur de 140 000 €. Dans la foulée, le 24 mai 2016, le conseil municipal a lancé la mise en vente de l'ancienne trésorerie au prix de 160 000 €, en conditionnant le choix de l'acheteur à l'exercice d'une activité « tertiaire ou commerciale ».

La commune n'a toutefois pas procédé à une publicité auprès d'éventuels professionnels intéressés, et a conclu l'opération de gré à gré. Elle a ainsi décidé de céder le bien à la société notariale après que celle-ci a formulé une offre écrite datée du 14 février 2017 à hauteur de 194 000 € (dont 14 000 € correspondant à l'acquisition de deux box à usage de garage non inclus dans l'estimation des Domaines). La vente a été approuvée par le conseil municipal le 28 mars 2017 au prix de 180 000 € (hors garages), supérieur de 40 000 € à l'avis des Domaines.

La délibération du 28 mars 2017 prise à cet effet ne reflète toutefois pas fidèlement la réalité de la transaction conclue avec la société notariale, dont les modalités ont seulement fait l'objet d'une information orale lors de la séance du conseil municipal<sup>125</sup>. En effet, la société notariale ne souhaitant pas reconverter le bâtiment de l'ancienne trésorerie mais le démolir pour construire un nouvel édifice, la commune a accepté de lui vendre le terrain nu et de réaliser elle-même au préalable les travaux de démolition. Si le prix de vente de 180 000 € mentionné dans la délibération était facialement supérieur de 40 000 € à l'estimation des Domaines, il portait en réalité sur un bien dont la consistance avait évolué. La différence de 40 000 € devait couvrir le coût des travaux de démolition pris en charge par la commune<sup>126</sup>. La commune a indiqué que, en définitive, ces travaux lui ont coûté 45 000 €.

En conclusion, les modalités suivant lesquelles cette opération immobilière a été menée appellent deux principales critiques de la part de la chambre.

D'une part, la commune a tiré de la vente de ce bien immobilier une recette nette de 135 000 €, inférieure de 25 000 € à la recette initialement escomptée, sans que cette moins-value puisse s'expliquer par un prix de mise en vente ne correspondant pas à celui du marché. D'autre part, cette opération a été conduite de façon insuffisamment transparente. Compte tenu de son imprécision, la délibération du 28 mars 2017 pouvait laisser croire au public que la commune allait tirer de cette vente une recette de 180 000 €, montant supérieur de 33 % à la recette nette perçue de manière effective.

- **Le rachat de l'ancien office notarial**

L'office notarial était jusqu'alors installé place du Martray. Parallèlement à la construction du nouvel office, la commune a fait acquérir l'ancien par l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB), sans justification ni besoin précis. Ce bien faisait partie de l'extension du périmètre du projet Boule d'Or décidée par le conseil municipal le 7 janvier 2017, là encore sans projet identifié.

Cinq mois après avoir approuvé la vente de l'ancienne trésorerie au notaire, le conseil municipal a approuvé l'achat de l'ancien office à son prédécesseur<sup>127</sup>. La vente a été finalisée le 29 juillet 2019, le temps que le nouvel office soit construit et que le notaire y installe ses bureaux.

---

<sup>125</sup> Cette délibération ne figurait pas à l'ordre du jour adressé aux élus avec les convocations, mais a été ajoutée en début de séance, sans que l'urgence ne soit justifiée ni discutée ; les élus n'ont ainsi reçu aucune note explicative ni document écrit afin d'éclairer leur décision, contrairement à ce que prévoit l'article L. 2121-12 du CGCT.

<sup>126</sup> La motivation de la délibération du 28 mars 2017 est insuffisante puisqu'elle indique que la commune vend le seul terrain d'assiette sans expliquer le sort du bâtiment alors que la mise en vente décidée par le conseil municipal en mai 2016 portait sur l'ensemble du bien. Or, selon l'article L.2241-1 du CGCT, toute cession d'immeubles par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. La prise en charge des travaux de démolition par la commune ne figure formellement que dans le compromis de vente du 12 février 2018.

<sup>127</sup> Délibération du 30 août 2017.

L'EPFB a payé un prix de 270 000 €, conforme à l'estimation des Domaines, dans le haut de la fourchette<sup>128</sup>. La commune et l'EPFB ont revendu le bien en deux lots et en deux temps, les 18 novembre 2019 et 27 juillet 2021, pour un prix total de 315 000 €<sup>129</sup>.

**Cette acquisition pour revendre, qui ne correspondait à aucun projet identifié fondé sur un motif d'intérêt général, aura néanmoins permis de réaliser une plus-value de 23 000 €, après déduction des frais de notaire.**

### 6.2.3 L'opération de renouvellement urbain de la rue du Général de Gaulle

La commune a engagé une opération de renouvellement urbain le long de la rue du Général de Gaulle, qui dessert le centre-bourg par l'est. Celle-ci s'inscrit dans les objectifs de densification de l'habitat et de production de logements sociaux fixés par le programme local de l'habitat.

L'emplacement choisi est constitué de deux parcelles privées d'une superficie totale de 1 354 m<sup>2</sup> et accueillant deux maisons individuelles, sur lesquelles la commune a exercé son droit de préemption à quelques mois d'intervalle. Elle envisage de les démolir pour y bâtir des logements collectifs.

**Carte n°8 : Parcelles concernées par le projet « rue du général de Gaulle »**



Source : CRC d'après cadastre (périmètre initial en rouge ; parcelle ajoutée en vert).

Pour porter l'opération, la commune a signé le 22 mars 2018 une convention avec l'établissement public foncier de Bretagne afin que celui-ci acquière les parcelles, procède à la démolition des maisons et revende les terrains au promoteur ou au bailleur social que la commune aura choisi, avant le 13 mai 2025. La commune s'y engageait sur une densité d'au moins 30 logements à l'hectare, dont au moins 30 % de logements sociaux.

<sup>128</sup> Les Domaines évaluaient le bien à 250 000 € assortis d'une marge de négociation de 20 % soit un prix plafond de 275 000 €.

<sup>129</sup> Sur délibérations du conseil municipal du 14 novembre 2019 et du 27 mars 2021.

En décembre 2020, le périmètre de l'opération a été étendu à la parcelle voisine, sur laquelle la commune a exercé son droit de préemption. Sa surface, portée à 2 825 m<sup>2</sup>, a ainsi doublé. L'EPFB a d'ores et déjà acquis les deux plus grandes parcelles, à un prix total de 490 000 € ; la troisième demeure en cours de négociation avec les propriétaires.

Cette opération de densification répond aux objectifs du programme local de l'habitat et, plus largement, à un besoin sur la commune de Beaussais puisque celle-ci, bien que non soumise au quota de 25 % de logements sociaux prévu par la loi, dispose seulement de 11 % de logements de ce type<sup>130</sup>. Or, elle pourrait rapidement devenir soumise à ce quota si elle change d'intercommunalité puisque Dinan Agglomération devrait bientôt être concernée<sup>131</sup>.

Pourtant, le maire a indiqué au cours du contrôle qu'il ne souhaitait plus réaliser le projet initial convenu avec l'EPFB mais finalement construire une résidence hôtelière. Une étude en ce sens a été commandée à la Banque des territoires.

Cette évolution appelle deux observations.

D'une part, le conseil municipal n'a pas approuvé de modification du projet, alors qu'il est seul compétent pour ce faire<sup>132</sup>.

D'autre part, le projet initial répondait aux objectifs du programme local de l'habitat. Un projet de résidence hôtelière serait en revanche contraire aux engagements, pris à l'égard de l'EPFB et de la communauté de communes de la Côte d'Emeraude, de réaliser des logements collectifs dont au moins 30 % de logements sociaux. L'EPFB a rappelé cette obligation à la commune en juillet 2021 et souligné le risque de contentieux avec les propriétaires de parcelles préemptées en cas de changement de projet. Le 3 mai 2022, à la demande de la commune, l'EPFB a mutualisé l'objectif de mixité sociale de cette opération avec celui de la Boule d'Or. Il en résulte que la totalité des logements sociaux devront être réalisés dans le cadre de l'opération de la rue du Général de Gaulle.

**La chambre souligne qu'en l'état, seul le projet prévoyant la construction de logements collectifs tel qu'actualisé avec l'EPFB en mai 2022 demeure valable, car approuvé par le conseil municipal et conforme aux engagements pris à l'égard de l'EPFB et de l'intercommunalité.**

---

<sup>130</sup> Source : DDTM 22, chiffres 2018.

<sup>131</sup> En application des articles L. 302-5 et L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation les communes de plus de 3 500 habitants situées dans une intercommunalité de plus de 50 000 habitants constituée autour d'une ville-centre de plus de 15 000 habitants, et comptant selon les cas moins de 20 % ou 25 % de logements sociaux sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales. Dinan Agglomération compte près de 100 000 habitants et la ville-centre de Dinan, dont la population augmente, comptait 14 281 habitants en 2018 (source INSEE). Cette dernière pourrait dépasser les 15 000 habitants à l'issue du recensement de la population organisé en 2022.

<sup>132</sup> Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

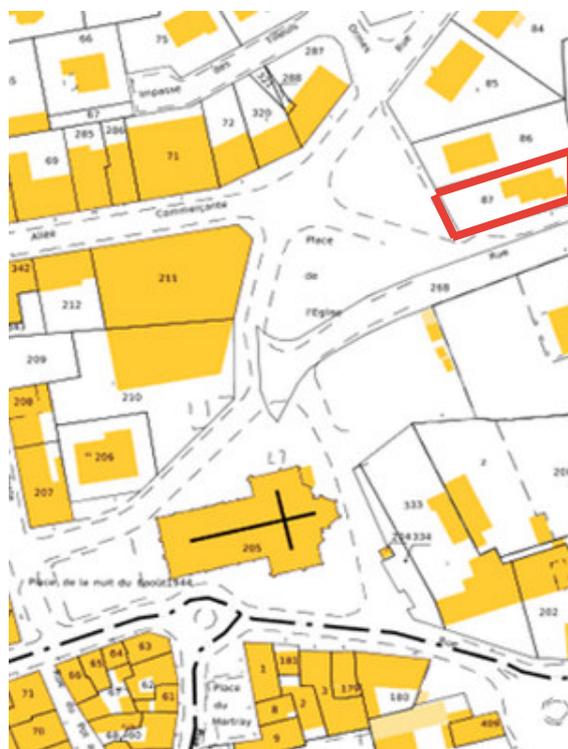
## 6.2.4 La création d'un pôle médical

La commune souhaite implanter une maison médicale en centre-ville. Pour ce faire, elle a acquis le 21 décembre 2018 un ancien cabinet médical situé au nord de la place de l'église, au prix de 200 000 € afin de le démolir et de bâtir sur le terrain un nouveau pôle médical pouvant accueillir six à huit praticiens<sup>133</sup>.

Après consultation des professionnels de santé, l'ambition du projet a été revue à la hausse : il s'agit désormais d'accueillir une trentaine de professionnels de santé dans un pôle plus vaste, construit à la place de l'ancien cabinet médical et du parking public situé devant. Cette évolution n'apparaît toutefois qu'incidemment dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2021.

De plus, les modalités du projet n'ont toujours pas été définies, en particulier pour décider si la construction incombera à la commune, aux praticiens associés ou à un promoteur immobilier. Une construction en maîtrise d'ouvrage directe par la commune est peu probable dès lors qu'aucune dépense à cet égard ne figure dans les investissements prévus d'ici à 2026.

Carte n°9 : Emplacement du projet de pôle médical



Source : CRC d'après cadastre

Enfin, la commune a elle-même compromis l'objectif de réunion des professions médicales du territoire en un même lieu puisqu'elle a cédé en 2021, à deux médecins psychiatres, des locaux situés dans l'îlot de la Boule d'Or.

**La commune a donc acquis en 2018 les murs d'un cabinet médical pour en faire un pôle médical, puis a revu à la hausse son ambition, mais sans avoir défini de projet solide : elle immobilise ainsi depuis trois ans 200 000 € de capacité d'investissement, sans perspective d'aboutissement du projet à court ou moyen terme. Dans ces conditions, la chambre l'invite à envisager la revente du bien.**

<sup>133</sup> Projet décrit dans la délibération du 22 mars 2018.

### 6.2.5 Le déplacement d'une entreprise du secteur textile

La commune accueille depuis 1986 un atelier de production et de vente de pulls marins artisanaux. L'entreprise était implantée dans un local situé au nord de la place de l'église.

En 2019, l'entreprise s'est agrandie et a souhaité disposer de locaux plus grands et plus modernes. La commune l'a accompagnée dans cette démarche. En janvier 2019, la commune a conclu une convention avec l'établissement public foncier de Bretagne pour que celui-ci acquière les locaux dont l'entreprise était propriétaire. L'opération a été finalisée le 28 décembre 2020 au prix de 200 000 €. Dans le même temps, en septembre 2019, la commune a acquis pour 310 000 € le local commercial vacant de la Mansarde, situé rue du colonel Pleven à l'ouest de l'église, afin de le louer à l'entreprise. Cette dernière a finalement acquis le bâtiment fin 2021, au même prix. La commune a donc réalisé un portage immobilier au bénéfice de l'entreprise.

Carte n°10 : Parcelles concernées par le projet de l'entreprise textile



Source : CRC d'après cadastre.

L'EPFB demeure propriétaire, pour le compte de la commune, de l'ancien local de l'entreprise. La convention prévoit que la commune doit y faire construire, avant novembre 2026, des logements collectifs comprenant au moins 30 % de logements sociaux ainsi qu'un cabinet paramédical. Une telle opération répondrait à l'objectif du programme local de l'habitat visant à densifier le centre-bourg et à produire des logements sociaux. L'EPFB a rappelé cet objectif à la commune en juillet 2021.

Cette opération appelle toutefois deux observations.

D'une part, la commune a empiété sur la compétence de la communauté de communes de la Côte d'émeraude en matière de soutien au commerce local. Aux termes de ses statuts, conformes à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, l'intercommunalité est en effet compétente pour la « *politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* ». Par délibération du 13 décembre 2018, elle a précisé que « *le recyclage des friches et la remise sur le marché des locaux vacants* » sont d'intérêt communautaire. L'opération de reconversion des locaux vacants de la Mansarde et de relocalisation de l'entreprise textile relevait ainsi manifestement de la compétence de la communauté de communes de la Côte d'émeraude.

D'autre part, le projet de reconversion du bâtiment acquis par l'EPFB est au point mort. Le projet de cabinet paramédical a été abandonné pour être relocalisé dans le pôle médical voisin à construire.

**Aussi, si la commune dispose ainsi en centre-ville d'une réserve foncière dont elle n'a pas pour le moment à assumer le coût, il lui appartiendra d'y inscrire un projet d'habitat dense et social avant 2026 afin de respecter les stipulations de la convention avec l'EPFB.**

#### 6.2.6 La rénovation de l'EHPAD « La résidence du parc »

La commune de Beaussais dispose d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de 55 lits, la « résidence du parc », situé en centre-bourg à proximité immédiate de la mairie. L'établissement est géré par le centre communal d'action sociale (CCAS)<sup>134</sup>, qui est doté d'un budget principal ainsi que d'un budget annexe dédié aux opérations de l'EHPAD.

Jusqu'en 2019, le bâtiment occupé par l'EHPAD appartenait à une société HLM. Par délibération du 18 décembre 2019, le conseil municipal a approuvé l'acquisition du bâtiment, dont le bailleur social souhaitait se séparer et pour lequel la commune estimait le loyer trop élevé. Cette acquisition a été fixée au prix de 1,35 M€.

Le budget annexe EHPAD disposait de capacités financières suffisantes pour procéder à l'acquisition des locaux en empruntant, puisque très peu endetté (45 000 € fin 2020). De plus, allégée dans une telle hypothèse de la charge du loyer jusqu'alors versé à la société HLM sa capacité d'autofinancement lui aurait permis de couvrir le remboursement de l'annuité d'emprunt tout en conservant 115 000 € par an pour assumer les charges d'entretien du bâtiment.

---

<sup>134</sup> Établissement public communal doté de la personnalité morale

**Tableau n° 31 : Simulation de la situation du budget EHPAD après acquisition du bâtiment**

Capacité d'autofinancement brute en 2020	82 250 €
+ Loyers non versés à la SA HLM	132 000 €
<b>= Capacité d'autofinancement brute estimée en 2021</b>	<b>214 205 €</b>
- Annuité de l'emprunt souscrit pour l'achat de l'EHPAD	100 000 €
<b>= Capacité d'autofinancement nette estimée en 2021</b>	<b>114 205 €</b>
<b>Montant de l'emprunt souscrit par le CCAS</b>	<b>1 590 000 €</b>
<b>Capacité de désendettement du budget EHPAD (dette / CAF brute)</b>	<b>7,4 années</b>

Source : CRC.

Or, la commune a privilégié un montage complexe et pour le moins incohérent, qui risque de mettre en difficulté le budget de son CCAS. Le 18 décembre 2019, le conseil municipal a en effet décidé de faire acquérir directement par la commune le bâtiment de l'EHPAD et de le louer au CCAS. Pour compenser ce coût, elle a vendu à son CCAS une vingtaine de logements sociaux qu'elle possédait, répartis sur quatre sites<sup>135</sup>, pour un coût total similaire, de 1,36 M€. Le CCAS a dû emprunter 1,59 M€ pour financer cette opération.

Ce montage a été conçu pour transférer au CCAS le bénéfice des loyers des logements sociaux, qui représentent 25 000 € par an, et ainsi lui permettre de rembourser l'annuité de l'emprunt souscrit pour acquérir ces logements. Cette acquisition étant réalisée auprès de la commune, l'emprunt souscrit par le CCAS finance de fait l'achat de l'EHPAD.

Mais contrairement au budget de l'EHPAD, celui du CCAS présente une situation financière fragile. Presque dépourvu de recettes, il finance ses charges de fonctionnement (environ 15 000 € par an) par des recettes exceptionnelles ponctuelles. Il présente ainsi une capacité d'autofinancement structurellement négative.

Or, les loyers que le CCAS encaissera au titre des logements sociaux (25 500 €) seront largement insuffisants pour couvrir une annuité d'emprunt d'environ 100 000 €. Le budget annexe EHPAD ne pourra pas contribuer au remboursement de l'emprunt puisque celui-ci a été souscrit non pour acquérir son bâtiment mais pour l'achat par le CCAS des logements sociaux à la commune ; il paiera seulement un modeste loyer de 11 000 € à la commune au titre de la location du bâtiment qu'il occupe, désormais propriété communale. La commune devra donc probablement verser une subvention de fonctionnement au CCAS pour couvrir son déficit.

<sup>135</sup> Délibération du 27 mars 2021. Concerne la résidence Simone Veil (890 000 €), les maisons du cœur (316 000 €), la résidence Peluette (190 000 €) et les maisons du bourg du Plessix (190 000 €).

**La commune a ainsi acquis le bâtiment de l'EHPAD situé sur son territoire, auparavant propriété d'une société HLM, pour procéder à sa nécessaire rénovation. Pour ce faire, elle a conçu un montage inutilement complexe et juridiquement fragile qui, au lieu de mobiliser les capacités financières de l'EHPAD, fragilise celles du CCAS. Le montage de cette opération aurait été plus cohérent et moins préjudiciable à l'équilibre financier du CCAS en faisant acquérir le bâtiment de « La résidence du parc » directement par le CCAS (sur le budget annexe EHPAD).**

### **CONCLUSION SUR LA GESTION IMMOBILIERE**

*Depuis 2017, la commune de Beaussais-sur-Mer a réalisé d'importantes acquisitions dans l'immobilier en centre-ville en vue de réorienter les activités économiques et les services qui y sont implantés. Elle y a investi 3 M€ dont 1,8 M€ sur ses ressources propres et 1,3 M€ par l'intermédiaire de l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB).*

*En procédant à ces acquisitions plutôt qu'en orientant l'aménagement urbain par l'adaptation de son plan local d'urbanisme ou en pilotant une opération d'aménagement associant des opérateurs, la commune a choisi un mode d'intervention atypique, dépourvu de stratégie globale et coûteux alors qu'elle présente une situation financière dégradée. Elle a ainsi immobilisé des fonds qui ont manqué pour procéder à des travaux prioritaires dont le besoin est pourtant identifié de longue date, tels que l'extension de l'école, du restaurant scolaire et du centre de loisirs, envisagés dès 2017 mais qui n'ont été engagés qu'en 2021.*

*De plus, elle est intervenue sans projets solidement identifiés au préalable et sans capacités financières suffisantes pour les mener tous à bien. Aussi, la plupart des opérations engagées demeurent en suspens. Seules deux opérations ont à ce jour été finalisées : le déplacement d'une entreprise textile et la construction du nouvel office notarial. Dans les deux cas, il s'agit d'opérations de remembrement d'activités économiques dont la première relevait davantage de la compétence de l'intercommunalité. En revanche, les programmes d'habitat collectif et social que la commune s'est engagée à réaliser d'ici à 2026 en application du programme local de l'habitat, demeurent à réaliser.*

**Tableau n° 32 : Récapitulatif des opérations immobilières**

Bien communal		Prix d'achat	Destination actuelle	Projet initial
Boule d'Or	Ancienne tannerie	180 000 €	« Numérithèque » municipale, commerce	Requalification en logements et commerces. Non financé.
	10 rue de Gaulle	180 000 €	Commerce, logements.	
	6 rue de Gaulle	130 000 €	Commerce, logements.	Aucun.
	4 rue de Gaulle	230 000 €	Commerce, logements.	Aucun.
	2 rue de Gaulle	132 000 €	Revendu à des médecins psychiatres.	
	1 place du Martray	270 000 €	Revendu à un commerçant.	
17-19 rue de Gaulle (trois maisons)		490 000 €	Locations ponctuelles.	Résidence hôtelière. Obligation de réaliser des logements collectifs et sociaux avant mai 2025.
Ancien local entreprise textile		200 000 €	Entreprise en cours de déménagement.	Aucun. Obligation de réaliser des logements collectifs et sociaux avant novembre 2026.
Cabinet médical		200 000 €	Cabinet médical	Reconstruction pour créer un pôle médical. Non financé.

Source : CRC, sur la base de données communales.

**Sur la base de ces constats, la chambre invite la commune à rapidement définir la destination des biens immobiliers qu'elle a acquis en centre-ville, à y engager des opérations conformes aux engagements pris en matière de logement collectif et social, et à envisager la vente de ceux qui ne pourront donner lieu à des projets réalistes et financés afin de ne pas entraver l'initiative privée, dynamique à Beaussais.**

**Annexe n° 1. Délégations de signature accordées par le maire de Beussais**

<b>Ordre de délégation</b>	<b>Titulaire</b>	<b>Suppléant 1</b>	<b>Suppléant 2</b>	<b>Suppléant 3</b>
<b>2017 - 2020</b>				
<i>Affaires générales</i>	1er adjoint	Maire délégué de Ploubalay	Adjoint au patrimoine	
<i>RH et Finances</i>	1er adjoint	Maire délégué de Ploubalay	Maire délégué du Plessix-Balisson	
<i>Elections</i>	1er adjoint	Maire délégué de Trégon		
<i>Funéraire</i>	1er adjoint	Maire délégué de Ploubalay	Maire délégué de Trégon	Adjoint au patrimoine
<i>Occupation du domaine public</i>	1er adjoint	Maire délégué de Ploubalay		
<i>Urbanisme</i>	1er adjoint	Maire délégué de Ploubalay	Maire délégué du Plessix-Balisson	
<i>Travaux</i>	1er adjoint	Maire délégué de Ploubalay		
<i>Sécurité</i>	Maire délégué de Ploubalay	Adjoint au patrimoine		
<b>Depuis 2020</b>				
<i>Affaires générales</i>	Maire délégué de Ploubalay	1ère adjointe	Maire délégué du Plessix-Balisson	Maire délégué de Trégon
<i>RH et Finances</i>	2ème adjoint	Maire délégué du Plessix-Balisson	Maire délégué de Ploubalay	Maire délégué de Trégon
<i>Elections</i>	Maire délégué de Ploubalay	1ère adjointe	Maire délégué du Plessix-Balisson	Maire délégué de Trégon
<i>Funéraire</i>	Maire délégué de Ploubalay	Maire délégué de Trégon	Maire délégué du Plessix-Balisson	1ère adjointe
<i>Occupation du domaine public</i>	Maire délégué de Ploubalay	1ère adjointe	Maire délégué du Plessix-Balisson	Maire délégué de Trégon
<i>Urbanisme</i>	Maire délégué de Ploubalay	Maire délégué du Plessix-Balisson	Maire délégué de Trégon	1ère adjointe
<i>Travaux</i>	Maire délégué de Ploubalay	Maire délégué du Plessix-Balisson	Maire délégué de Trégon	1ère adjointe
<i>Sécurité</i>	Maire délégué du Plessix-Balisson	Maire délégué de Trégon	Maire délégué de Ploubalay	1ère adjointe
<i>Divers</i>	Conseiller délégué	Maire délégué du Plessix-Balisson		

Source : arrêtés de délégation

DÉPARTEMENT DES CÔTES D'ARMOR

COMMUNE  
DE  
BEAUSSAIS-SUR-MER

Plessix-Balisson - Ploubalay - Trégon

5 bis rue Ernest Rouxel • BP 1 • Ploubalay  
22650 BEAUSSAIS-SUR-MERBeausais-sur-Mer, le 1<sup>er</sup> août 2022**REÇU**

Par GREFFE , 12:14, 05/08/2022

Madame la Présidente de la Chambre Régionale  
des Comptes de Bretagne  
3 rue Robert d'Arbrissel  
CS 64231  
35042 RENNES CEDEXAffaire suivie par  
Pôle administratif  
Courriel :

- Réf : EC/AC-2022-278

**Objet : Rapport d'observations provisoires relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Beausais-sur-Mer**

Madame la Présidente,

Le rapport d'observations définitives que vous avez adressé le 8 juillet 2022 est un outil précieux pour la commune.

Les recommandations et observations émises par la Chambre Régionale des Comptes sont en grande majorité régularisées ou en passe de l'être.

Par ce courrier, nous souhaiterions corriger quelques erreurs matérielles qui se sont glissées dans le rapport, sans remettre en cause votre analyse.

Vous trouverez en annexe les points que nous aimerions voir modifiés, selon le plan du rapport d'observations définitives.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Maire, Eugène Caro

## Mairies déléguées de :

Mairie du Plessix-Balisson  
4 Le Bourg • Plessix-Balisson  
22650 BEAUSSAIS-SUR-MER  
Tél 02 96 27 24 67  
mairie.plessix@beaussais.bzhMairie de Ploubalay  
5 bis rue Ernest Rouxel • BP 1 • Ploubalay  
22650 BEAUSSAIS-SUR-MER  
Tél 02 96 82 60 60 • Fax 02 96 27 31 75  
mairie@beaussais.bzhMairie de Trégon  
Le Bourg • Trégon  
22650 BEAUSSAIS-SUR-MER  
Tél 02 96 27 21 36 • Fax 02 96 27 32 12  
mairie.tregon@beaussais.bzh[www.beaussais-sur-mer.bzh](http://www.beaussais-sur-mer.bzh)

**Synthèse**

Page 3 : « Peuplée d'environ 3 800 habitants, elle connaît une croissance démographique rapide due à la fois à l'installation de retraités et d'actifs travaillant à Dinard et Saint-Malo ».

⇒ Le dernier recensement de la population en février 2022 le nombre d'habitants à 4 246 habitants

Source : INSEE - recensement de la population du 28/02/2022

**III. La gestion des ressources humaines**

**3.2 Une réorganisation coûteuse et non justifiée par des besoins identifiés**

Page 22 : « Le pôle s'est vu doté d'un seul agent supplémentaire : la chargée d'urbanisme, jusqu'alors affectée au pôle administratif et partie en retraite depuis ».

⇒ L'agent chargée de l'urbanisme était en CITIS depuis le 20 juin 2019. A son retour, le 16 novembre 2020, elle a été affecté au secrétariat administratif du pôle enfance-jeunesse avec son accord. Elle y occupe toujours le poste depuis et n'est pas en retraite.

**3.3.2 Des situations non adaptées au recrutement contractuel**

Page 28 : « la responsable administrative a été recrutée en qualité de rédactrice territoriale (catégorie B) par un contrat de février 2019 d'une durée d'un an.

⇒ L'agent a été recrutée en qualité d'adjoint administratif (catégorie C) par un contrat de janvier 2020 d'une durée d'un an.

Source : contrat de travail à durée déterminée du 02/01/2020

**Annexe 1 – Délégations de signature accordées par le Maire depuis octobre 2021**

Ordre de délégation	Titulaire
Urbanisme, travaux et agriculture	Maire délégué de Ploubalay
Citoyenneté et population, anciens combattants et affaires militaires	Maire délégué du Trégon
Sécurité, prévention, environnement	Maire délégué du Plessix-Balisson
Affaires scolaires et périscolaires, communication municipale	1 <sup>ère</sup> adjointe
Ressources humaines et finances	2 <sup>ème</sup> adjoint
Habitat et logement social, seniors et lien intergénérationnel	3 <sup>ème</sup> adjointe
Fêtes nationales et commémoratives, sports et vie associatives	4 <sup>ème</sup> adjoint
Enfance et jeunesse	5 <sup>ème</sup> adjointe
Action sociale et numérique	6 <sup>ème</sup> adjoint
Tourisme et patrimoine	7 <sup>ème</sup> adjointe
Culture	8 <sup>ème</sup> adjoint
Qualité de vie et végétalisation	Conseillère déléguée
Restauration scolaire	Conseiller délégué
Suivi et réception des études et travaux	Conseiller délégué

Sources : arrêtés de délégation du 08/10/2021 et du 20/06/2022



Envoyé en préfecture le 19/09/2022

Reçu en préfecture le 19/09/2022

Affiché le

ID : 022-200064699-20220915-DEL2022\_076-DE

Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne  
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>