

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Luzy pour les années 2019 à 2024.

Une commune qui connaît un développement dynamique, fondé sur une vision stratégique et un projet ambitieux

Dans un département marqué par le recul démographique la commune de Luzy bénéficie d'un dynamisme, notamment démographique, à souligner (augmentation de population, ouverture d'une classe).

Elle est la commune la plus peuplée du territoire de la communauté de communes de Bazois Loire Morvan (plus de 2 000 habitants) et dispose de nombreux services, activités et entreprises, faisant de ce territoire un pôle de centralité dynamique.

De nombreux projets d'équipement ou de revitalisation du centre-bourg sont menés pour favoriser l'attractivité de la commune.

Ils s'inscrivent dans une démarche participative, conceptualisée en 2014 par l'équipe municipale et formalisée dans un plan guide d'aménagement présenté à la population et en conseil municipal le 4 novembre 2016. Les actions et dispositifs prévus dans ce plan sont mis en œuvre par l'équipe municipale depuis lors et s'intègrent dans les démarches « village du futur » et « petite ville de demain ».

La dynamique démographique, la croissance de l'activité et la vitalité citoyenne et sociétale sont fragilisées par de graves lacunes en termes de gouvernance, un manque de professionnalisme en matière RH, juridique, financière et comptable et une situation financière fragile.

De graves lacunes en termes de gouvernance

La gouvernance de la commune est perfectible que ce soit en termes de fonctionnement du conseil municipal, de qualité des délibérations, de respect des règles de publicité des actes qui conditionnent leur caractère exécutoire, de tenue des registres, etc.

L'enjeu pour l'exécutif communal est d'assurer l'information des membres du conseil et plus largement des citoyens dans le respect des règles en vigueur, mais aussi de sécuriser les actes administratifs de la commune et les décisions des élus.

Sur ce point, l'absence de formalisme des décisions de la maire sur toutes les compétences déléguées par le conseil municipal jusqu'en 2023 est un exemple criant, puisque les décisions de la maire ne sont assises sur aucune base juridique et qu'aucun compte-rendu systématique n'en était fait en conseil municipal de manière officielle et formalisée.

Plus globalement, la connaissance et le respect des règles propres à la gestion publique locale sont indispensables pour sécuriser les élus locaux et les agents communaux, afin de

prévenir des risques d'irrégularité et d'atteinte à la probité. Sur la période contrôlée, des élus luzycois se sont régulièrement trouvés en situation de conflit d'intérêt (ex : boutiques à l'essai, contrats de prêts et lignes de trésorerie, contrat d'assurance automobile, entreprise à but d'emploi, budget annexe Lithopress).

Le respect de certaines règles de gestion de base relatives aux ressources humaines, à la gestion budgétaire et à la tenue des comptes n'est pas assuré

La chambre a constaté par ailleurs que les pratiques en matière de gestion des ressources humaines (notamment s'agissant des recrutements et des heures supplémentaires) étaient régulièrement non conformes au droit de la fonction publique et aux principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats, exposant la maire-employeur mais aussi les agents publics à des risques juridiques (ex : remboursement des sommes indûment versées, recours devant le tribunal administratif). Elle prend néanmoins acte de la mise en œuvre de ses précédentes observations sur le temps de travail ainsi que de la stabilité de la masse salariale et des effectifs sur la période sous revue.

La gestion budgétaire et comptable et la fiabilité des comptes restent également à consolider (gestion des immobilisations, comptabilité analytique des travaux en régie). La chambre prend toutefois bonne note de la mise en place de la comptabilité d'engagement en 2025, du compte financier unique et de la professionnalisation en cours de cette fonction.

Une situation financière fragile du fait d'un déficit de pilotage

Les opérations d'équipement et services publics développés par Luzy sont largement soutenus par l'Etat, le département et la région, au titre des conventionnements (ex : petite ville de demain, contrat de partenariat avec le département) et des subventions publiques (dotation d'équipement des territoires ruraux, fonds verts, fonds en faveur du développement des tiers lieux, etc.).

Leur part reste pourtant très important dans les finances communales, malgré ces soutiens financiers, comme le mettent en évidence le faible niveau de la capacité d'autofinancement et l'endettement élevé de Luzy.

Graphique n° 1 : Panorama de la situation financière de Luzy (2019 -2023)



Source : CRC d'après comptes de gestion 2019-2023, ANAFI

Les résultats de l'exercice comptable 2024 laissent apparaître une amélioration de la situation financière de la commune avec une appréciation de la capacité d'autofinancement et une diminution importante des dépenses d'investissement et de l'encours de dette. La situation financière de Luzy reste néanmoins fragile.

La capacité d'autofinancement s'est dégradée sur la période sous revue et la capacité d'autofinancement (CAF) nette par habitant de Luzy en 2023 est de 6 €, alors qu'elle est en moyenne de 128 € dans les communes de même strate. En 2024, cette CAF nette repasse à plus de 52 € / habitant. Elle reste néanmoins comparativement faible et en diminution par rapport à 2019 (- 40%).

Les dépenses d'investissement ont fortement augmenté sur la période sous revue : elles ont plus que doublé entre 2019 et 2022/2023 pour atteindre 2,8 M€. La CAF nette n'étant pas suffisante pour financer seule ces grands projets d'équipement, la commune a sollicité et obtenu de nombreuses subventions, a dû mobiliser son fonds de roulement et recourir à l'emprunt. Son ratio de désendettement est supérieur à 15 ans en 2023 compte tenu de l'année exceptionnelle en termes de dépenses d'investissement (et de mobilisation de l'emprunt). En 2024, ce ratio de désendettement repasse sous la barre des 10 ans mais reste élevé.

Si les emprunts contractés ne représentent pas de risque financier, la situation bilantielle est tendue avec une trésorerie nette négative en 2020, 2022, 2023 et proche de zéro en 2024.

Cette situation est aggravée par celle du budget annexe de l'hôtel du Morvan. Cette opération ancienne, au fondement juridique et à l'équilibre financier déjà dénoncés dans le précédent rapport de la chambre régionale des comptes, continue de peser sur les finances communales à plus d'un titre :

- chaque année, la commune verse une subvention d'équilibre de fonctionnement au budget annexe ;
- la dette du budget annexe représente 25 % de la dette globale de la commune ;
- en investissement, le budget annexe est structurellement déficitaire et dégrade la trésorerie de la commune.

L'information des conseillers municipaux et des citoyens en matière budgétaire et financière est un axe de progression majeur compte tenu notamment des opérations d'envergure de la commune. Un pilotage pluriannuel (à travers une PPI) et une information transparente sur les dépenses et les recettes liées aux différents projets d'investissement dans les documents budgétaires sont requis, de même qu'une plus grande sincérité budgétaire dans les prévisions de recettes de fonctionnement du budget annexe réseau de chaleur.

La nécessaire professionnalisation et sécurisation de l'action publique municipale

En conclusion, la chambre relève le volontarisme et l'ambition du projet porté par l'exécutif municipal et son impact positif pour le territoire de Luzy en termes de dynamisme commercial, associatif, culturel voire démographique. L'action municipale s'inscrit dans une démarche participative et innovante, à souligner.

Si le sens de cette action publique est louable, il n'en demeure pas moins que cette dernière doit respecter le cadre juridique et financier propre à la sphère publique locale, qui permet de garantir les droits et devoirs des élus, des agents publics et des usagers, mais aussi de sécuriser leurs actions et prévenir les risques d'irrégularité.

Or, ce cadre juridique et financier de la gestion n'est aujourd'hui pas bien maîtrisé et expose les élus, leurs actes et les agents à des risques juridiques. La maîtrise de ce dernier nécessite une professionnalisation de la gestion municipale, afin non pas de contraindre les élus dans leur action, mais bien de les aider et les conseiller pour mener à bien leur projet politique.