



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LUZY

(Département de la Nièvre)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	10
INTRODUCTION.....	11
1 UNE COMMUNE QUI CONNAIT UN DYNAMISME CERTAIN, DANS UN DÉPARTEMENT MARQUÉ PAR LA BAISSÉ DE SA POPULATION	14
1.1 Une commune disposant de nombreux services, activités et entreprises	14
1.1.1 Luzy est la commune la plus peuplée de la communauté de communes Bazois Loire Morvan	16
1.1.2 La commune est un pôle de centralité qui attire des usagers non luzycois.....	17
1.2 Sur ce territoire se multiplient des projets d'équipements et de revitalisation de la commune et de son attractivité	18
1.2.1 Les opérations de requalification du centre-bourg passent notamment par la création de « pôles d'attraction »	20
1.2.2 La mise en œuvre de la stratégie habitat – bâti vise à requalifier le bâti en centre-ville dans une logique de sobriété foncière	22
1.2.3 La stratégie en faveur du commerce local passe notamment par la lutte contre les friches commerciales et une politique en matière d'achat local	23
1.2.3.1 L'opération des « boutiques à l'essai »	23
1.2.3.2 Un plan alimentaire territorial	24
2 UNE VOLONTÉ DE DÉVELOPPEMENT NON DÉPOURVUE DE RISQUES JURIDIQUES ET FINANCIERS.....	26
2.1 Ces actions s'inscrivent dans une situation financière fragile qui interroge la soutenabilité de la politique d'investissement de la commune	26
2.1.1 Une capacité d'autofinancement qui se détériore	28
2.1.1.1 L'évolution des produits de gestion.....	28
2.1.1.2 Les charges de gestion.....	29
2.1.1.3 La capacité d'autofinancement.....	31
2.1.2 Un financement des investissements essentiellement basé sur les subventions d'investissement des tiers.....	32
2.1.2.1 La mobilisation importante de subventions publiques pour les projets d'investissement	33
2.1.2.2 Une dégradation de son besoin de financement, une mobilisation du fonds de roulement et un recours à l'emprunt.	34
2.1.2.3 Une situation bilantielle sous tension	35
2.1.3 Des projets d'envergure dont la soutenabilité doit être mieux mesurée.....	36

2.1.3.1	Le projet ancien de réhabilitation de l'hôtel du Morvan continue de peser sur les finances de la commune	37
2.1.3.2	Des projets nouveaux coûteux en investissement et en fonctionnement	38
2.2	Cette action volontariste interroge également juridiquement et nécessite une plus grande sécurisation de l'action publique.....	41
2.2.1	Complémentaire de la compétence intercommunale en matière de développement économique, l'action municipale ne respecte pas toujours le cadre règlementaire	41
2.2.1.1	Une action municipale complémentaire de la compétence de l'intercommunalité	41
2.2.1.2	L'exemple ancien de l'hôtel du Morvan a connu une nouvelle actualité en 2024 du fait de la fin du bail initial	42
2.2.2	Des situations de conflits d'intérêts et porteuses de risques d'atteinte à la probité.....	44
2.2.2.1	Le cas des boutiques à l'essai	44
2.2.2.2	Le contrat d'assurance flotte automobile de la commune	45
2.2.2.3	Les contrats de prêts et de lignes de trésorerie	45
2.2.2.4	Le cas de l'entreprise à but d'emploi (EBE)	46
2.2.2.5	Le cas du budget annexe Lithopress.....	46
3	PLUS GLOBALEMENT, L'ACTION PUBLIQUE COMMUNALE NÉCESSITE UNE PLUS GRANDE PROFESSIONNALISATION ET SÉCURISATION	48
3.1	La gouvernance est à sécuriser sur le plan juridique.....	48
3.1.1	Un fonctionnement du conseil municipal perfectible	48
3.1.1.1	La composition et le fonctionnement du conseil municipal	48
3.1.1.2	La qualité des délibérations adoptées en conseil municipal et des comptes-rendus 53	
3.1.2	Le régime des délégations requiert une plus grande rigueur juridique	55
3.1.2.1	Des délégations au maire qui ont varié sur la période sous contrôle	55
3.1.2.2	Les délégations aux adjoints à préciser	55
3.1.2.3	Des décisions du maire sans fondement juridique.....	56
3.1.2.4	Le non-respect des champs de compétence respectifs du conseil municipal et du maire.....	57
3.1.3	L'attribution des indemnités de fonctions aux élus et les frais de mission, représentation, réception et restauration, n'appellent pas d'observations	58
3.1.4	L'attribution des subventions aux organismes tiers répond à une procédure encadrée.....	59
3.1.5	L'organisation des services communaux pose question	60
3.2	Des pratiques en matière de gestion des ressources humaines non conformes à la réglementation en vigueur	62
3.2.1	Une organisation de la fonction RH qui se structure	62
3.2.2	Des effectifs et une masse salariale contenus.....	63
3.2.2.1	L'existence d'un tableau des effectifs	63
3.2.2.2	Une pratique à sécuriser en matière de création et suppression de postes.....	64
3.2.2.3	La variation des effectifs et de la masse salariale pendant la période sous revue 66	

3.2.3 Un processus de recrutement irrégulier et qui manque de transparence.....	68
3.2.4 La mise en œuvre des précédentes conclusions de la chambre sur le temps de travail	71
3.2.5 Une pratique des heures supplémentaires irrégulière pour partie	72
3.2.6 Un régime indemnitaire basé sur le RIFSEEP	73
3.3 La qualité de la gestion budgétaire et comptable est en voie d'amélioration même si le respect de certains principes budgétaires est requis	74
3.3.1 Une fonction budgétaire et comptable qui se structure	74
3.3.2 Une qualité de l'information financière qui progresse.....	74
3.3.2.1 Les budgets de la commune	74
3.3.2.2 Le calendrier budgétaire.....	75
3.3.2.3 La qualité des prévisions et les taux d'exécution	76
3.3.2.4 Les rattachements et restes à réaliser.....	78
3.3.2.5 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes	79
3.3.2.6 La détermination et l'affectation des résultats.....	81
3.4 La fiabilité des comptes, un incontournable à améliorer.....	81
3.4.1 La comptabilité d'engagement en cours de déploiement (en 2025) est indispensable à la lisibilité des budgets	81
3.4.2 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations doivent être améliorés	81
3.4.3 Les provisions pour risques et charges et amortissements	83
3.4.4 Les travaux en régie	83
ANNEXES.....	85
Annexe n° 1. Glossaire.....	86
Annexe n° 2. Analyse de l'évolution 2019-2023 des charges à caractère général	88
Annexe n° 3. Plan de financement prévisionnel – Rénovation du champ de foire	90
Annexe n° 4. Contrats d'emprunts et lignes de trésorerie – délégation à la maire et information du conseil municipal.....	91
Annexe n° 5. Analyse comparative délégations du maire / art. L.2122-22 du CGCT	93
Annexe n° 6. Délai franc de convocation du conseil municipal 2019/2024	97
Annexe n° 7. Définition des effectifs en gestion des ressources humaines (GRH).....	99
Annexe n° 8. Analyse des délibérations de créations et suppressions de postes emplois permanents à Luzy (2019/2024)	100
Annexe n° 9. Les cas de recours aux contractuels	107
Annexe n° 10. Taux d'exécution des budgets annexes (hôtel du Morvan et fourniture de chaleur)	108
Annexe n° 11. Gestion patrimoniale et suivi des immobilisations	109
Annexe n° 12. Les travaux en régie – commune de Luzy.....	110
Annexe n° 13. Flux financiers entre budgets – commune de Luzy.....	112

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

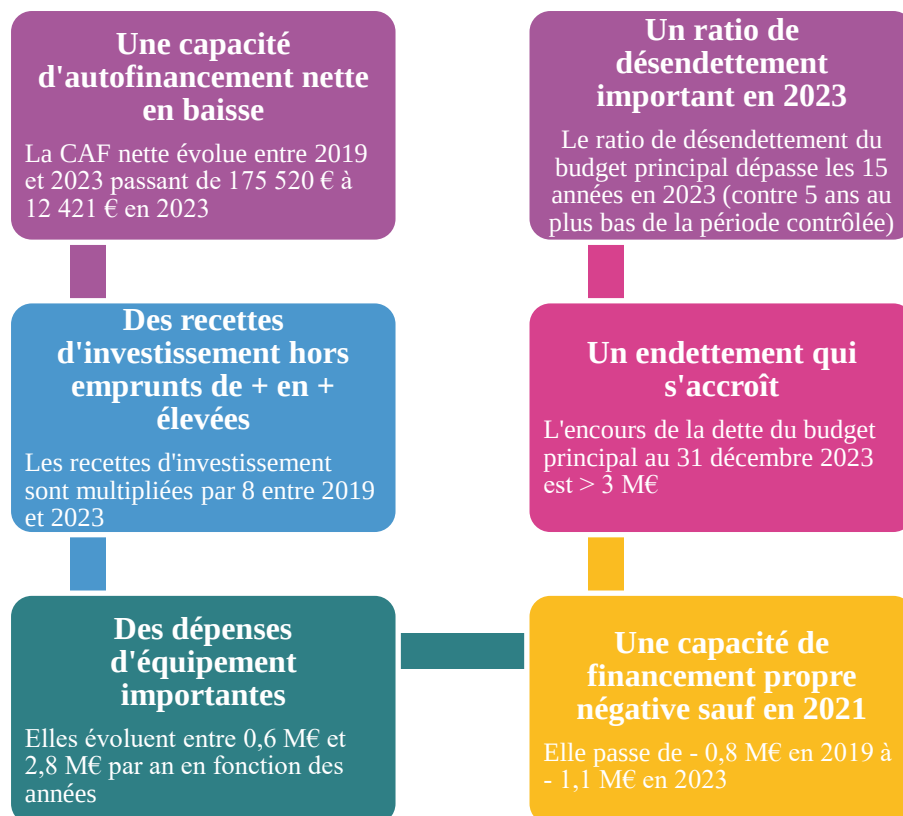
La chambre a constaté par ailleurs que les pratiques en matière de gestion des ressources humaines (notamment s'agissant des recrutements et des heures supplémentaires) étaient régulièrement non conformes au droit de la fonction publique et aux principes de transparence et d'égalité de traitement des 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.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mettre en place une PPI et un suivi des opérations d'investissement rigoureux.

Recommandation n° 2. : Revoir le bail commercial qui lie la commune à l'hôtel restaurant du Morvan.

Recommandation n° 3. : Mettre fin immédiatement à toute situation de conflit d'intérêt en systématisant la pratique des déports lors des votes en conseil municipal pour lesquels les membres présents ont un intérêt avec le sujet présenté.

Recommandation n° 4. : Respecter les règles de forme et de fonds des délibérations présentées en conseil municipal.

Recommandation n° 5. : Formaliser systématiquement les décisions du maire relevant des compétences déléguées par le conseil municipal et en rendre compte lors du conseil municipal suivant la (ou les) décision(s).

Recommandation n° 6. : Sécuriser le recours aux contractuels en s'appuyant systématiquement sur la bonne base juridique en cas de recours aux contractuels, en adoptant systématiquement la (ou les) délibération(s) préalable(s) nécessaire(s).

Recommandation n° 7. : Régulariser les mises à disposition d'agents auprès du comité de développement du territoire et du collègue.

Recommandation n° 8. : Intégrer régulièrement les immobilisations en cours dès lors qu'elles sont achevées, en communiquant au comptable un certificat administratif dès la mise en service du bien, permettant le passage du compte 23 au compte 21 adéquat.

Recommandation n° 9. : Mettre en place un suivi analytique précis des opérations réalisées en travaux en régie et revoir la délibération tarifaire.

INTRODUCTION

Présentation de la commune

Luzy est un chef-lieu de canton (dans l'arrondissement de Château-Chinon) du sud-est du département de la Nièvre, dans la partie sud du Morvan qui est limitrophe avec la Saône-et-Loire.

La commune de Luzy appartient à la communauté de communes Bazois Loire Morvan créée le 1^{er} janvier 2017 (fusion de trois anciennes communautés de communes).

La maire est Jocelyne Guérin, depuis 2014, qui est par ailleurs vice-présidente chargée de l'aménagement, de la dynamique et de l'accompagnement des territoires au département de la Nièvre.

La ville bénéficie d'un statut de pôle de centralité dans un environnement rural en voie de dépeuplement, qui lui permet le maintien d'une activité marchande, industrielle et d'abattage, en lien avec le bassin d'élevage du Charolais auquel elle appartient.

Dans un département marqué par le recul démographique, elle bénéficie d'un dynamisme notamment démographique à souligner. Quelques données socio-économiques permettent d'illustrer les tendances sur ce territoire.

La population municipale est de 1 988 habitants en 2021 et augmente depuis 2015, après avoir longtemps diminué. La population de référence de Luzy au 1^{er} janvier 2025 dépasse le seuil des 2 000 habitants avec 2 022 habitants¹.

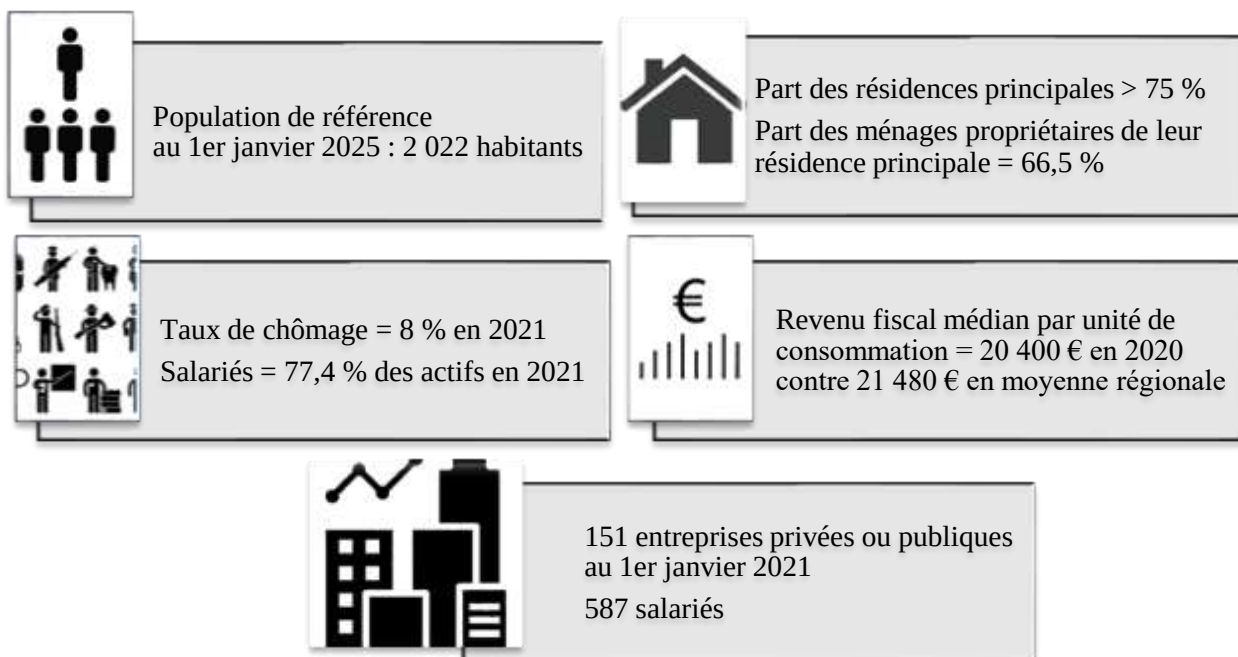
Tableau n° 1 : Population en historique depuis 1968

	1968*	1975*	1982	1990	1999	2010	2015	2021	2022
<i>Population</i>	2 598	2 639	2 746	2 422	2 234	2 006	1 981	1 988	2 022
<i>Densité moyenne (hab/km²)</i>	62,3	63,3	65,9	58,1	53,6	48,1	47,4	47,7	48,5

Sources : Insee, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2010 au RP2021 exploitations principales

(*) 1967 et 1974 pour les départements d'outre-mer. Les données proposées sont établies à périmètre géographique identique, dans la géographie en vigueur au 01/01/2024

¹ Les données de population au 1er janvier 2022 dans les limites territoriales des communes au 1^{er} janvier 2024 sont officielles et authentifiées par le décret n° 2024-1276 du 31 décembre 2024. Ce décompte des populations entre en vigueur au 1er janvier 2025.

Graphique n° 2 : Données socio-économiques clefs – Luzy

Source : Dossier complet – Commune de Luzy (58149) | Insee et Entreprise Luzy nombre d'entreprises créations par an

Sur l'année 2020, 15 nouveaux établissements ont été créés à Luzy. Sur les 151 entreprises de Luzy, 90 sont des établissements actifs employeurs ayant employé au moins une personne au cours de l'année écoulée : au sein de ces 90 établissements, 81 sont de très petites entreprises de moins de 20 salariés et 9 des petites et moyennes entreprises (de 20 à 200 salariés). Si le secteur privé est majoritaire en nombre de salariés, les plus gros employeurs restent ceux du secteur public (mairie, collège, clinique et centre de long séjour). Les principaux secteurs d'activités sont ensuite la réparation automobile, la fabrication de produits industriels et la construction.

Dans ce secteur rural limitrophe de la Saône-et-Loire, la commune de Luzy joue un rôle de pôle de centralité et s'inscrit dans les démarches « village du futur » et « petite ville de demain ».

Rappel de la procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Luzy pour les exercices 2019 jusqu'à aujourd'hui.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre programme annuel 2024 des travaux de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Il a été ouvert le 8 octobre 2024 par lettre du président de la chambre à Mme Jocelyne Guérin, maire de Luzy, ordonnateur en fonction depuis 2014. En application de l'article L. 243 - 1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 20 février 2025.

Lors de sa séance du 26 mars 2025, la chambre a arrêté des observations provisoires notifiées le 10 avril 2025 à l'ordonnatrice. Par courrier du 12 mai 2025, l'ordonnatrice a fait part de ses observations et sollicité une audition.

Des extraits les concernant ont été adressés le 10 avril 2025 au président du conseil départemental de la Nièvre et à des tiers concernés par les observations de la chambre. Une communication administrative a été adressée au comptable public du service de gestion comptable de Nevers le 16 avril 2025. Le 27 mai 2025 l'ordonnatrice a été auditionnée par la chambre régionale des comptes.

Au vu de cette audition et des différentes réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 3 juin 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Le précédent contrôle

Le dernier contrôle de la chambre portait sur la gestion de la commune de 2009 à 2015. Le rapport analysait la fiabilité des comptes et la gestion budgétaire de la commune. Puis le rapport pointait un certain nombre d'opérations d'investissement qualifiées de « périlleuses » au vu de la situation financière de la commune (le réseau de chaleur ; l'opération de réhabilitation de l'hôtel du Morvan et les opérations de revitalisation de centre-bourg). Enfin, il analysait la gestion des ressources humaines de la commune et notamment la mise en œuvre du régime indemnitaire et du temps de travail. La chambre invitait la commune de Luzy à supprimer les jours de congés pour ancienneté pour respecter la durée légale de 1 607 heures.

Interrogée sur les suites réservées à ce rapport, la commune de Luzy a précisé les efforts réalisés ou en cours sur la fiabilité des comptes et a justifié les opérations d'investissement réalisées depuis le contrôle au regard du « rôle de centralité » que la ville doit jouer « pour sauver tout un bassin de vie rural de 10 000 habitants ». Elle a informé par ailleurs la chambre du renouvellement par tacite reconduction du bail de l'hôtel du Morvan.

Compte tenu de l'enjeu de soutenabilité de la politique d'investissement de la collectivité toujours d'actualité (cf. ci-dessous), les suites réservées par la commune au précédent contrôle de la chambre régionale des comptes sont analysées dans le cadre du présent contrôle.

Le contrôle 2019-2024

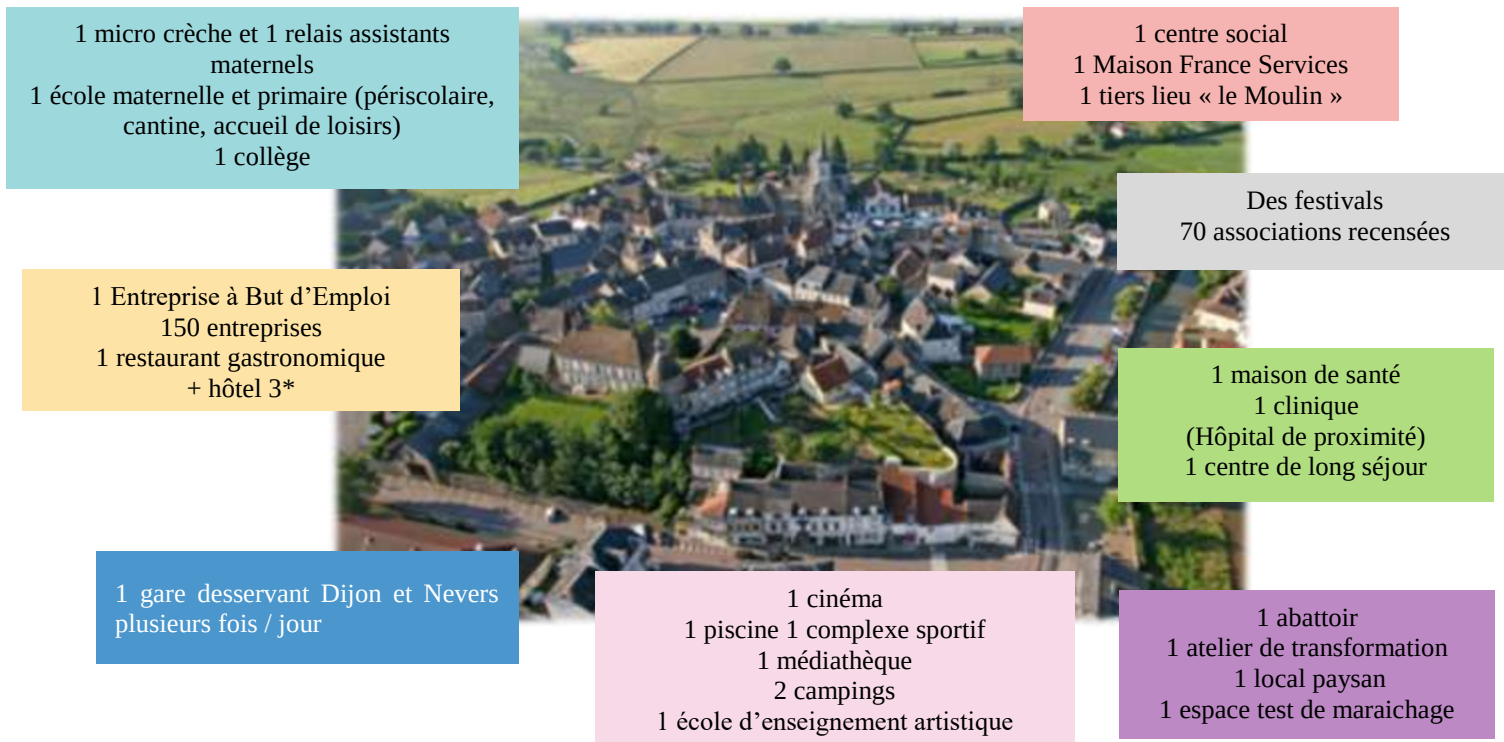
Le présent contrôle a porté sur la gouvernance de la commune, sur la gestion des ressources humaines, sur le volontarisme communal en matière de développement et d'attractivité, ses effets sur le territoire et le cadre juridique des interventions de la collectivité dans ce domaine. Il a également porté sur la qualité de la gestion budgétaire et la fiabilité des comptes, sur l'analyse de la situation financière de la commune, et la soutenabilité de sa politique d'investissement au regard de sa situation financière.

1 UNE COMMUNE QUI CONNAIT UN DYNAMISME CERTAIN, DANS UN DÉPARTEMENT MARQUÉ PAR LA BAISSÉ DE SA POPULATION

1.1 Une commune disposant de nombreux services, activités et entreprises

La commune de Luzy offre de nombreux services aux habitants du territoire qu'il s'agisse de services publics, d'activités commerciales ou culturelles. La présence d'une gare TER reliant la commune à Dijon et Nevers est un véritable atout pour le territoire.

Photo n° 1 : Panorama des activités à Luzy



Source : Photo de Luzy fournie par la commune

Le secteur économique est représenté avec une part importante du commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration.

Tableau n° 2 : Nombre d'unités légales² économiquement actives en 2021

	Nombre	%
Ensemble	159	100
<i>Industrie manufacturière, industries extractives et autres</i>	14	8,8
<i>Construction</i>	15	9,4
<i>Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration</i>	43	27
<i>Information et communication</i>	4	2,5
<i>Activités financières et d'assurance</i>	7	4,4
<i>Activités immobilières</i>	16	10,1
<i>Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services administratifs et de soutien</i>	16	10,1
<i>Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale</i>	28	17,6
<i>Autres activités de services</i>	16	10,1

Source : Insee, Système d'information sur la démographie d'entreprises (SIDE) en géographie au 01/01/2024

Les effectifs salariés croissent de 16 % sur la période sous revue³.

L'agriculture reste un secteur important. Sur le territoire de la communauté de communes, 596 exploitations agricoles étaient recensées⁴ en 2020 (ce qui représente 40 de moins qu'en 2010). Pour autant, les agriculteurs représentent 17 % des emplois sur ce territoire (contre 7 % à l'échelle de la Nièvre). Des structures de vente et de transformation sont présentes sur le territoire. À Luzzy, se trouvent un abattoir, un atelier de transformation et une boutique de vente directe de 34 producteurs qui se sont rassemblés dans une boutique de centre-ville (le « local paysan ») pour vendre en direct leur production.

Le taux de chômage s'élève à 8 % en 2021⁵ et a crû entre 2010 et 2021. Il est supérieur d'un point à celui de la Nièvre⁶.

² Unités légales marchandes et productives non agricoles, actives économiquement dans l'année.

³ Source : Nombre d'établissements employeurs et effectifs salariés du secteur privé, par commune x APE (2006-2023) — Open.urssaf.

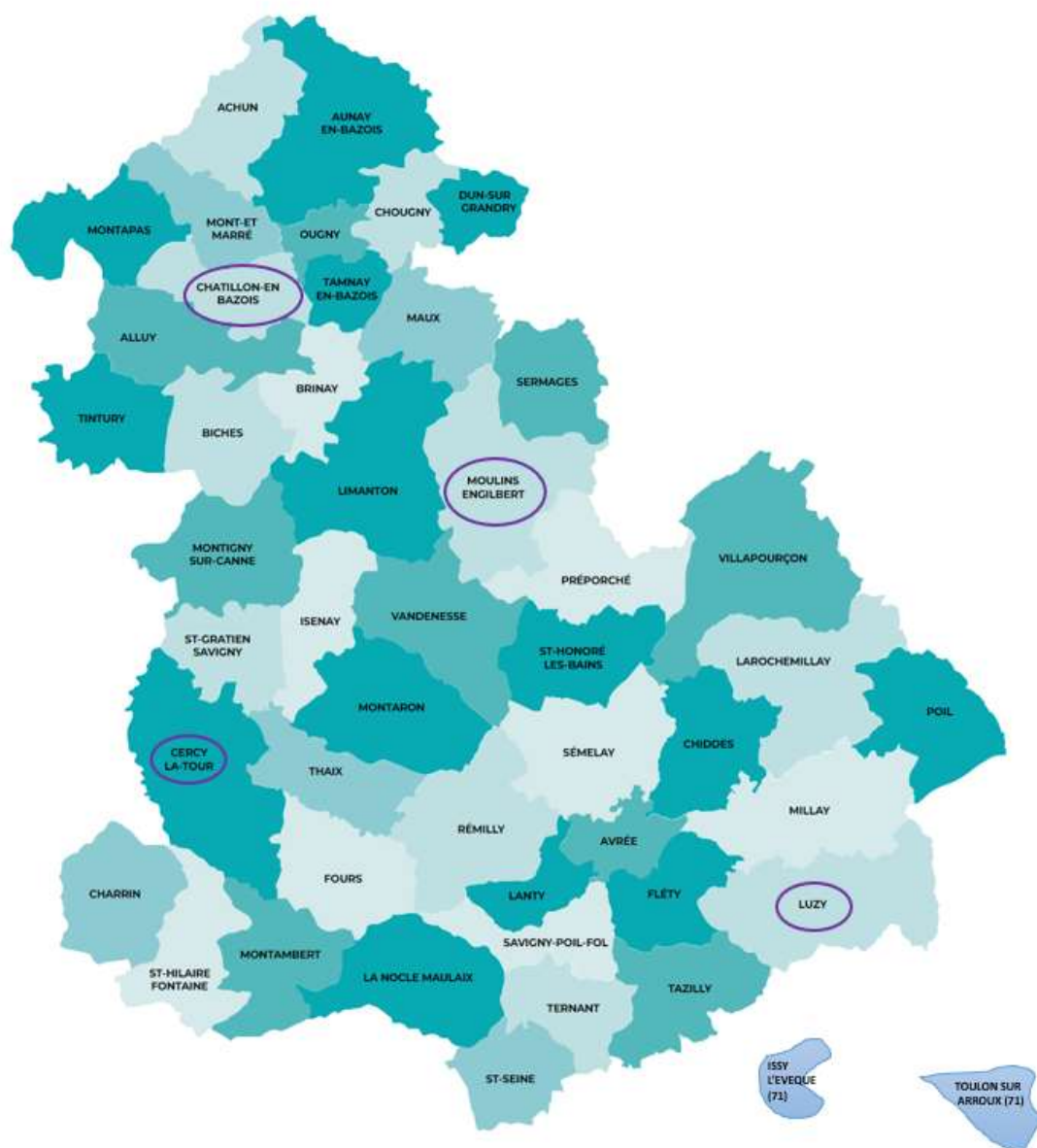
⁴ Source : diagnostic « Présentation du territoire » dans la convention cadre « Petites Villes de Demain » de 2021.

⁵ Dossier complet – Commune de Luzzy (58149) | Insee.

⁶ Taux de chômage localisé par département - Nièvre | Insee.

1.1.1 Luzy est la commune la plus peuplée de la communauté de communes Bazois Loire Morvan

Carte n° 1 : Luzy et les autres communes les plus peuplées du territoire



Source : CRC d'après carte du territoire de la communauté de communes Bazois Loire Morvan et google maps

Depuis 2018, la ville de Luzy a fait le choix d'accueillir de nombreux demandeurs d'asile et d'ouvrir une structure d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile

(SHUDA). La capacité d'accueil est de 45 personnes et la structure a ouvert le 1^{er} octobre 2018. À compter du 1^{er} juillet 2020, 15 places supplémentaires sont ouvertes⁷ au SHUDA.

Ainsi, 38 personnes ont été accueillies et prises en charge sur la fin de l'année 2018 soit 14 personnes isolées et six familles. Dès décembre 2018, trois enfants ont été scolarisés sur les établissements scolaires de la ville de Luzy.

Par ailleurs, la commune connaît l'installation de nouveaux ménages.

L'ensemble a conduit à une ouverture de classe à la rentrée scolaire 2023.

Ainsi, avec ses 2 022 habitants, Luzy est la commune la plus peuplée du territoire de la communauté de communes nivernaise qui compte trois autres petites villes de demain : Cercy-la-Tour (1 685 habitants), Moulins-Engilbert (1 384 habitants) et Châtillon-en-Bazois (875 habitants). Luzy est également plus peuplée que les deux communes Saône-et-Loiréennes à proximité que sont Toulon-sur-Arroux (1 458 habitants) et Issy-l'Évêque (687 habitants).

Cette caractéristique et les nombreux services et activités développés sur son territoire lui confèrent un rôle de centralité qui se mesure notamment par le nombre de personnes extérieures à Luzy qui bénéficient de ces services.

1.1.2 La commune est un pôle de centralité qui attire des usagers non luzycois

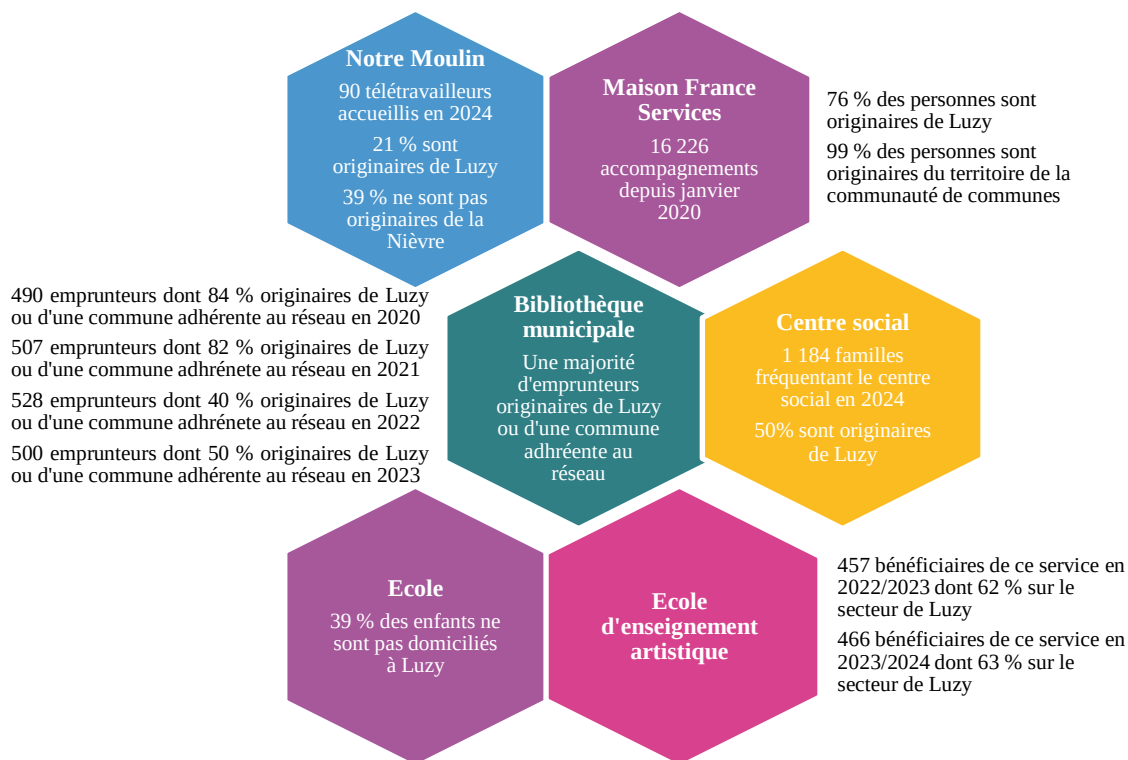
Luzy est inscrite dans le programme « Petites Villes de Demain »⁸ puis « Opération de Revitalisation du Territoire » visant à donner aux élus des communes de moins de 20 000 habitants, qui exercent des fonctions de centralités et présentent des signes de fragilité, les moyens de concrétiser leurs projets de territoire.

Cet effet de centralité se mesure notamment par la fréquentation des services publics présents à Luzy. À ce titre, l'analyse de fréquentation - par origine géographique des usagers - de certains de ces services permet de constater que les résidents de la commune ne sont pas toujours majoritaires dans la fréquentation des services publics locaux.

⁷ Ces places supplémentaires sont précisées dans l'avenant du 9 juillet 2020 relatif à la convention pluriannuelle de fonctionnement et de financement du dispositif SHUDA de Luzy.

⁸ La commune est cosignataire de la convention cadre « Petites Villes de Demain » pour les communes de Cercy-la-Tour, Châtillon-en-Bazois, Luzy et Moulins-Engilbert signée le 10 mai 2021 transformée en convention cadre « Opération de Revitalisation du territoire (ORT) » signée le 24 février 2023.

Schéma n° 1 : Données de fréquentation des principaux services publics de Luzy (par origine géographique des usagers)



Source : CRC d'après données communiquées par la commune + base de données des Maisons France Services.

Note : L'école d'enseignement artistique Sud Morvan Bazoïs est multisites (l'école dispense des enseignements sur plusieurs antennes (Luzy, Saint Honoré les bains et Châtillon en Bazoïs) et offre un service de proximité - les enseignants se déplacent sur les territoires. Elle est également mutualisée car les collectivités, regroupées par secteur, partagent financièrement, les heures d'enseignement dispensées, le poste de directeur et du secrétariat et les frais de fonctionnement.

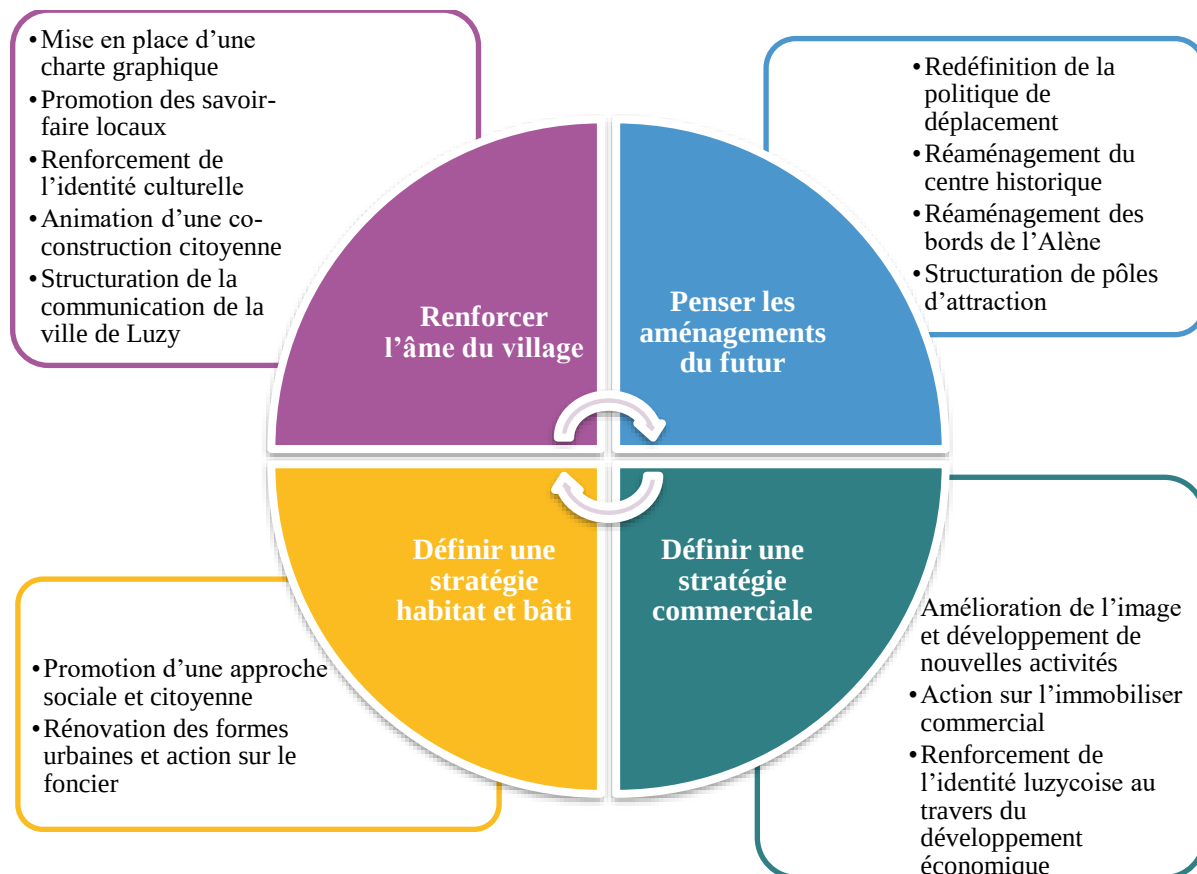
1.2 Sur ce territoire se multiplient des projets d'équipements et de revitalisation de la commune et de son attractivité

Entre 2014 et 2016, la maire nouvellement élue lance une grande consultation des habitants de Luzy qui prend plusieurs formes et a pour objectif de construire le « village du futur » avec les habitants.⁹ Après ces deux années de travail, l'étude d'aménagement durable pour la revitalisation du centre-bourg de Luzy dans le cadre du projet « Luzy village du futur » est présentée à la population et en conseil municipal du 4 novembre 2016.

⁹ Cette démarche participative prend des formes très variées et innovantes : atelier commerçants, atelier élus, réunions publiques, diagnostics en marchant, etc. Pour ce faire la commune est accompagnée par deux cabinets (architecte et animation de projets collaboratifs) et soutenue notamment par l'Etat dans le cadre du programme de revitalisation des centres bourgs (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire).

Dans ce « plan-guide » quatre axes de travail sont dégagés et de nombreuses fiches actions déclinées axe par axe.

Schéma n° 2 : Les quatre axes du plan guide aménagement « Luzy, village du futur »



Source : CRC d'après document « l'étude d'aménagement durable pour la revitalisation du centre-bourg de Luzy dans le cadre du projet « Luzy village du futur »

Ce guide est un véritable plan de mandat opérationnel, dans lequel la maire s'est engagée depuis lors.

Le compte administratif 2023 de la commune recense 25 opérations d'équipement pour un montant réalisé de près de 2,8 M€ (travaux sur des équipements municipaux, logements, opérations de voirie mais aussi de véritables opérations d'envergure telles que l'aménagement de la rue de la République, la réhabilitation du Moulin ou du champ de foire).

Quelques exemples d'actions ou d'opérations réalisées depuis l'adoption de ce plan-guide illustrent le dynamisme de cette commune.

1.2.1 Les opérations de requalification du centre-bourg passent notamment par la création de « pôles d'attraction »

L'objectif affiché est d'utiliser le bâti existant en centre-ville pour ramener l'activité dans cette zone. Six bâtis communaux ont été requalifiés.

Carte n° 2 : Les six bâtis communaux requalifiés



Source : Commune de Luzy, extrait document « la sobriété dans un projet de territoire »

L'opération récente de réhabilitation de l'ancien moulin de la commune illustre cette dynamique de requalification du centre-bourg. Le tiers-lieux numérique et social dénommé « Notre Moulin » récemment ouvert (octobre 2023) offre de nombreux services (espace convivial avec cuisine, espace de télétravail, salle informatique dotée de huit postes informatiques, salle de (visio) conférence, espace muséographique sur l'histoire du Moulin, espace de restauration, fab lab) aux habitants de Luzy et alentours¹⁰.

Trois télétravailleurs par jour en moyenne fréquentent l'espace de télétravail, une vingtaine d'associations ont utilisé les locaux pour des réunions en 2024, une ludothèque est installée 3 j / 5 au sein du Moulin depuis juin 2024, le fab lab est ouvert trois demi-journées par semaine et des ateliers informatiques ouverts au public ont lieu dans la salle informatique deux demi-journées par semaine¹¹.

L'opération de réhabilitation a été conséquente et portée par la commune qui assume au final près de 30 % du coût total de l'opération (hors frais de fonctionnement).

¹⁰ Source : rapport d'activité Notre Moulin, novembre 2024.

¹¹ Idem.

Photo n° 2 : Opération de réhabilitation « Notre Moulin »

Source : Photos fournies par la commune (avant/pendant/après)

Tableau n° 3 : Plan de financement (prévisionnel et réalisé) de l'opération Notre Moulin

	Plan de financement prévisionnel Notre Moulin		Plan de financement Notre Moulin au 30/11/2024	
	Montant Hors Taxe	%	Montant TTC	%
Dépenses totales	1 384 168 €	100 %	1 784 223 €	100 %
Travaux	1 183 495 €	86 %	1 480 755 €	83 %
Maîtrise d'œuvre	121 646 €	9 %	130 145 €	7 %
Frais divers	49 027 €	4 %	139 922 €	8 %
Équipements numériques	30 000 €	2 %	33 401 €	2 %
Recettes	1 384 168 €	100 %	1 784 223 €	100 %
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	484 459 €	35 %	542 491 €	30 %
Etat (recyclage foncier des friches)	138 417 €	10 %	128 000 €	7 %
Contrat de territoire (entre la Communauté de communes et le département Nièvre)	63 672 €	5 %	63 672 €	4 %
Conseil régional (Fonds en faveur du développement des tiers lieux)	420 787 €	30 %	487 238 €	27 %
Etat (fabrique de territoire)			50 000 €	3 %
Sous-total recettes hors autofinancement			1 271 401 €	71 %
Autofinancement	276 834 €	20 %	512 822 €	29 %

Source : le plan de financement prévisionnel a été adopté en conseil municipal le 15 novembre 2021 et le plan de financement réalisé est issu des tableaux de bord de suivi de l'opération de la commune

Note : Fin novembre 2024 la commune est dans l'attente de soldes de subventions notamment 32 000 € de la part de l'Etat au titre du fonds friches.

1.2.2 La mise en œuvre de la stratégie habitat – bâti vise à requalifier le bâti en centre-ville dans une logique de sobriété foncière

À ce titre, l'opération « fonds façades » a été mise en place en 2018 sur le centre-bourg de la commune de Luzy. Cette action consiste à donner les moyens aux propriétaires d'agir sur l'aspect esthétique de leur façade¹².

À travers une participation financière de la commune de la Luzy et du département de la Nièvre, les propriétaires situés dans le périmètre identifié peuvent bénéficier d'une aide afin d'entreprendre des travaux de réfection et de rénovation de leur façade et de participer à l'élan de revitalisation du centre-bourg.

La commune a souhaité poursuivre cette action pour une deuxième puis une troisième phase. Une convention d'attribution de subvention au profit de la commune de Luzy pour abonder le fonds façades a été signée le 22 février 2019 (pour 2019-2020) puis le 9 août 2022 avec le conseil départemental au titre du dispositif « fonds façades » 2021-2026.

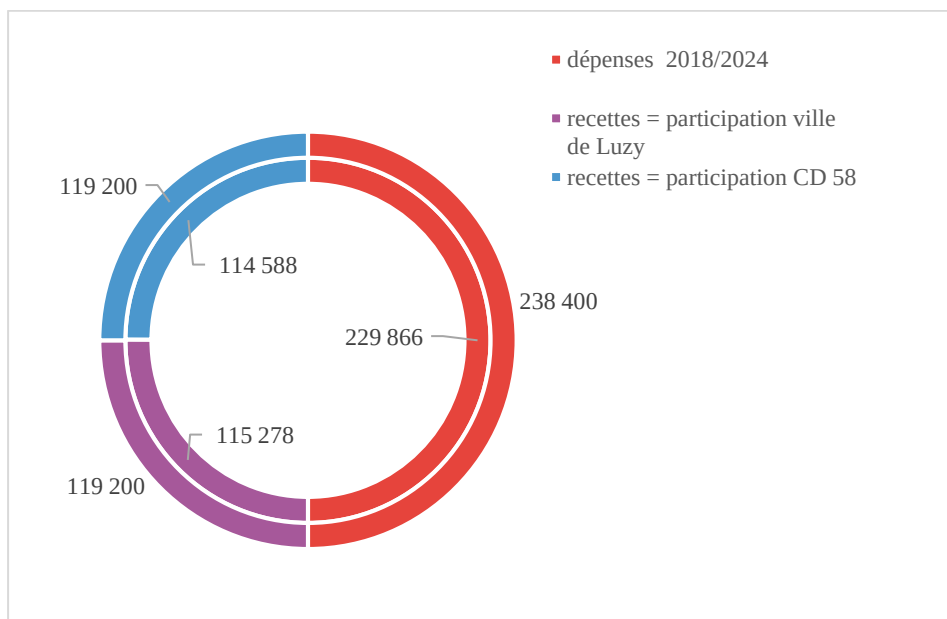
L'enveloppe budgétaire totale allouée à ce fond est financée à 50 % par le département de la Nièvre et à 50 % par la mairie de Luzy, ce qui représente un coût d'environ 120 000 € sur la période pour la commune et 39 opérations ont été prises en charge au titre de ce dispositif au 2 août 2024.

Photo n° 3 : Exemple de réalisation avec le fonds façades



Source : Photos fournies par la commune (avant / après)

¹² La subvention attribuée à chaque demandeur est égale à 50 % du montant total HT des travaux éligibles (dans la limite des crédits disponibles). La subvention est plafonnée à 10 000 € par immeuble. Pour favoriser la réussite de l'opération, un accompagnement des demandeurs est mis en place, il comporte un volet technique à travers des conseils gratuits en architecture, ainsi qu'une aide administrative pour la constitution du dossier de subvention.

Graphique n° 3 : Bilan financier en € (au 2 août 2024) du dispositif fonds façades

Source : les dépenses et recettes prévisionnelles ont été calculées en fonction des plans de financement présentés en conseil municipal les 17 octobre 2018 et 15 novembre 2021. Les dépenses et recettes réalisées sont issues du tableau de suivi du dispositif réalisé par la commune

Note : les données au centre représentent les dépenses et recettes réalisées. Les données à l'extérieur les dépenses et recettes prévisionnelles.

1.2.3 La stratégie en faveur du commerce local passe notamment par la lutte contre les friches commerciales et une politique en matière d'achat local

Cette dynamique s'illustre par deux dispositifs mis en place par la commune.

1.2.3.1 L'opération des « boutiques à l'essai »

Par délibération en date du 9 juillet 2020, la commune de Luzy adopte un règlement intitulé « boutiques à l'essai ». L'objectif est d'agir sur l'immobilier commercial notamment en centre-ville en incitant les propriétaires de commerces à ne pas laisser leur bien sans occupation (ceux-ci doivent être prêts à consentir un effort sur le loyer) et en permettant à « un porteur de projet de s'installer à Luzy et de créer une activité manquante ». La commune s'engage à prendre en charge le loyer du commerce pendant un an, à l'issue duquel le commerçant signe un bail classique avec le propriétaire.

Quinze conventions ont été signées depuis la mise en place de ce dispositif, représentant pour l'heure un coût pour la commune d'environ 44 000 € au 1^{er} novembre 2024.

Quatre conventions ont fait l'objet d'une résiliation anticipée (avant les 12 mois de prise de charge du loyer par la commune), soit 26 %.

Photo n° 4 : Exemple de boutiques à l'essai en centre-ville de Luzy



Source : Photos fournies par la commune

1.2.3.2 Un plan alimentaire territorial

Participant à la stratégie commune établie par le pays nivernais, la commune de Luzy a décliné un plan alimentaire territorial à l'échelle de son territoire.

Graphique n° 4 : La déclinaison du plan alimentaire territorial à Luzy



Source : Commune de Luzy, extrait document « la sobriété dans un projet de territoire »

L'équipe de restauration¹³ du collège de Luzy prépare chaque jour environ 120 repas pour les enfants de la maternelle et du primaire. En 2023¹⁴ le collège s'est approvisionné entre 30 % et 40 % en produits locaux (4 % en 2022), représentant un produit par jour.

¹³ Un agent technique de la mairie participe deux heures à la préparation des repas et renforce l'équipe de cuisine du collège. Par ailleurs, un volontaire en service civique a été embauché par la mairie notamment pour mener des actions éducatives sur ce sujet.

¹⁴ Source : Compte-rendu du comité de pilotage du plan alimentaire territorial de Luzy du 11 juillet 2023.

Au centre social et à la micro-crèche, 100 % des goûters sont issus de produits locaux depuis janvier 2023¹⁵. Des ateliers cuisine sont organisés pour les enfants et les familles.

Treize producteurs locaux fournissent la restauration collective et une association pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) regroupant 12 producteurs¹⁶ existe sur le territoire.

La lutte contre le gaspillage alimentaire est un objectif du projet. En 2017, 137 grammes en moyenne par plateau étaient jetés contre seulement 60 grammes en moyenne par plateau en novembre 2023¹⁷.

Enfin, un espace test de maraîchage a été inauguré en mai 2024 à Luzy à la ferme de Montarmin. Ce site est propriété de la commune et s'étend sur 55 ha. Un hectare est mis à disposition d'un jeune maraîcher qui s'engage à respecter le cahier des charges de l'agriculture biologique pour l'exploitation maraîchère des terrains mis à disposition. Cette expérimentation fait l'objet d'une convention entre la commune, le département de la Nièvre, l'entrepreneur à l'essai, la coopérative d'activité et d'emploi « Coopilot » et l'association « Semeurs du possible », adoptée en conseil municipal le 15 septembre 2022.

La commune participe également à la réflexion sur la lutte contre la précarité alimentaire initiée par des associations engagées dans l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

Elle mobilise des moyens humains pour la mise en œuvre de cette action : elle a procédé au recrutement d'une chargée de mission Programme Alimentaire Territorial ; l'un des agents techniques de la commune participe chaque jour à la confection des repas au collège (cf. partie 3.2.2) et un volontaire en service civique a été embauché par la mairie notamment pour mener des actions éducatives sur ce sujet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les différentes opérations d'aménagement et de revitalisation de Luzy ainsi que la vitalité du tissu associatif, culturel et commerçant ont donné lieu à plusieurs reportages de la part de médias nationaux sur Luzy¹⁸ et le dynamisme de cette commune est incontestable.

L'augmentation de la population, dans un département qui perd régulièrement des habitants, est à souligner, de même que le caractère innovant des démarches et dispositifs engagés.

Le volontarisme en matière d'attractivité et de développement de Luzy interroge pour autant d'un point de vue juridique et financier. Les actions de la collectivité ne respectent pas toujours le cadre juridique applicable et s'inscrivent dans une situation financière tendue.

¹⁵ Source : Compte-rendu du comité de pilotage du plan alimentaire territorial de Luzy du 23 février 2023.

¹⁶ Source : Diagnostic – Projet Alimentaire Territorial – Territoire de Luzy.

¹⁷ Source : Du bonheur dans l'assiette grâce aux circuits courts à Luzy - Le Journal du Centre.

¹⁸ Des racines et des ailes de France 3, février 2018 « Mon village en Bourgogne » ; Emission Succession de France 2, le 8 février 2024 ; émission « Grand format - le bonheur loin des villes » le 4 janvier 2021.

2 UNE VOLONTÉ DE DÉVELOPPEMENT NON DÉPOURVUE DE RISQUES JURIDIQUES ET FINANCIERS

2.1 Ces actions s'inscrivent dans une situation financière fragile qui interroge la soutenabilité de la politique d'investissement de la commune

Les dépenses du budget principal représentent 93 % des dépenses totales des budgets consolidés. Pour autant, compte tenu du poids relatif de la dette du budget principal et du budget annexe hôtel du Morvan, l'analyse qui suit porte soit sur le budget principal, soit sur ces deux budgets.

Tableau n° 4 : Présentation des budgets de la commune de Luzy au 31 décembre 2023

	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses totales		Dette au 31/12/2023	
Année 2023	Montant en €	% du total	Montant en €	% du total	Montant en €	% du total	Montant en €	% du total
BUDGET PRINCIPAL	2 753 630	89 %	3 186 753	97 %	5 940 383	93 %	3 026 059	71 %
BUDGETS ANNEXES								
BA atelier relais Luzy Lithopress (SPA)	18 757	1 %	-	0 %	18 757	0 %	18 900	0 %
BA hôtel restaurant du Morvan (SPA)	28 427	1 %	74 994	2 %	103 421	2 %	1 074 398	25 %
BA Voyages Gonin (SPA)	9 405	0 %	-	0 %	9 405	0 %	3 509	0 %
BA Fourniture de chaleur (SPIC)	261 844	8 %	19 780	1 %	281 624	4 %	140 766	3 %

Source : CRC d'après comptes de gestion ANAFI 2023 (hors CCAS)

En effet, le poids de la dette du budget principal n'est que de 70 % dans la dette totale de Luzy. La dette du budget annexe relatif à l'hôtel du Morvan représente 25 % de cette dette totale.

Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble de l'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion caractéristiques de la situation financière de Luzy (budget principal) et met en exergue en particulier la dégradation de la capacité d'autofinancement de la commune et le niveau élevé de la dette (voir analyse détaillée dans les parties 2.1.1 et 2.1.2).

Tableau n° 5 : Vue d'ensemble des comptes de Luzy 2019-2023 (en €)

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
= Produits de gestion (A)	2 270 429	2 541 255	2 334 364	2 636 594	2 638 664
= Charges de gestion (B)	1 857 688	1 790 791	1 871 040	2 105 338	2 331 871
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	412 741	750 465	463 324	531 256	306 793
<i>en % des produits de gestion</i>	18,2 %	29,5 %	19,8 %	20,1 %	11,6 %
+/- Résultat financier	-54 752	-62 933	-60 275	-56 354	-83 353
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	0	0	0	2 999	-25 140
= CAF brute	357 989	687 531	403 049	477 901	198 301
<i>en % des produits de gestion</i>	15,8 %	27,1 %	17,3 %	18,1 %	7,5 %
- Annuité en capital de la dette	182 469	200 067	704 713	182 137	185 879
= CAF nette ou disponible (C)	175 520	487 464	-301 664	295 764	12 421
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	205 723	755 519	1 362 400	1 468 284	1 753 386
= Financement propre disponible (C+D)	381 243	1 242 982	1 060 735	1 764 048	1 765 807
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 122 741	1 624 355	565 418	2 501 729	2 824 357
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	54 081	41 168	19 771	51 058	14 917
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	38 510
+/- Variation autres dettes et cautionnements	360	0	0	-1 100	-1 415
Total investissement (E)	1 177 182	1 665 523	585 189	2 551 686	2 876 370
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre (C+D-E)	-795 939	-422 541	475 546	-787 639	-1 110 563
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	800 000	500 000	0	0	800 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	4 061	77 459	475 546	-787 639	-317 883
= Fonds de roulement net global	245 730	323 190	798 736	11 097	-306 786
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	46,9	63,6	151,0	1,9	-46,4
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	2 996 340	3 296 273	2 591 560	2 410 524	3 026 059
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	8,4	4,8	6,4	5,0	15,3

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

En 2024, les principaux ratios sont plus favorables du fait d'une amélioration de la capacité d'autofinancement et d'un ralentissement prononcé des dépenses d'équipement, dont le montant est en net retrait en 2024.

La situation financière de la commune est très variable d'une année sur l'autre notamment en fonction des dépenses d'équipement d'ampleur qui sont ou non menées et de la mobilisation de l'emprunt en conséquence, le cas échéant. La situation devient critique les années de fort investissement comme en 2023.

2.1.1 Une capacité d'autofinancement qui se détériore

2.1.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion s'accroissent en moyenne de 3,8 % en moyenne chaque année entre 2019 et 2023 et de 16,2 % sur la période du contrôle, notamment grâce à l'accroissement des ressources d'exploitation¹⁹ (augmentation de près de 25 % notamment du fait de l'augmentation des revenus locatifs de la commune) et du dynamisme des recettes fiscales (+ 18 %). Ce dynamisme se confirme en 2024.

Il est à noter que la moyenne en € par habitant du montant des dotations et participations pour Luzy est de 379 € quand la moyenne est de 283 € pour les communes de même strate au niveau départemental, 216 € au niveau régional et 243 € au niveau national. La commune de Luzy bénéficie donc d'un niveau de dotations et participations par habitant supérieur aux communes de même strate²⁰, notamment parce qu'elle bénéficie d'une fraction de la dotation bourg-centre.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) augmente de 5,8 % en moyenne entre 2019 et 2023²¹ du fait de la progression importante de la dotation aménagement (la part forfaitaire restant stable quant à elle) caractéristique de la vocation péréquatrice de la DGF en faveur des communes les moins favorisées. Cette seconde part a augmenté de 11,7 % en moyenne chaque année sur la période sous contrôle soit 55,7 % entre 2019 et 2023. En 2024, la DGF augmente encore de 4 %.

Les recettes liées aux impôts locaux se sont accrues de 4,2 % en moyenne chaque année entre 2019 et 2023, soit 17,7 % entre 2019 et 2023, représentant près de 1,3 M€ en 2023 et plus de 1,35 M€ en 2024. Cette augmentation est due à l'effet base car la commune n'a pas procédé à une augmentation des taux sur la période sous revue, exception faite avec l'augmentation mécanique des taux due à l'intégration de la part départementale de la taxe sur le foncier bâti en 2021 au moment de la suppression de la taxe d'habitation (hors résidences secondaires).

¹⁹ Source : ANAFI, comptes de gestion 2019-2023.

²⁰ Document de valorisation financière et fiscale 2023 – analyse 2019/2023 – Direction des Finances Publiques.

²¹ La DGF totale passe de 522 322 € à 655 007 € entre 2019 et 2023 (ANAFI, comptes de gestion).

Les taux d'imposition votés par le conseil municipal de Luzy sont supérieurs à la moyenne des communes de la même strate au niveau départemental²². Par ailleurs le montant en euros par habitant des impôts locaux est largement supérieur (de plus de 100 € par habitant) – sur la période sous revue – à la moyenne des communes de même strate au niveau départemental, régional ou national. Cette double réalité réduit les marges de manœuvre de la commune pour activer le levier fiscal.

L'un des leviers à sa disposition afin de dégager des produits de gestion sont les recettes liées à la tarification des services publics municipaux. La part de ces produits²³ est faible (< 10 %) dans le montant global des produits de la commune. Pour autant, l'analyse des tarifs appliqués par la commune de Luzy montre que :

- ceux-ci sont faibles (ex : le prêt à la bibliothèque municipale est gratuit) en dépit d'une vague d'augmentation sur certains tarifs en 2023 et 2025 (ex : location de la salle des fêtes ; tarifs des cimetières et droits de place) ;
- ceux-ci n'opèrent pas systématiquement les différenciations tarifaires possibles de par la loi (ex : art. L.533-1 du code de l'éducation ; art. L.442-6 du code du patrimoine).

Au vu du nombre de services publics et d'équipements publics municipaux de la commune, des tarifs appliqués (dont parfois la gratuité) et des marges de manœuvre limitées de la commune en recettes, la commune de Luzy est invitée à mener une réflexion sur la politique tarifaire de ses services publics afin de dégager des marges des manœuvre.

2.1.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion augmentent de 26,3 % entre 2019 et 2023 et en moyenne de 6 % chaque année (cf. graphique n° 5 ci-dessous). En 2024 elles sont supérieures à 2,44 M€ et augmentent de près de 9 % par rapport à 2023. Elles progressent plus rapidement que les produits de gestion notamment du fait du dynamisme de l'ensemble des charges sauf les charges de personnel qui restent stables sur la période (variation annuelle moyenne de 0,7 % entre 2019 et 2023).

Les charges de personnel diminuent légèrement sur la période sous contrôle (elles sont comprises et varient entre 1,03 M€ et 0,93 M€ sur la période considérée) et passent de près de 54 % des charges courantes en 2019 à 41% en 2023. Cette baisse s'explique par la légère baisse des charges de personnel en valeur nominale mais surtout par l'augmentation des charges courantes dans leur ensemble. Cette évolution est à souligner car :

- la moyenne des communes de la strate est de 51 % en 2023 même si la moyenne en € par habitant des charges de personnel reste supérieure à celle des communes de même strate (492 € / habitant en 2023 contre 417 € / habitant pour la moyenne des communes de même strate) ;

²² En 2023 le taux d'imposition de la taxe d'habitation (22,62 %) est supérieur de 5,5 points à celui des communes de la strate départementale, le taux voté pour la taxe sur le foncier bâti (41,39 %) est supérieur de 1,2 points et le taux de la taxe sur le foncier non bâti est équivalent. Source : document de valorisation financière et fiscale 2023, DDFIP.

²³ 251 285 € de produits (chapitre 70) réalisés en 2023 contre 2,6 M€ de produits de gestion au global.

- les dépenses de personnel sont alimentées mécaniquement par différentes mesures indiciaires²⁴ sur la période sous revue (ex : l'effet-report en année pleine de la revalorisation de 1,5 % du point indiciaire des fonctions publiques au 1^{er} juillet 2023 (et celle de 2022) ; l'effet-report en année pleine de l'attribution de points d'indice majoré différenciés au 1^{er} juillet 2023 pour les agents dont l'indice brut est compris entre 367 et 418).

Les charges à caractère général progressent de + 58 % sur la période 2019-2023 passant de 567 870 € à 898 778 € (cf. annexe 2). Les postes de charges les plus lourds, et qui par ailleurs progressent de manière substantielle, sont le poste « achats » (+ 78,5 %) et « entretien et réparations » (+ 206 %) :

- s'agissant du poste « achats » celui-ci a notamment subi l'effet d'augmentation des fluides. Entre 2019 et 2023 les dépenses de la commune en matière d'électricité, chauffage, combustible et carburant ont augmenté fortement (passant de 138 982 € à 277 969 € soit un doublement de la dépense entre 2019 et 2023) ;
- s'agissant du poste « entretiens et réparations » représentant 107 483 € en 2023, soit 12 % des charges à caractère général, l'augmentation de + 206 % s'explique par l'accroissement des coûts de maintenance (passés de 1 620 € en 2019 à 61 094 € en 2023) non pas dus à de nouvelles prestations de maintenance mais à des changements d'imputation comptable.

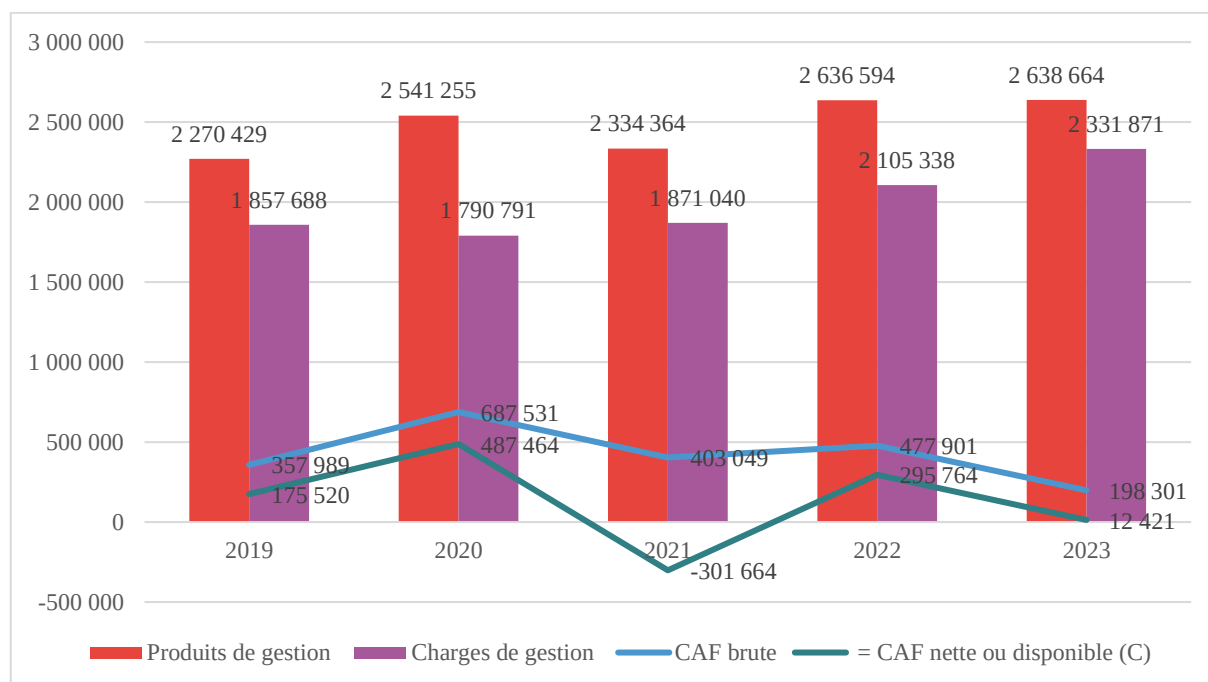
De manière globale, les charges de gestion de la commune de Luzy sont en euros par habitant supérieures à celles des communes de même strate²⁵, que ce soit au niveau départemental, régional et national, sur tous les postes de dépenses, exception faite des charges de personnel de la commune par rapport à la moyenne départementale²⁶. Ce niveau peut s'expliquer par son rôle de centralité et le nombre d'équipements et services publics pesant sur les finances de la commune.

Le niveau des charges de la commune est donc élevé et leur dynamique est supérieure à celle des produits de gestion, réduisant peu à peu ses capacités à dégager de l'autofinancement, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

²⁴ Cf. page 27 du rapport de la Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024, les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques*, fascicule 2, octobre 2024.

²⁵ Document de valorisation financière et fiscale 2023 – analyse 2019/2023 – Direction des Finances Publiques.

²⁶ S'agissant des dépenses des charges de personnel / habitant elles sont de 492 € / habitant pour la commune de Luzy contre 557 € / habitant au niveau départemental mais 367 € / habitant au niveau régional et 417 € / habitant au niveau national. Source : document de valorisation financière et fiscale 2023, DDFIP.

Graphique n° 5 : Evolution en € des produits, charges de gestion et de la CAF

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

En 2024, la CAF brute et la CAF nette s'améliorent (323 730 € et 105 384 €) mais restent faibles en comparaison des données des années précédentes (exception faite de l'année 2021 avec une CAF nette négative).

2.1.1.3 La capacité d'autofinancement

Les principaux indicateurs de gestion relatifs à la capacité d'autofinancement de Luzu (CAF) se sont dégradés sur la période considérée.

La CAF brute (qui correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses de même nature, et permet de déterminer l'indépendance financière d'une collectivité puisqu'elle est affectée en priorité au remboursement de la dette et au financement direct de l'investissement) a quant à elle chuté de 44,6 % et ne représente plus que 7,5 % des produits de gestion en 2023 (cf. tableau n° 5). Ce ratio repasse la barre des 10 % en 2024 tout en restant nettement inférieur à celui des autres années contrôlées.

Pour comparaison le montant de la CAF brute par habitant à Luzu est de 98 € par habitant en 2023 contre 200 € en moyenne pour les communes de même strate²⁷.

Enfin, la CAF nette correspond au solde de la capacité d'autofinancement nette de la commune une fois remboursée l'annuité en capital de la dette. Si l'annuité en capital de la dette de la commune de Luzu est restée stable (sauf pour l'année 2021) sur la période considérée, la diminution de la CAF brute entraîne *ipso facto* une diminution de cet autofinancement net,

²⁷ Source : Fiche DGFIP 2023, Luzu www.collectivites-locales.gouv.fr.

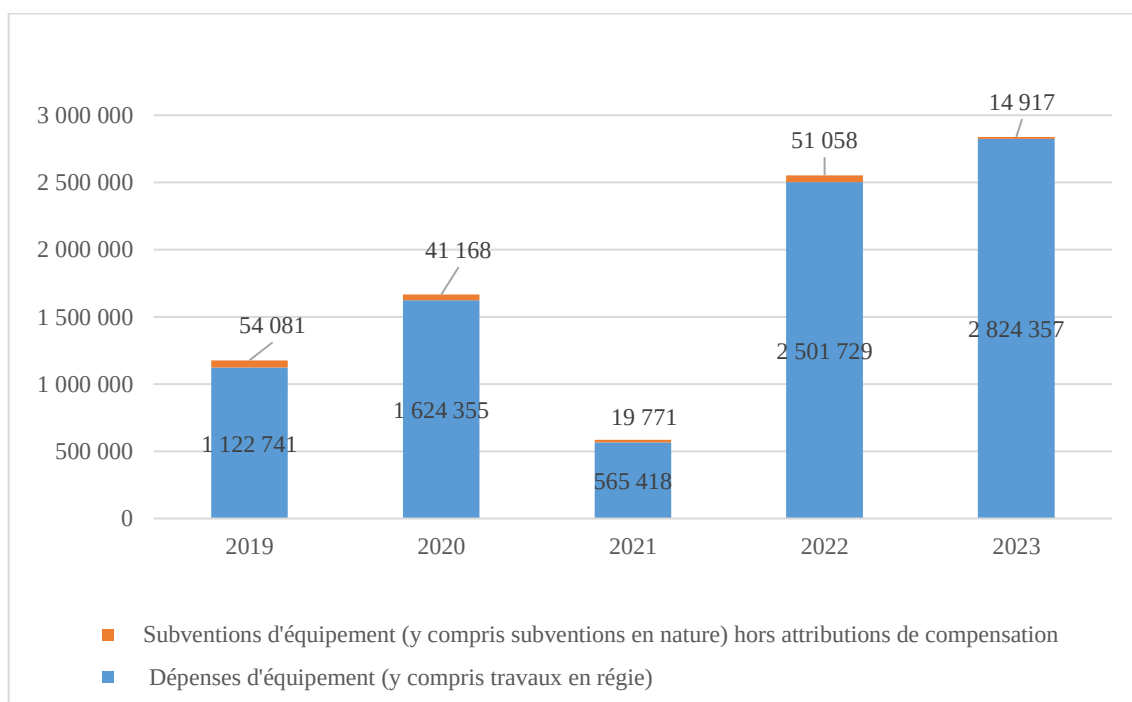
d'ailleurs proche de 0 en 2023. La capacité de la commune à autofinancer ses investissements est donc quasi nulle cette année-là. Elle redevient positive en 2024 (> 100 000 €) mais reste faible au vu des autres années²⁸ (exception faite de 2021) et du montant prévisionnel des investissements de la commune.

En comparaison, la CAF nette par habitant de la commune de Luzy en 2023 est de 6 € alors qu'elle est en moyenne de 128 € dans les communes de même strate²⁹.

2.1.2 Un financement des investissements essentiellement basé sur les subventions d'investissement des tiers

Les dépenses d'équipement sont importantes sur la période 2019–2023, particulièrement depuis 2022 où elles doublent presque par rapport aux montants de 2019 et 2020. Pour mémoire, entre 2009 et 2018 les dépenses d'équipement représentaient moins de 1 M€ (sauf en 2011). Le montant cumulé des dépenses d'équipement entre 2019 et 2023 s'élève à plus de 10 M€³⁰ et correspond aux nombreux projets d'investissement portés par la commune.

Graphique n° 6 : Evolution en € des dépenses d'équipement entre 2019 et 2023



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

²⁸ Sur 2019, 2020 et 2022, la CAF nette est en moyenne de 319 582 €.

²⁹ Source : Idem.

³⁰ Source : ANAFI, comptes de gestion 2019 – 2023.

En 2024 ces dépenses d'équipement se sont réduites fortement et ne représentent plus que 864 750 €.

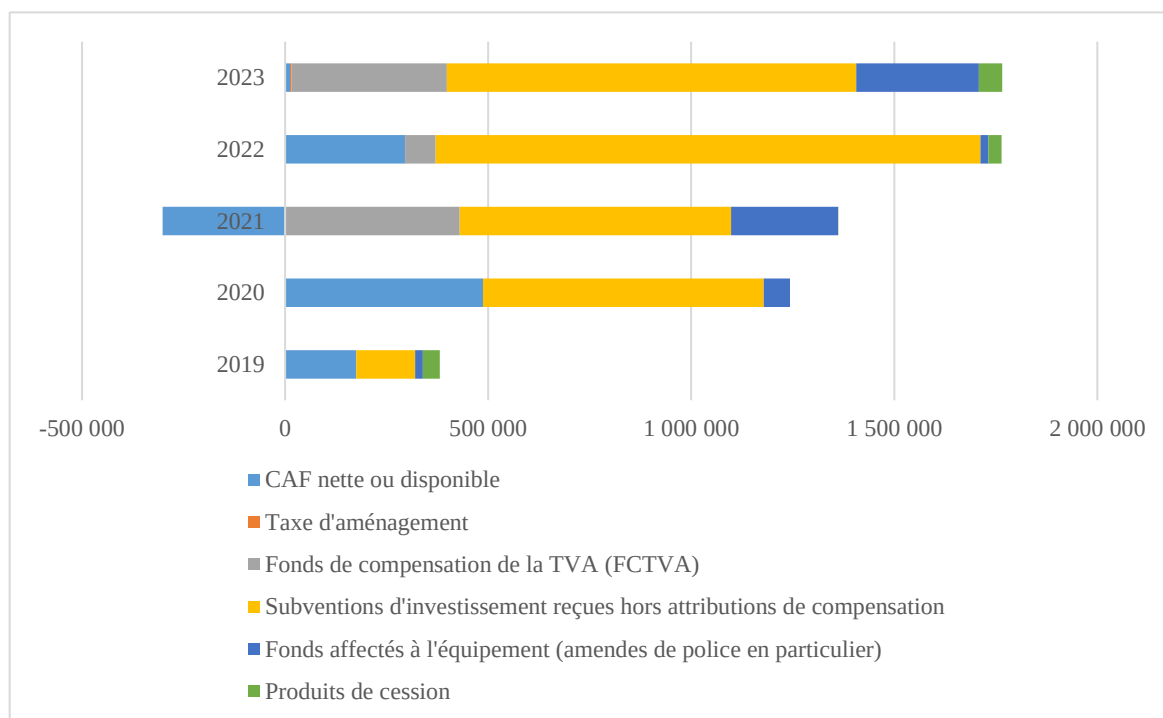
Sur la durée, la CAF nette n'étant pas suffisante pour financer seule ces grands projets d'équipement, la commune de Luzy a obtenu de nombreuses subventions, a dû mobiliser son fonds de roulement et recourir à l'emprunt pour financer cette politique d'investissement ambitieuse.

2.1.2.1 La mobilisation importante de subventions publiques pour les projets d'investissement

La part des subventions d'investissement reçues a été multiplié par sept entre 2019 et 2023, passant d'environ 145 000 € en 2019 à 1 M€ en 2023, et représente en cumulé 3,85 M€ sur la période de contrôle³¹. Elles représentent 60 % du financement propre disponible de la commune.

La commune mobilise fortement des subventions d'équipement. Par exemple, en 2022, année « record », elle a reçu plus de 1,3 M€ de subventions d'investissement³² soit 672 € par habitant, quand la moyenne des communes de la même strate était de 86 € par habitant.³³

Graphique n° 7 : Evolution 2019 – 2023 en € des ressources d'investissement hors emprunt



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

³¹ Source : ANAFI, Comptes de gestion 2019 – 2023.

³² Source : ANAFI, Comptes de gestion 2019 – 2023.

³³ Source : Fiche DGFIP 2022, Luzy www.collectivites-locales.gouv.fr.

L'importante mobilisation de subventions publiques est à mettre au crédit de la commune et lui permet de conserver un financement propre disponible pour les investissements de plus de 1,7 M€ en « compensant » la faiblesse de la CAF nette. Pour autant, la commune est fortement dépendante de ces subventions et des tiers financeurs (parmi lesquels l'Etat, le département de la Nièvre, la région, etc.).

2.1.2.2 Une dégradation de son besoin de financement, une mobilisation du fonds de roulement et un recours à l'emprunt.

Par ailleurs, compte tenu du niveau et de la dynamique des dépenses d'équipement de la commune de Luzy, le besoin de financement de la commune (au titre du budget principal) s'est accru pendant la période sous revue (passant de – 0,8 M€ € en 2019 à – 1,1 M€ en 2023) de même que son endettement (qui dépasse les 3 M€ en 2023)³⁴.

Pour financer sa politique d'investissement ambitieuse ces dernières années, la commune de Luzy a dû mobiliser son fonds de roulement qui en 2023 est de – 151 € par habitant contre 496 € par habitant en moyenne pour les communes de même strate³⁵. Celui-ci redevient positif en 2024.

Par ailleurs, elle a dû recourir à l'emprunt à hauteur de 2,1 M€ entre 2019 et 2023³⁶. Son ratio de désendettement a fortement crû en 2023 dépassant les 15 années théoriques de remboursement des emprunts si la commune consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts.

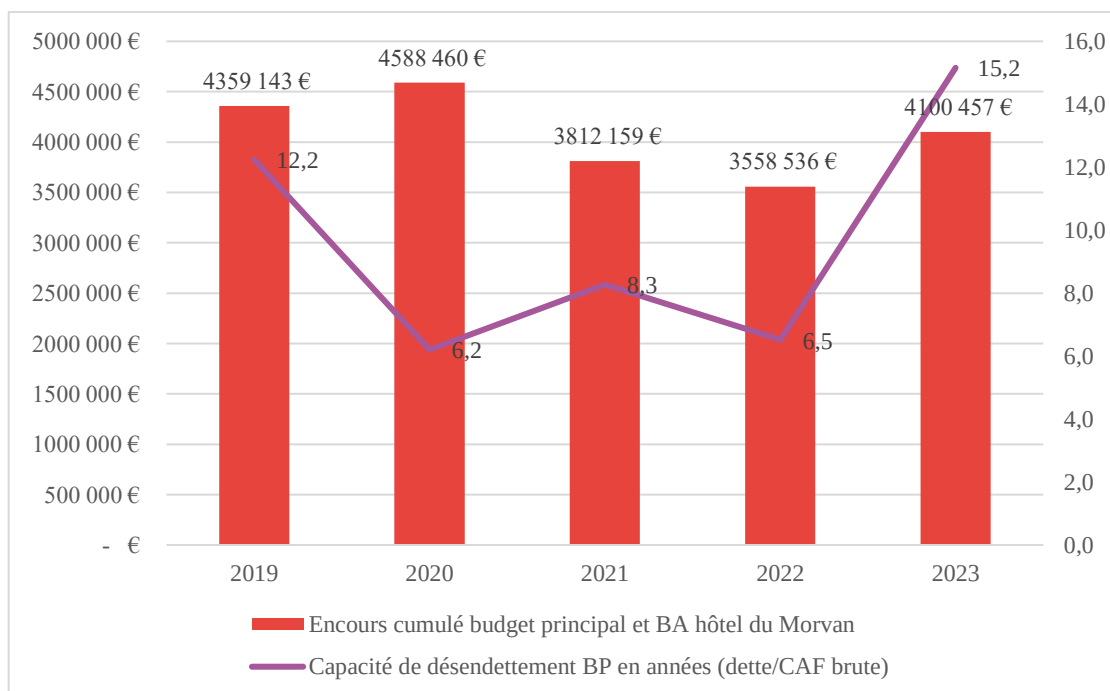
En consolidé (budget principal et hôtel du Morvan), le niveau d'endettement et le ratio de désendettement de la commune ont évolué selon le graphique ci-dessous. Si l'encours de la dette en 2023 est inférieur à l'encours de 2019, le ratio de désendettement a fortement augmenté compte tenu de la dégradation des capacités d'autofinancement de la commune de Luzy.

³⁴ Cf. tableau n° 5.

³⁵ Source : Fiche DGFIP 2023, Luzy www.collectivites-locales.gouv.fr.

³⁶ Source : ANAFI, comptes de gestion 2019 – 2023.

Graphique n° 8 : Evolution en € du niveau d'endettement et du ratio de désendettement entre 2019 et 2023 (budget principal et hôtel du Morvan)



Source : ANAFI, Comptes de gestion 2019 – 2023

Il convient de noter qu'en 2024, la capacité de désendettement repasse sous la barre des 10 années du fait de l'amélioration de la CAF brute et du non recours à de nouveaux emprunts en 2024.

2.1.2.3 Une situation bilantielle sous tension

2.1.2.3.1 Un encours de dette composé de prêts non risqués

La commune de Luzy compte quatre emprunts en cours au titre du budget principal : trois auprès de la caisse d'épargne et un auprès de la banque populaire. Trois sont à taux fixe et un à taux préfixé. Ils sont tous classés A-1 dans la typologie de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

Ainsi, l'encours de la dette ne comporte en lui-même aucun emprunt à risques.

2.1.2.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie se dégradent

La commune du Luzy a mobilisé son fonds de roulement sur la période considérée. Cette mobilisation, corrélée à son besoin de fonds de roulement, a dégradé sa trésorerie.

Tableau n° 6 : Evolution 2019 – 2023 du fonds de roulement, du BFR et de la trésorerie

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	245 730 €	323 190 €	798 736 €	11 097 €	-306 786 €
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-118 991 €	579 364 €	185 731 €	406 039 €	250 479 €
<i>= Trésorerie nette</i>	364 721 €	-256 174 €	613 004 €	-394 942 €	-557 264 €
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	69,6	-50,4	115,9	-66,7	-84,2
<i>dont trésorerie active</i>	764 721 €	743 826 €	1 113 004 €	105 058 €	442 736 €
<i>dont trésorerie passive</i>	400 000 €	1 000 000 €	500 000 €	500 000 €	1 000 000 €

Source : ANAFI, comptes de gestion 2019 - 2023

Le montant de trésorerie peut être jugé comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes. Or, la trésorerie de Luzy est négative en 2022 et 2023. Fin 2024, elle reste très faible (< 20 000 €) malgré l'augmentation du fonds de roulement net global (418 137 €).

Chaque année pendant la période sous revue³⁷, la commune contracte une ligne de trésorerie auprès de la caisse d'épargne afin de faire face à son besoin récurrent de trésorerie.

Le budget annexe hôtel du Morvan dégrade la trésorerie de Luzy chaque année avec un solde débiteur.

Tableau n° 7 : Incidence de la trésorerie du budget annexe sur le budget principal

<i>au 31 décembre en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>= Trésorerie nette</i>	-279 049	-300 613	-377 525	-315 000	-324 442
<i>dont compte de rattachement</i>	-279 049	-300 613	-377 525	-315 000	-324 442

Source : ANAFI, comptes de gestion – budget annexe hôtel du Morvan

2.1.3 Des projets d'envergure dont la soutenabilité doit être mieux mesurée

Dans le contexte financier décrit ci-dessus, la soutenabilité des projets d'investissement d'envergure que la commune a prévu d'engager n'est pas assurée, dans la mesure où des projets anciens continuent de peser sur les finances de la commune.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement et ne met pas en œuvre de comptabilité d'engagement (cf. partie 3.), ce qui rend le pilotage budgétaire pluriannuel difficile.

³⁷ 2019 : 400 000 € + 100 000 € ; 2020 : 1 M€ ; 2021 : 500 000 € ; 2022 : 500 000 € ; 2023 : 1 M€ et 2024 : 1 M€.

2.1.3.1 Le projet ancien de réhabilitation de l'hôtel du Morvan continue de peser sur les finances de la commune

Construit en 1877 dans la rue principale de Luzy, l'hôtel du Centre, devenu hôtel du Morvan, comptait, jusqu'à sa fermeture en 2007, une dizaine de chambres et assurait une activité de petite restauration. Avantagusement situé à deux pas de la mairie et du centre-bourg commerçant, le bâtiment était depuis lors à l'abandon et en attente d'un projet de reconversion.

Le précédent rapport de la chambre rappelait la chronologie de cette opération d'investissement dont le fondement juridique en matière économique était discutable.

Faute de repreneur, la commune a décidé, par délibération du conseil municipal en date du 21 avril 2011, d'acquérir le bâtiment, d'une surface de 600 m², pour un montant de 146 000 € TTC hors frais d'enregistrement et frais notariés. La commune en devient ainsi maître d'ouvrage pour le réhabiliter et le donner en exploitation sous la forme d'un crédit-bail à conclure avec les futurs gérants. À cette fin, elle envisage d'y installer un chef-cuisinier propriétaire d'un restaurant à Luzy mais en quête d'un établissement plus grand et plus moderne pour proposer restauration gastronomique et hôtellerie de qualité.

Cette opération de réhabilitation d'ampleur a permis l'installation en juillet 2015 d'un chef-cuisinier qui ouvre un hôtel 3 * et un restaurant gastronomique.

Photo n° 5 : L'opération de requalification de l'hôtel du Morvan



Source : photos fournies par la commune (avant/après)

Le plan prévisionnel de financement de ce projet de réhabilitation a beaucoup évolué. Dans son précédent rapport, la chambre observait que les travaux avaient été estimés à 1 043 000 € HT dans le cadre de la délibération susvisée du 21 avril 2011 et que le plan de financement a été revu plusieurs fois sur la période sous revue³⁸.

³⁸ Cf. page 36 du précédent rapport de la chambre régionale des comptes.

Le bail du 18 septembre 2015 mentionne que la commune a réalisé des travaux de rénovation et d'agrandissement à hauteur « d'environ 3 M€³⁹ ».

Indépendamment des subventions obtenues pour ce projet de réhabilitation, la commune a souscrit trois emprunts s'étalant jusqu'à 2040⁴⁰. Le capital restant dû fin 2023 est supérieur à un million d'euros et pèse sur les finances de la commune à double titre car :

- c'est la commune qui rembourse lesdits emprunts (avec une annuité de dette (capital et intérêts) supérieure à 100 000€⁴¹) ;
- c'est elle qui abonde chaque année le budget annexe de l'hôtel du Morvan pour équilibrer celui-ci en fonctionnement (subvention annuelle de 70 000 € depuis 2020).

En effet, les loyers perçus⁴²(entre 14 000 € et 30 000 € les années sous revue) ne permettent pas de couvrir le déficit de ce budget annexe, structurellement déficitaire (cf. partie 3.4.5).

Ainsi, cette opération est coûteuse pour la commune à plus d'un titre (cf. annexe n° 13) :

- la commune subventionne annuellement le budget annexe à hauteur de 20 750 € en 2019 et 70 000 € les années suivantes afin d'équilibrer ce dernier en section de fonctionnement ;
- la commune supporte la charge de la dette de cet équipement (cf. graphique n° 6) ;
- la trésorerie du budget annexe dégrade la trésorerie de la commune du fait d'une trésorerie structurellement négative pendant la période sous revue (entre -279 049 € en 2019 et -324 442 € en 2023).

La commune n'a pas saisi l'opportunité de l'arrivée à échéance du bail commercial au 30 juin 2024 pour réinterroger le (dés)équilibre économique de cette opération ni son fondement juridique (cf. partie 2.2.1). En effet, le bail a été reconduit par tacite reconduction.

2.1.3.2 Des projets nouveaux coûteux en investissement et en fonctionnement

La commune a prévu d'engager deux projets d'envergure.

2.1.3.2.1 La requalification de la place du champ de foire

Place stratégique située entre la rivière de l'Alène et le centre-ville, la place du champ de foire est l'une des portes d'entrée de la commune. Aujourd'hui vaste étendue d'enrobé,

³⁹ Cf. page 10 du bail commercial.

⁴⁰ Cf. page 40 du précédent rapport.

⁴¹ L'annuité en capital de la dette est passée de 68 753 € en 2018 à 73 614 € en 2023 ; les charges d'intérêt passant quant à elles de 33 621 € à 27 229 € en 2023.

⁴² Les loyers sont constitués d'une part indexée, à partir du 1er février 2017, sur l'activité de l'établissement (4 % du chiffre d'affaires lié à la restauration et à l'hôtellerie, et 1 % du chiffre d'affaires lié au service traiteur) et d'une part fixe correspondant à la location du matériel de cuisine et du mobilier immeuble par destination (13 785 € par an en année pleine). Dans son précédent rapport, la chambre constatait que « le loyer versé par l'hôtel-restaurant apparaît très insuffisant pour équilibrer l'opération, c'est-à-dire pour couvrir l'annuité d'emprunt et que sa modicité conduira la commune à subventionner le budget annexe de l'hôtel du Morvan chaque année, pour des montants variant au minimum entre 46 785 et 82 260 € ».

l'ambition du projet est de renaturer l'espace et de donner à voir la présence de l'Alène sur cette place.

Photo n° 6 : Place du champ de foire



Source : Photos fournies par la commune

Le plan de financement de cette opération a fait l'objet de quatre modifications entre le 18 février 2023 et le 25 novembre 2024⁴³.

L'opération complète s'élève donc, de manière prévisionnelle, à près de 1,7 M€⁴⁴ dont 20 % doivent relever de la commune de Luzy.

Suite aux observations de la chambre régionale des comptes en cours d'instruction, l'ordonnateur a indiqué, qu'au vu de la consultation des entreprises sur la phase 1 conduite au 1^{er} trimestre 2025, le montant aurait été revu à la baisse et s'élève dorénavant à 1,073 M€.

Cette opération d'envergure pour laquelle les opérations de maîtrise d'œuvre ont débuté est coûteuse pour la commune et va peser sur les finances de cette dernière, et ce d'autant plus que les dépenses de fonctionnement induites par les opérations d'équipement projetées ou réalisées ne sont pas estimées dans les projets et que les subventions attendues peuvent être fragilisées par le contexte actuel sur les finances publiques nationales et locales.

⁴³ Par délibération en date du 18 février 2023 le conseil municipal de Luzy a adopté un plan de financement prévoyant des travaux à hauteur de 1,3 M€ HT. Le 30 octobre 2023 une nouvelle délibération était adoptée en conseil municipal rectifiant ce plan de financement (nouvelles subventions attendues). De nouveau, le 19 décembre 2023 en conseil municipal le plan de financement était modifié (nouvelles dépenses) et présente une dépense prévisionnelle HT de 1 357 491 €. Par délibération en date du 8 août 2024 une nouvelle tranche de travaux est adoptée (tranche 2 avec deux lots) avec un coût prévisionnel de 384 448 € HT. Enfin un nouveau plan de financement de la tranche 2 est présenté en conseil municipal le 25 novembre 2024.

⁴⁴ Cf. annexe 3 - Récapitulatif des plans de financement adoptés en conseil municipal – opération de requalification du champ de foire.

2.1.3.2.2 L'aménagement du pôle culturel

Photo n° 7 : Le futur pôle culturel



Source : photo fournie par la commune

En vertu de son plan guide d'aménagement, la commune a pour projet de créer un pôle culturel en centre-bourg dans lequel, en complément de la salle des fêtes, du cinéma, de la bibliothèque, et de la cour, sont prévues la rénovation et la transformation des espaces existants, la création de nouveaux espaces (salle de spectacle petite jauge, salles de création et de répétition, pour les artistes, l'école de musique, l'orchestre d'harmonie, les pratiques amateurs, espace de stockage matériel, espaces collectifs (bar, espace accueil, sanitaires, etc.), bureaux regroupés pour les employés avec salles de réunions, logement pour accueil temporaire, aménagements extérieurs pour accueil de festivals, etc.).

Pour l'heure aucun chiffrage précis de cette opération n'a été présenté en conseil municipal, opération annoncée comme étant reportée après les élections municipales.

La chambre prend acte de ce report et invite la commune à la prudence vis-à-vis d'opérations d'équipements qui risquent d'impacter fortement ses finances.

Compte tenu des montants des opérations pluriannuelles, des montants des subventions sollicitées et accordées et de la situation financière fragile de la commune, la chambre recommande à la commune :

- la mise en place d'une programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) ;
- la mise en place d'un suivi des opérations d'équipement assurant une information fiable des élus et des habitants et permettant de mesurer les conséquences des choix d'investissement ambitieux.

Recommandation n° 1. : Mettre en place une PPI et un suivi des opérations d'investissement rigoureux.

2.2 Cette action volontariste interroge également juridiquement et nécessite une plus grande sécurisation de l'action publique

2.2.1 Complémentaire de la compétence intercommunale en matière de développement économique, l'action municipale ne respecte pas toujours le cadre réglementaire

2.2.1.1 Une action municipale complémentaire de la compétence de l'intercommunalité

Par délibération en date du 29 juin 2017, la communauté de communes Bazois Loire Morvan (CCBLM) précise sa compétence en matière de développement économique et la « complémentarité entre les communes et la communauté de communes sur l'accueil et l'installation des acteurs économiques ». La délibération de la commune de Luzy du 14 décembre 2022⁴⁵ portant modification des statuts de la communauté de communes, énumère en annexe précisément les compétences de cette dernière notamment en matière économique. Celle-ci est restreinte aux zones d'activité, au soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire et à la promotion du tourisme.

En effet, les EPCI à fiscalité propre ont vu leurs compétences étendues par la loi NOTRe, qui a opéré en leur faveur un transfert de compétences en matière économique au 1^{er} janvier 2017⁴⁶. Ils exercent donc de plein droit, en lieu et place des communes membres, les actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-16 du CGCT : la création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire.

Il existe une atténuation à ce principe pour les communes membres d'une communauté de communes car l'intervention de la commune reste possible pour les actions relevant du soutien aux activités commerciales non reconnues d'intérêt communautaire, ainsi que le précise l'article L. 5214-16 du CGCT. En maintenant cette notion, la loi NOTRe a préservé la capacité des communes à intervenir, notamment, en matière d'animation du centre-ville, d'intervention sur les baux commerciaux, etc.

Par ailleurs, lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population, en milieu rural, une commune peut confier à une association ou à toute autre personne la responsabilité de le créer ou de le gérer, et peut aussi accorder des aides (article L. 2251-3 du CGCT). La sauvegarde du « dernier commerce » ou du « dernier service » n'entre pas dans la

⁴⁵ Parmi les compétences obligatoires se trouvent les « actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

⁴⁶ Source : Maires de France - dossier juridique — *Analyse de la répartition des compétences en matière d'aides économiques*, Fabienne Nedey. N°383, octobre 2020.

définition de la compétence économique transférée à l'EPCI : à ce titre, elle reste une compétence de la commune.

Ainsi, la politique de la commune de Luzy en matière de soutien à l'économie et à l'attractivité s'inscrit dans ce cadre complémentaire entre communes et intercommunalité.

En revanche, ce volontarisme en matière de développement local s'inscrit dans des procédures non sécurisées juridiquement comme l'illustre le renouvellement du bail de l'hôtel du Morvan en 2024.

2.2.1.2 L'exemple ancien de l'hôtel du Morvan a connu une nouvelle actualité en 2024 du fait de la fin du bail initial

Dans son rapport de 2017, la chambre relevait que la commune de Luzy a fait le choix d'une intervention économique, substantielle par son montant et la part de risque supportée, dans une activité d'hôtellerie-restauration relevant indiscutablement, eu égard aux ambitions affichées par l'établissement, du secteur marchand.

L'article L.1511-3 du CGCT⁴⁷ donne compétence à toutes les catégories de collectivités territoriales et groupements de communes pour attribuer des aides sous diverses formes. La loi NOTRe du 7 août 2015 a confirmé que les aides à l'immobilier d'entreprises relèvent de la compétence du bloc communal, qui dispose d'un fondement légal pour intervenir au profit d'un entrepreneur.

Les dispositions réglementaires du CGCT ainsi que le décret n° 2007-732 du 7 mai 2007 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (remplacé par un décret de 2022), fixent des conditions strictes pour l'octroi de ces aides.

Aussi, aux termes de l'article R. 1511-4-2 du même code : « *Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements déterminent les conditions d'attribution, de liquidation, de versement, d'annulation et de reversement des aides accordées en vertu de la présente section. (...)* ».

En accordant un loyer inférieur⁴⁸ à la valeur du marché à l'hôtel-restaurant du Morvan, la commune doit être regardée comme accordant une aide à l'investissement immobilier sur le

⁴⁷ Aux termes de l'article L. 1511-3 du CGCT : « Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, **de location** ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail **à des conditions plus favorables que celles du marché**. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à **l'établissement d'une convention** et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise ».

⁴⁸ Le montant de ces loyers (entre 14 000 € et 30 000 € les années sous revue) soit entre 1 166 € mensuels et 2 500 € mensuels est faible au regard de la superficie louée (un logement, occupé par le gérant, est par ailleurs inclus dans cette location), de l'équipement du bien et du matériel mis à disposition. À titre de comparaison, en

fondement de l'article L. 1511-3 précité, pour le maintien d'une activité d'hôtellerie-restauration dans sa commune et doit respecter les règles encadrant ces aides économiques.

En effet, la mise à disposition gratuite ou à un prix réduit d'un bien à un entrepreneur, constitue une aide économique. Or, une collectivité ne peut attribuer d'aide sous quelle que forme que ce soit, que dans le strict respect des principes d'égalité et de transparence. A cette fin, elle doit justifier que l'octroi de ces aides répond à un motif d'intérêt général, garantissant notamment l'absence de tout favoritisme.

Cette forme d'aide aux entreprises doit, par ailleurs, répondre à plusieurs conditions, qui n'ont pas été remplies au cas d'espèce :

- en vertu de l'article L. 1511-3 précité, ces aides doivent respecter des règles de plafond et de zones déterminées par voie réglementaire (articles R. 1511-4 et suivants) ;
- les aides doivent donner lieu à l'établissement d'une convention avec le bénéficiaire (L. 1511-3) qui, en principe, fixe les contreparties à l'aide accordée⁴⁹ ;
- conformément à l'article L. 4251-17 du CGCT, les aides à l'immobilier attribuées aux entreprises par les communes doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Or, le montant de l'aide n'a pas été évalué par délibération du conseil municipal à la suite d'une estimation du service des domaines ou d'un expert (article R. 1511-4 du CGCT) et il n'est pas possible de déterminer si l'aide respecte les taux prévus par le décret n° 2022-968 du 30 juin 2022 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (soit 35 % en l'espèce).

Le renouvellement du bail en juin 2024 aurait dû être l'occasion de respecter l'ensemble des règles précitées relatives aux aides à l'immobilier d'entreprise. Or, ce dernier a été renouvelé tacitement pour une durée indéterminée (à défaut de congé de la part du bailleur et de demande de renouvellement de la part du preneur dans les délais et formes prévues au bail) sans que ne soit reposée la question financière et juridique. Ce renouvellement n'a pas fait l'objet d'un examen et d'un débat en conseil municipal.

Ainsi, la chambre recommande à la commune de revoir le bail commercial qui la lie à l'hôtel du Morvan et :

- de procéder à l'évaluation de son bien conformément aux dispositions de l'article R. 1511-4 du CGCT ;
- de fixer le montant du loyer en conformité avec les règles applicables au vu de cette évaluation ;

centre-ville, une pizzeria relevant du dispositif des boutiques à l'essai dispose d'un loyer de 500 € mensuels pour une superficie de 50 m² et un local commercial se loue environ 2 000 € /m² mensuels.

⁴⁹ Il incombe à la commune d'administrer ses propriétés, mêmes privées, conformément au principe de sauvegarde de ses intérêts patrimoniaux. A ce titre, la commune doit justifier de contreparties appropriées eu égard à la valeur réelle du patrimoine (CC, décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010). Sur ce dernier point du montant de l'aide, l'article R. 1511-4 du CGCT en fixe les modalités de fixations : « I. – Pour l'application de la présente section, la valeur vénale des terrains ou bâtiments utilisée comme référence pour la détermination du montant des aides que peuvent attribuer les collectivités territoriales et leurs groupements, dans les conditions prévues à l'article L. 1511-3, est fixée par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques ou par un expert. (...) ».

- de signer une convention avec le bénéficiaire de l'aide comportant les contreparties à cet avantage économique.

Recommandation n° 2. : Revoir le bail commercial qui lie la commune à l'hôtel restaurant du Morvan.

2.2.2 Des situations de conflits d'intérêts et porteuses de risques d'atteinte à la probité⁵⁰

Le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l' élu local a créé quatre articles (R. 1111-1 A à R. 1111-1 D) au sein du code général des collectivités territoriales. Ces articles sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2023. À partir du 1^{er} juin 2023, tout élu local peut questionner un référent déontologue dédié, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques. Pour ce faire, la collectivité doit prendre une délibération définissant le (ou les) référent(s), ainsi que les modalités d'accès.

Par délibération du 9 juin 2023, la commune de Luzy a procédé à la désignation des référents déontologues, adopté la charte de l' élu local « engagement déontologique et éthique des élus » et conventionné avec le centre de gestion de la Nièvre pour bénéficier de son offre de service « référent déontologue » permettant aux élus d'accéder à ces services.

Pour autant plusieurs situations identifiées au cours du contrôle témoignent d'un non-respect des règles en matière de déontologie et probité, dont certaines après la délibération du 9 juin 2023 susmentionnée.

2.2.2.1 Le cas des boutiques à l'essai

Dans le cadre du dispositif des boutiques à l'essai, la maire a été amenée à signer une convention tripartite (prévoyant le versement d'une somme au propriétaire de la boutique pendant un an, équivalent au loyer de la boutique) entre un locataire (un fleuriste), la commune et un propriétaire de local commercial en centre-bourg de Luzy⁵¹. Or, les propriétaires sont sa propre fille et son gendre.

Il convient d'ailleurs de noter que la maire signe les baux et conventions dans le cadre de ce dispositif sans délégation du conseil municipal en la matière.

⁵⁰ Les atteintes à la probité sont un terme générique qui regroupe les six infractions pénales (corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêts, détournement de fonds publics et octroi d'avantage injustifié dit « favoritisme ») auxquels les élus sont exposés dans l'accomplissement de leurs activités (source : Agence Française Anticorruption (AFA) et Association des Maires et présidents d'intercommunalités de France (AMF), guide pratique à l'attention des élus du bloc communal « Mieux gérer les risques d'atteinte à la probité », novembre 2024).

⁵¹ Le bien immobilier en question est situé 9 place du 8 mai 1945.

L'analyse comparative⁵² du coût des loyers au m² montre qu'il n'y a pas d'avantage disproportionné des bailleurs sur cette convention par rapport aux autres baux passés. Pour autant, la signature de la convention et du bail par la maire est constitutive d'une situation de conflit d'intérêt.

Pour rappel, la définition du conflit d'intérêts est donnée par la loi⁵³ : « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

2.2.2.2 Le contrat d'assurance flotte automobile de la commune

L'ancienne adjointe démissionnaire en 2023, par ailleurs agente d'assurances, a été l'assureur⁵⁴ de la flotte automobile (pour un coût annuel d'environ 6 400 € en 2022) de la commune de Luzy.

À la suite d'un conflit intervenu en janvier 2023 sur un chantier de travaux auquel elle participait en tant qu'assureuse, cette dernière procède à la résiliation du contrat d'assurance de la flotte automobile de la commune et s'en explique par courriels auprès de l'ensemble des élus municipaux de Luzy. Dans les courriels en question elle mentionne la situation de conflit d'intérêt qui lui a été reprochée et celle-ci est en effet manifeste⁵⁵.

Du fait de la résiliation du contrat par l'assureur, la commune a remis en concurrence le marché d'assurance automobiles en 2023. Tout en prenant acte de ces éléments, la chambre rappelle à la commune son obligation de commander des prestations dans le respect systématique des dispositions du code de la commande publique en recourant notamment aux mesures de publicité appropriées et en effectuant périodiquement des mises en concurrence.

2.2.2.3 Les contrats de prêts et de lignes de trésorerie

Dans le cadre du recours aux produits bancaires (emprunts et lignes de trésorerie), la maire dispose⁵⁶ d'une délégation de compétence du conseil municipal (à hauteur de 1 M€ pour les lignes de trésorerie et de 800 000 € pour la réalisation des emprunts).

La commune a régulièrement recours à l'emprunt et à des lignes de trésorerie. Interrogée sur les modalités de consultation des banques sur le sujet (formalisme, nombre de banques

⁵² Les loyers pris en charge par la commune pendant un an oscillent entre 2,04 € et 10 € le m² et le loyer au m² du bien considéré est de 4 €.

⁵³ Article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁵⁴ Le contrat initial date d'avant la période sous revue, comme l'ensemble des contrats d'assurance de la commune. Une consultation générale avait été lancée en 2015 et depuis lors les contrats renouvelés chaque année, par tacite reconduction.

⁵⁵ Si le contrat d'assurance automobiles est antérieur à l'élection de l'agente d'assurance, la situation de conflit d'intérêt est manifeste pendant la période où elle est élue et adjointe (le contrat étant renouvelé chaque année).

⁵⁶ Délibération du 16 février 2022 modifiant la délibération du 24 mai 2020.

consultées), l'ordonnatrice ne peut fournir de documents justificatifs des différentes consultations réalisées pendant la période sous contrôle (cf. annexe 4). Elle a expliqué à l'équipe de contrôle avoir « passé des appels téléphoniques aux banques locales » et la maire souligne « l'absence de réponse de la caisse locale du crédit agricole ; la caisse d'épargne restant l'organisme le plus réactif ».

Or, la maire était jusqu'en 2014⁵⁷ directrice départementale de la caisse d'épargne.

Sur la période sous revue l'ensemble des emprunts et lignes de trésorerie ont été contractés avec la caisse d'épargne.

Cette situation place la maire dans une situation de conflit d'intérêt et ce d'autant plus qu'en vertu des délégations dont elle bénéficie en tant que maire de la part du conseil municipal, un rendu compte systématique de ces décisions doit être réalisé au conseil municipal qui suit la décision. Or, il apparaît :

- soit que ces décisions n'ont pas fait l'objet de formalisation en tant que telle ;
- soit qu'aucun rendu compte n'a été opéré en conseil municipal⁵⁸ ;
- soit que le conseil municipal s'est prononcé sur certains contrats (mais pas tous) alors même qu'il avait délégué cette compétence à la maire (cf. annexe 4).

2.2.2.4 Le cas de l'entreprise à but d'emploi (EBE)

La commune fait l'objet d'un recours au tribunal administratif contre la délibération du 27 mars 2024 portant sur une demande de subvention au conseil départemental de la Nièvre pour le projet de travaux sur un bâtiment exploité par l'entreprise à but d'emploi (EBE).

Le requérant dénonce le fait qu'un conseiller municipal par ailleurs président de l'EBE, a pris part à la délibération et qu'il y a donc conflit d'intérêts en sa qualité de président de l'EBE. En date du 4 juillet 2024, le conseil municipal a retiré la délibération en question et a délibéré de nouveau sur ce point avec cette fois-ci le départ de l'intéressé.

2.2.2.5 Le cas du budget annexe Lithopress

Un conseiller municipal⁵⁹ élu en 2020, était présenté comme directeur d'usine. Il était en effet le directeur de Lithopress, l'imprimerie du budget annexe « Location-Vente Lithopress », créé par délibération du 20 juillet 1999.

À l'époque, en vue de maintenir et de développer l'emploi sur son territoire, la commune de Luzy avait décidé d'intervenir en faveur de la Société Lithopress en finançant la construction des immeubles nécessaires à l'activité de l'entreprise, dans le cadre d'une opération de crédit-bail immobilier.

⁵⁷ Son élection en tant que maire est postérieure à sa date de départ en retraite.

⁵⁸ Les procès-verbaux des conseils municipaux ne reprennent pas dans une première partie un rendu compte sur les décisions prises par la maire en vertu des délégations qui sont les siennes.

⁵⁹ L'intéressé est aujourd'hui conseiller municipal délégué.

Le crédit-bail conclu les 25 et 29 novembre 2002, avait été consenti pour une durée de vingt et une années entières et se terminant le 31 décembre 2021, avec une promesse de vente des droits et biens immobiliers fixée à un euro hors taxes.

Ce budget annexe permettait d'établir le coût réel engagé en matière de dépenses d'investissement et d'estimer l'encaissement des recettes locatives assujetties à la TVA.

Les délibérations budgétaires relatives à ce budget annexe et adoptées par le conseil municipal de Luzy l'ont été sans déport de l'intéressé. De même, la délibération du 4 juillet 2024 relative à la cession à l'euro symbolique des droits et biens immobiliers à la société Lithopress a été adoptée sans son déport.

Or, dans ces situations, l'intéressé est en situation de conflit d'intérêt.

En conclusion, la chambre constate une pluralité de manquements aux règles qui encadrent les conflits d'intérêt. Elle recommande à la commune de mettre fin immédiatement à toute situation de conflit d'intérêt et de faire preuve de la plus grande vigilance à ce sujet à l'avenir.

Recommandation n° 3. : Mettre fin immédiatement à toute situation de conflit d'intérêt en systématisant la pratique des déports lors des votes en conseil municipal pour lesquels les membres présents ont un intérêt avec le sujet présenté.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le volontarisme de la commune de Luzy sur les différents projets de dynamisation du territoire s'inscrit dans un contexte financier de plus en plus tendu, ce qui interroge lourdement la soutenabilité financière des opérations anciennes, en cours ou à venir.

Par ailleurs, cette action publique doit respecter le cadre juridique et administratif propre aux collectivités. Ce dernier est un incontournable qui permet de sécuriser l'action publique locale, les élus qui l'incarnent et les agents publics qui la mettent en œuvre, dans un souci d'égalité et de transparence.

En effet, les usagers du service public ont également droit à être informés de manière transparente sur les services publics et leurs coûts⁶⁰.

De manière plus globale, l'action publique à Luzy nécessite une plus grande professionnalisation et sécurisation pour atteindre les objectifs précités.

⁶⁰ L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen stipule que "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

3 PLUS GLOBALEMENT, L'ACTION PUBLIQUE COMMUNALE NÉCESSITE UNE PLUS GRANDE PROFESSIONNALISATION ET SÉCURISATION

La conceptualisation du projet de mandat à Luzy passe par une structuration de l'action publique et de l'organisation pensée autour d'adjectifs qualifiant la commune (« citoyenne », « vivante », « dynamique », « innovante ») puisque :

- les délégations des élus ont été catégorisées en fonction de ces qualificatifs ;
- le site internet de la commune reprend, lui aussi, cette structuration.

Cette conceptualisation, appuyée sur une démarche citoyenne participative, n'est en revanche pas adossée à une structuration solide de l'action administrative, juridique, RH et financière. Ce manque fragilise l'action publique locale et les différentes décisions de la commune tout en nuisant à l'information des citoyens.

3.1 La gouvernance est à sécuriser sur le plan juridique

3.1.1 Un fonctionnement du conseil municipal perfectible

3.1.1.1 La composition et le fonctionnement du conseil municipal

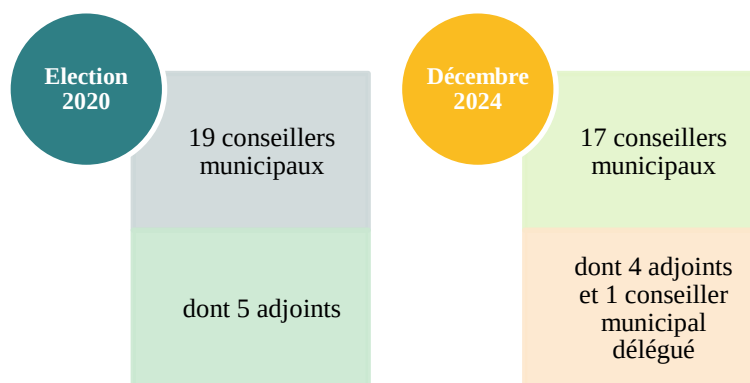
3.1.1.1.1 Composition du conseil municipal, désignation des adjoints et conseillers

Conformément à l'article L. 2121 2 du CGCT⁶¹, le conseil municipal comprend 19 membres. Ils sont issus de la même liste « Ensemble pour Luzy ».

L'ordonnateur a confirmé qu'une lecture de la charte de l'élu a été réalisée lors du conseil municipal d'installation en application de l'article L.2127-7 du CGCT, sans apporter la preuve qu'un exemplaire de celle-ci ait été remis aux conseillers municipaux en l'absence de feuille d'émargement existante. L'ordonnateur a précisé que cette charte a été relue aux conseillers municipaux à l'occasion du vote de la délibération du 9 juin 2023 relative à la désignation du référent déontologue des élus auprès du centre de gestion de la Nièvre.

⁶¹ Recensement Insee en vigueur au 01/01/2020 (article R25-1 du code électoral, dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection) : 1980 habitants.

Schéma n° 3 : Evolution de la composition du conseil municipal⁶²



Source : CRC d'après délibérations, arrêtés de délégation de fonction des adjoints et arrêtés de nomination des conseillers municipaux délégués

Le nombre d'élus a évolué sur la période sous revue et la chambre constate que :

- à la suite de la démission le 29 octobre 2021 de la 4^{ème} adjointe, le conseil municipal n'a pas délibéré à l'installation du nouveau conseiller municipal entrant ni formalisé son entrée par une mention au procès-verbal ;
- la conseillère municipale déléguée, devenue 2^{ème} adjointe par délibération du 18 février 2023 ne bénéficie pas d'un arrêté de délégation de fonctions nominatif, la délibération se contentant de mentionner une reprise des compétences dans le secteur social de son prédécesseur, ce qui interroge son périmètre de compétences et la base légale de celui-ci ;
- le tableau de composition du conseil municipal mis à jour le 18 février 2023 mentionne le passage du 5^{ème} adjoint à la position de 4^{ème} adjoint, sans que ce changement ait été formalisé par délibération ou mentionné au procès-verbal, et sans mise à jour de l'arrêté de délégation de fonctions existant (pas d'arrêté de délégation nominatif avec d'éventuelles nouvelles compétences de 4^{ème} adjoint).

Le tableau de composition des membres du conseil municipal a fait l'objet de six mises à jour sur la période sous revue, non mentionnées ou annexées au procès-verbal des conseils municipaux concernés et sans que l'ordonnateur en ait indiqué les modes de communication à l'assemblée délibérante ou de transmission aux services de la préfecture.

Or, les modalités d'établissement du tableau du conseil municipal sont précisées aux articles L. 2121-1 et R. 2121-2 du CGCT lequel constitue une photographie actualisée des membres du conseil municipal et détermine leur rang de préséance au sein de l'organe délibérant. Toute modification de la composition du conseil municipal (remplacement, élection, démission de conseillers municipaux ou adjoints) nécessite donc une mise à jour du tableau et une transmission au représentant de l'État selon l'article L 2121-4 du CGCT (démission des membres du conseil municipal).

⁶² Cinq postes d'adjoint au maire ont été créés par délibération du 24 mai 2020, conformément à la limite fixée par l'article L. 2122-2 du CGCT. Sur la période sous revue, deux adjoints ont démissionné et deux conseillers municipaux délégués ont été désignés. Par ailleurs, un poste d'adjoint a été supprimé par délibération du 18 février 2023, rapportant le nombre d'adjoints à quatre.

La chambre invite la collectivité à une gestion administrative plus rigoureuse du fonctionnement de son conseil municipal conformément à la réglementation en vigueur.

3.1.1.1.2 Rythme des réunions, délais de convocation et publicité des actes

De 2018 à 2023, le conseil municipal s'est réuni six fois par an en moyenne⁶³, en conformité avec les dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT, et au-delà de la fréquence trimestrielle minimale⁶⁴.

Le conseil municipal a adopté son règlement intérieur par délibération du 9 juillet 2020. La collectivité a confirmé ne pas en disposer avant 2020, l'adoption d'un règlement intérieur n'étant pas obligatoire pour les communes de moins de 3 500 habitants avant le 1^{er} mars 2020⁶⁵.

Ce règlement intérieur prévoit en son article 2, un délai de convocation du conseil municipal de cinq jours francs soit au-delà du délai minimum légal de trois jours francs exigé pour les communes de moins de 3 500 habitants⁶⁶. Cet article précise également qu'en cas d'urgence⁶⁷, ce délai peut être abrégé sans pouvoir être inférieur à un jour franc.

Graphique n° 9 : Délais de convocation des conseils municipaux



Source : CRC d'après les délibérations des conseils municipaux (cf. annexe 6)

Notes : * 26 séances depuis l'adoption du nouveau règlement intérieur

** les conditions d'urgence définies à l'article 2 du règlement ne peuvent être invoquées dans ces cas-là

Ce même article prévoit les modalités de remise des convocations aux conseillers municipaux (convocation écrite et à domicile) et l'envoi d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibérations. Or, il s'avère que les convocations et tous les documents d'accompagnement (projets de rapports et pièces jointes) sont envoyés par courriel, sans présence d'une note explicative.

Aussi, la chambre invite la commune à mettre à jour son règlement intérieur ou à défaut se mettre en conformité avec les exigences qu'elle s'impose elle-même dans son règlement intérieur.

⁶³ 4 fois en 2019, 5 fois en 2020, 6 fois en 2021, 6 fois en 2022, 7 fois en 2023 et 6 fois en 2024.

⁶⁴ Sauf 3^{ème} trimestre de l'année 2019 où il ne s'est pas réuni.

⁶⁵ Article L 2121-8 du CGCT.

⁶⁶ Article L 2121-11 du CGCT.

⁶⁷ Article 2 du règlement intérieur : *le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion de tout ou partie à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.*

La commune tient bien un registre annuel des délibérations regroupant les délibérations de chaque séance de conseil. L'analyse des registres de 2019 à 2023 montre que toutes les dispositions de l'article R.2121-9 du CGCT ne sont pas respectées :

- les délibérations dans les registres 2021, 2022 et 2023 ne sont pas numérotées ;
- chaque séance n'est pas clôturée par un feuillet rappelant les numéros d'ordre des délibérations prises et comportant la liste des membres présents avec en regard une place pour la signature de chacun ;
- aucun des registres entre 2019 et 2023 n'est relié.

La chambre invite la commune à plus de rigueur dans la tenue des registres de délibérations.

S'agissant de la publicité des actes, le législateur a supprimé les comptes-rendus et obligations liées depuis le 1^{er} juillet 2022⁶⁸. Seules demeurent les obligations liées aux procès-verbaux de séance et à la liste des délibérations examinées par le conseil municipal⁶⁹. Si les procès-verbaux sont bien publiés sur le site internet de la commune⁷⁰, la liste des délibérations susmentionnée n'y figure pas. De même, les notes de présentation synthétique des budgets et des comptes administratifs sont absentes. Suite aux observations de la chambre en cours d'instruction la commune a justifié de l'envoi de ces notes de présentation du budget primitif 2025 ainsi que du compte administratif 2024.

Le conseil municipal a bien délibéré sur la publication à compter du 1^{er} juillet 2022 en optant pour une publicité des actes réglementaires et des actes « ni réglementaires ni individuels » de la commune par affichage au tableau d'affichage extérieur de la mairie.

Le tableau d'affichage de la commune, situé à proximité de la mairie, ne comprend ni les délibérations, ni la liste de celles-ci, ni les décisions du maire.

La chambre invite l'ordonnateur à respecter les modalités de publicité des actes administratifs, conditionnant leur caractère exécutoire.

Suite aux observations de la chambre en cours d'instruction, la commune a mis à jour son site internet où sont désormais publiées les listes de délibérations, et elle a modifié son règlement intérieur du conseil municipal.

3.1.1.1.3 Commissions et bureau municipal

Le conseil municipal peut créer des commissions sur la base de l'article L.2121-22 du CGCT. Il ne s'est pas prononcé formellement sur la création des commissions à Luzy (aucune délibération spécifique les créant lors du conseil municipal d'installation) mais 14 commissions municipales ont été créées (et un poste de correspondant sécurité) présidées par des adjoints en fonction de leur champ de délégations respectif précisé dans les arrêtés de délégation de fonction de ces derniers (cf. partie 3.1.2.2).

⁶⁸ Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021.

⁶⁹ Articles L.2121-15 et L.2121-25 du CGCT.

⁷⁰ www.luzy.fr.

Dans la logique participative qui prévaut à Luzy, les habitants sont invités à faire partie de ces commissions présidées par la maire ou les adjoints qui en assurent le suivi (convocation, réunion).

Or, les commissions municipales ne doivent être composées que de conseillers municipaux (sauf pour la commission communale des impôts directs)⁷¹ comme le rappelle d'ailleurs le règlement intérieur adopté par le conseil municipal de Luzy. Si la commune veut créer des commissions associant des tiers, elle peut le faire sur la base de l'article L.2143-2 du CGCT.

Ainsi la chambre invite la commune à plus de rigueur dans le fonctionnement des commissions municipales et extra-municipales.

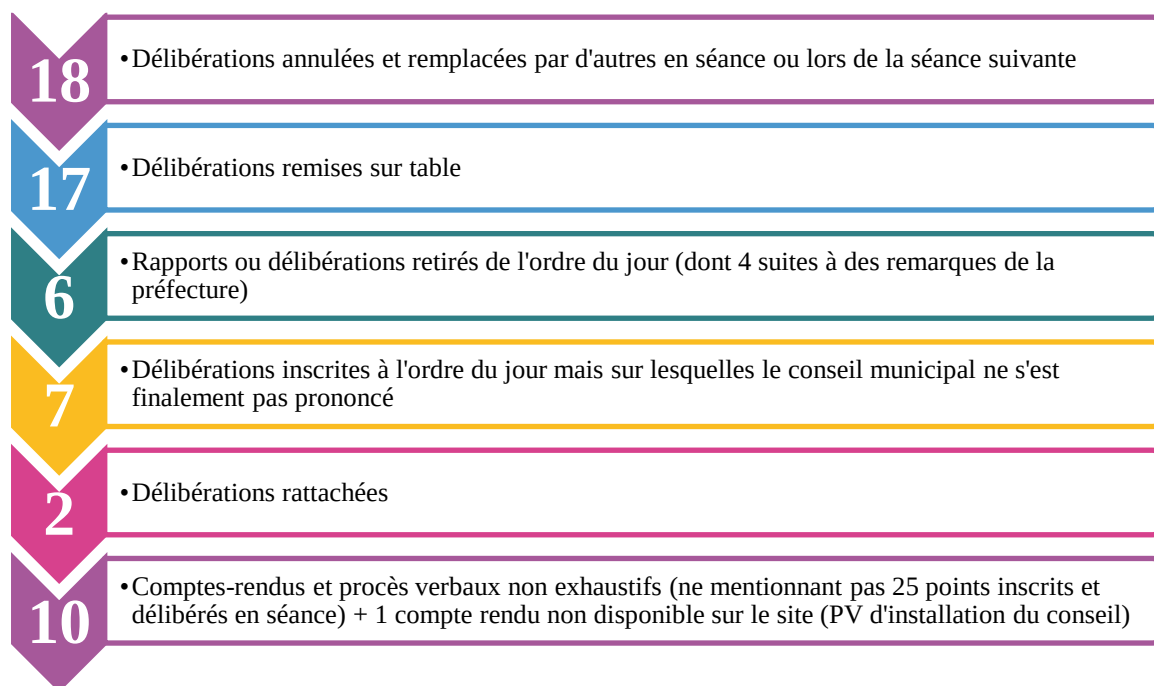
Suite aux observations de la chambre pendant la période d'instruction, la commune de Luzy a modifié le règlement intérieur de son conseil municipal (délibération du 3 mars 2025) afin d'acter la création des commissions municipales composées exclusivement de conseillers municipaux.

Le bureau municipal composé exclusivement des adjoints (sans la présence de représentants de l'administration) se réunit tous les 15 jours, le mercredi, avec rédaction du compte-rendu par les élus.

⁷¹ Source : préfecture de l'Aude, fiche_11_les_commissions_municipales.pdf.

3.1.1.2 La qualité des délibérations adoptées en conseil municipal et des comptes-rendus

Schéma n° 4 : Délibérations remises sur table, retirées, annulées et remplacées, rattachées et comptes-rendus non exhaustifs



Source : CRC d'après ordres du jour, délibérations et comptes-rendus des conseils municipaux

Sur la période sous revue (jusqu'au 31 décembre 2024) près de 640 délibérations ont été examinées en conseil municipal. Le nombre d'ajustements des ordres du jour (retracés ci-dessus) et de comptes-rendus non exhaustifs reste faible au vu du nombre d'actes examinés.

En revanche, il convient de souligner la pratique irrégulière des délibérations « rattachées »⁷² utilisée à deux reprises.

Tout d'abord, dans le procès-verbal du conseil municipal du 14 novembre 2019 « La maire fait part au conseil municipal du rattachement au conseil du 26 juin 2019, de la délibération n° 2019/67 ayant pour objet le recrutement d'un agent contractuel au titre de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ».

⁷² Source www.atd31.fr : les délibérations sont dites « rattachées » dès lors qu'elles ne figurent pas à l'ordre du jour, qu'elles n'ont pas été régulièrement débattues et qu'elles portent toutefois la date du jour où une séance de conseil municipal a eu lieu. C'est pourquoi on les dit rattachées à la séance au cours de laquelle elles auraient dû être discutées, si, par négligence ou erreur, le maire n'avait pas omis de les y inscrire. C'est en effet, dans le but de réparer une faute matérielle que, le plus souvent, il est procédé de cette façon. Les délibérations, qui résultent d'une telle procédure, sont prises en dehors de toute volonté clairement exprimée par le conseil municipal. Le juge a reconnu, de plus, que le fait de faire adopter par l'assemblée délibérante, dans une séance ultérieure, lesdites délibérations « avec effet de la date de leur rédaction, ne saurait entraîner régularisation des actes dont il s'agit » (CE, 4 février 1991, n° 68137). Il s'ensuit que, portée devant la juridiction administrative et/ou la juridiction pénale, cette pratique peut être sanctionnée et, ce, de façon concomitante.

Par ailleurs, le conseil municipal du 14 janvier 2020 est amené à se prononcer sur l'achat à l'euro symbolique d'un bien immobilier à un propriétaire privé au profit de la commune. La liste des délibérations adoptées lors de ce conseil montre le remplacement de cette délibération par une délibération d'acceptation de ce bien sous la forme d'un don à titre gratuit. Interrogé sur ce point, l'ordonnateur précise avoir agi sous les conseils du notaire lui ayant précisé que la pratique de l'achat à un euro symbolique était désormais interdite. Or, les courriels d'explication datent du 30 janvier 2020, soit postérieurement au conseil municipal du 14 janvier 2020 au cours duquel la substitution aurait eu lieu.

La chambre s'interroge donc sur l'examen effectif de cette délibération (de don) par le conseil municipal (cette dernière n'est d'ailleurs pas mentionnée dans le compte-rendu dudit conseil) et sur cette pratique du rattachement a posteriori d'une délibération à une séance de conseil.

Elle rappelle que cette pratique des délibérations rattachées est irrégulière et invite la commune à cesser cette pratique.

Par ailleurs, la qualité des délibérations présentées en conseil municipal est très variable dans le temps et selon les sujets abordés, mettant à mal la régularité desdites délibérations ou des actes en découlant.

Majoritairement, les délibérations souffrent de l'absence ou de l'insuffisance de visas et considérants permettant de rappeler la base juridique sur laquelle est proposée la décision et les raisons de celle-ci.

Trois exemples permettent d'illustrer ce besoin de progression juridique dans la rédaction des délibérations.

Tout d'abord, les délibérations relatives aux votes de taux des impositions locales en 2020 et 2021 ont exactement la même formulation et mentionnent que « le conseil municipal décide de ne pas augmenter les taux des deux taxes locales directes » sans que ne soit fournie la moindre explication sur l'augmentation de la taxe sur le foncier bâti passée de 17,49 % en 2020 à 41,39 % en 2021 (du fait de la réforme de la fiscalité locale).

Par ailleurs, les délibérations relatives aux créations et suppressions de postes (cf. annexe 8) ne disposent jusqu'en 2022 d'aucun visa ou considérant justifiant lesdites créations ou suppressions et la base juridique des créations de postes notamment contractuels (cf. partie 3.2.2.2).

En outre, l'adoption des délibérations en conseil municipal a lieu sans le déport des conseillers municipaux ayant un lien avec le sujet présenté en conseil municipal ou sans que celui-ci ne soit mentionné (cf. partie 2.2.2).

Ainsi, au vu des remarques relatives au fonctionnement du conseil municipal (composition, délais de convocation, commissions), à la qualité des délibérations adoptées en conseil et des comptes-rendus, à la publicité nécessaire de celles-ci, à la tenue des registres de délibérations, la chambre recommande à la commune de respecter les règles de forme et de fonds des délibérations présentées en conseil municipal.

Ces dernières conditionnent le caractère exécutoire des décisions prises par les élus, sécurisent leurs actions de même que les agents publics chargés de les mettre en œuvre.

Recommandation n° 4. : Respecter les règles de forme et de fonds des délibérations présentées en conseil municipal.

3.1.2 Le régime des délégations requiert une plus grande rigueur juridique

3.1.2.1 Des délégations au maire qui ont varié sur la période sous contrôle

L'article L. 2122-22 du CGCT précise les fonctions⁷³ que le conseil municipal peut déléguer en tout ou partie au maire pour la durée de son mandat ou durant un certain délai. Ce pouvoir de délégation participe de manière certaine à la simplification de la gestion des affaires de la commune. Il reste toutefois encadré par la loi et la juridiction administrative, dans la mesure où le conseil municipal renonce par avance à délibérer sur les décisions à prendre lorsque celles-ci ont été déléguées au maire. D'une part, la délégation n'est possible que pour les matières énumérées limitativement à l'article L. 2122-22. D'autre part, la délégation doit être suffisamment précise. Enfin, le conseil peut toujours y mettre fin à tout moment (article L. 2122-23, al. 4) et la maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal de l'exercice de cette délégation (article L. 2122-23, al. 3).

Le conseil municipal s'est prononcé à trois reprises depuis 2014⁷⁴ sur les délégations au maire. Il ressort de l'analyse (cf. annexe 5) de la délibération du 16 février 2022 modifiant la délibération du 24 mai 2020 que :

- ce dernier a délégué au maire la capacité de prendre des décisions dans 28 domaines (sur les 29 prévus par l'article du CGCT correspondant en vigueur à la date de la délibération) ;
- six délégations sont précisées par rapport à la formulation générale de cette dernière dans l'article du CGCT, répondant ainsi à l'obligation de précision des délégations⁷⁵ ;
- le 1^{er} adjoint est le seul élu désigné comme pouvant prendre les décisions en cas d'empêchement de la maire.

3.1.2.2 Les délégations aux adjoints à préciser

Les délégations de fonction et de signature des adjoints ont été formalisées par le biais d'arrêtés en date du 30 mai 2020 à la suite du renouvellement du conseil municipal. Ces arrêtés précisent le champ de compétence respectif des adjoints et mentionnent tous dans leur article 2 que « Délégation permanente est également donnée à M. ..., à l'effet de signer les documents concernant les finances communales : titres de recettes, mandats de paiement, bordereaux et tous les courriers qui y sont relatifs. Par cette délégation, M. ... pourra d'autre part, légaliser les signatures, authentifier les copies, délivrer tous certificats et signer tous documents administratifs relatifs au service communal chargé des finances et de la comptabilité. »

⁷³ Source : Dalloz – commentaire article L.2122-22 CGCT.

⁷⁴ Délibérations du 28 mars 2014, du 24 mai 2020 et du 16 février 2022.

⁷⁵ Les délégations doivent être suffisamment précises. Cf. Jurisprudence du CE, 2 février 2000, *Commune de Saint-Joseph* : « les délégations insuffisamment précises, trop larges ou ne fixant pas de limites au champ des pouvoirs délégués, peuvent être sanctionnées par le juge administratif. Ainsi une délégation qui se réduit à retranscrire le texte des articles du CGCT ou même à étendre le champ en spécifiant la compétence illimitée de l'autorité délégataire, est entachée d'illégalité ».

Cette délégation permanente est donnée à tous les adjoints sans ordre de priorité. Or, si plusieurs élus interviennent dans le même domaine, l'ordre de priorité des intéressés doit être précisé afin de déterminer qui est compétent et au moment opportun⁷⁶, sans quoi l'arrêté est irrégulier.

La chambre invite donc la commune à préciser l'ordre de priorité des adjoints dans le domaine des finances communales.

3.1.2.3 Des décisions du maire sans fondement juridique

Au vu du registre des délibérations et de la liste des décisions ou arrêtés pris par la maire pendant la période sous contrôle, il apparaît que la maire n'a pas pris des décisions ou arrêtés entre 2019 et 2023 ou que ceux-ci n'ont fait l'objet d'aucune formalisation.

Interrogée sur ce point, la maire a précisé à l'équipe de contrôle qu'elle rendait compte des décisions prises à chaque conseil mais là encore le formalisme nécessaire n'est pas respecté car dans les différents procès-verbaux des conseils municipaux, ne sont pas retracées les décisions prises.

La chambre constate que depuis 2024 des décisions existent en matière financière et que lors du conseil municipal de novembre 2024, un rendu compte succinct est retracé dans le procès-verbal des conseils municipaux.

Il n'en demeure pas moins que les décisions du maire doivent être formalisées par écrit, datées, signées et inscrites dans le registre des délibérations. Par ailleurs les décisions du maire ne se limitent pas au champ budgétaire et comptable et relèvent de l'ensemble des champs délégués par le conseil municipal.

Enfin le rendu compte des décisions prises par délégation à chaque conseil municipal (et les procès-verbaux) doivent faire l'objet d'un point inscrit à l'ordre du jour du conseil.

Le nécessaire formalisme des actes pris par le maire⁷⁷

Le maire prend des arrêtés dans le cadre de ses pouvoirs de police et dans le cadre des compétences qui lui ont été déléguées en début de mandat par le Conseil Municipal (articles L. 2212-1 et suivants du CGCT ; article L. 2122-22 du CGCT).

Les arrêtés municipaux sont classés en deux catégories :

- les arrêtés réglementaires ou de décisions générales et impersonnelles (ex : un arrêté instituant un sens unique dans une rue) ;
- les arrêtés non réglementaires, ou décisions individuelles ou collectives concernant une ou plusieurs personnes nommément désignées (par exemple, un arrêté de mise en demeure de démolir un bâtiment menaçant ruine et constituant un danger).

⁷⁶ CAA Nantes, 26 décembre 2002, Commune de Gouray, CAA Bordeaux, 28 mai 2002, n° 98BX00268.

⁷⁷ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/les-arretes-et-deliberations>.

Les arrêtés ne doivent respecter aucune forme déterminée. Il faut qu'ils soient écrits, datés et signés.

Les arrêtés du maire ainsi que les actes de publication et de notification sont inscrits par ordre chronologique, soit sur le registre de la mairie, soit sur un registre propre aux actes du maire.

Les décisions prises par le maire, sur délégation du conseil municipal, sont inscrites dans le registre des délibérations.

Le registre propre aux actes du maire doit être coté et paraphé par le maire et tenu selon les mêmes règles que celles applicables au registre des délibérations. Les feuillets sur lesquels sont transcrits les actes du maire doivent comporter les mentions du nom de la commune ainsi que la nature de chacun de ces actes.

Une nouvelle fois, ces règles en matière de formalisme des décisions du maire conditionnent le caractère exécutoire de ces dernières et leur confèrent une base juridique. La chambre recommande à la commune de formaliser systématiquement les décisions du maire relevant des compétences déléguées par le conseil municipal et en rendre compte lors du conseil municipal suivant la (ou les) décision(s).

Recommandation n° 5. : Formaliser systématiquement les décisions du maire relevant des compétences déléguées par le conseil municipal et en rendre compte lors du conseil municipal suivant la (ou les) décision(s).

Suite aux observations de la chambre pendant la période d'instruction, la commune a formalisé, dans ses deux derniers PV de conseils municipaux, un rendu compte sur les décisions du maire. La chambre l'invite à persévérer dans le respect de cette obligation.

3.1.2.4 Le non-respect des champs de compétence respectifs du conseil municipal et du maire

Les matières déléguées à la maire sont parfois redélibérées en conseil municipal.

C'est le cas des contrats d'emprunts ou de lignes de trésorerie (cf. annexe 4). En juin 2020, la commune contracte un emprunt relais qui fait l'objet d'un examen en conseil municipal alors que la maire disposait à l'époque de la délégation pour souscrire des emprunts. De même les contrats de lignes de trésorerie de 2019, 2020, 2021 et 2022 ont fait l'objet d'un passage en conseil municipal alors qu'il s'agit d'une compétence déléguée de la maire.

Ce fut également le cas pour l'acceptation d'un don à titre gratuit d'un bien immobilier en 2020. Alors que la délégation du conseil à la maire en 2020 prévoit la possibilité « d'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions, ni de charges », le conseil municipal du 14 janvier 2020 se prononce en faveur de l'acceptation d'un don (bien immobilier) fait par un

propriétaire privé à la ville. A noter à l'inverse qu'en 2024 trois dons font l'objet d'une décision formalisée de la maire⁷⁸.

Dans le cas où le conseil est amené à se prononcer sur des champs relevant de la compétence déléguée à la maire, ce dernier méconnaît la portée des délégations de pouvoirs. En effet, lorsque le conseil délègue une partie de ses pouvoirs au maire, il se dessaisit de ses compétences dans les matières concernées et ne peut les reprendre, même au cas par cas, sauf à retirer la délégation donnée⁷⁹.

Par ailleurs, la maire prend des décisions relevant du champ du conseil municipal. Le montage juridique du dispositif « boutiques à l'essai » est un exemple de cette méconnaissance du champ de compétence respectif du conseil municipal et de la maire. La délibération adoptant le règlement du dispositif « boutiques à l'essai » date du 9 juillet 2020. Or, il apparaît que le premier bail et la première convention ont été signés le 1^{er} juin 2020 par la maire, soit avant même l'adoption dudit dispositif par le conseil municipal. Par ailleurs, cette délibération ne précise pas le fondement juridique d'une telle prise en charge par la commune de loyers ; n'indique pas les montants maximums des loyers susceptibles d'être pris en charge et n'autorise pas la maire à signer les conventions et autres documents afférents. Pour autant, chaque convention est signée par ses soins sans faire l'objet d'une délibération en conseil municipal (ni même d'une éventuelle décision formalisée dont elle rendrait compte en conseil municipal)⁸⁰ sauf pour une convention tripartite relative à un local de pizzeria qui fait l'objet d'une délibération en conseil municipal du 9 juin 2023 afin d'acter la rétroactivité de l'aide financière en faveur de cette boutique (une telle rétroactivité étant par ailleurs irrégulière⁸¹).

La chambre invite la commune à régulariser au plus vite cette situation juridique et à plus de rigueur dans le respect des champs de compétence respectifs du conseil municipal et des délégations de la maire.

Suite aux observations de la chambre en cours d'instruction la commune a procédé à ladite régularisation lors du conseil municipal du 12 mai 2025, et la chambre en prend acte.

3.1.3 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus et les frais de mission, représentation, réception et restauration, n'appellent pas d'observations

Les indemnités des élus ont été attribuées par délibérations du 24 mai 2020, 15 novembre 2021 et 18 février 2023 et n'appellent pas d'observation.

⁷⁸ Il s'agit d'un don de 200 € (décision du 14 novembre 2024), de 200 € pour le CCAS (décision du 25 novembre 2024) et de 170 € pour le CCAS (décision du 18 décembre 2024).

⁷⁹ CE, 2 mars 2011, Commune de Bretignolles-sur-Mer.

⁸⁰ Les conventions tripartites signées entre la commune, le propriétaire et le locataire mentionne le fait que « le loyer du local est pris en charge par la mairie dans le cadre du dispositif « boutiques à l'essai ». Le propriétaire s'engage à délivrer une facture mensuelle à la mairie et une quittance de loyer à son locataire. La quittance doit bien stipuler : réglé par la mairie de Luzy ». Cette convention ne s'apparente pas à un bail dont la commune serait cocontractante (un bail existe d'ailleurs entre le locataire et le propriétaire). Ainsi le paiement de cette somme pendant un an ne peut s'apparenter à un loyer et faire partie de la délégation de la maire au titre de « la conclusion et la révision du louage des choses pour une durée n'excédant pas 12 ans ».

⁸¹ La non rétroactivité est un principe général du droit (arrêt CE, 25 juin 1948, *Société du journal de l'Aurore*) sauf cas particuliers listés par la jurisprudence.

Les indemnités des élus votées par le conseil municipal apparaissent conformes aux dispositions du CGCT. Elles ont été votées au taux maximum pour la maire et à un taux inférieur au taux maximum légal pour les adjoints et conseillers municipaux délégués⁸².

Les frais de mission, de représentation et de formation des élus sur la période considérée sont quant à eux faibles⁸³ et le contrôle de factures n'appelle pas d'observations particulières.

S'agissant des agents, pour bénéficier d'un remboursement de ses frais de transport et d'une prise en charge forfaitaire des frais de nourriture et de logement, l'agent envoyé en mission doit être muni au préalable d'un ordre de mission, signé par l'autorité territoriale ou par un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet⁸⁴.

La commune de Luzy a délibéré le 27 mars 2024 sur l'actualisation de la prise en charges des frais de formation et des frais de préparation aux examens professionnels et concours. Pour l'ensemble des frais contrôlés, les ordres de mission sont systématiquement fournis et l'instruction a montré que la commune contrôle le montant des dépenses conformément aux plafonds légaux.

Les dépenses relatives aux « fêtes et cérémonies » et aux frais de réception représentent 30 000 € maximum chaque année entre 2019 et 2023 et sont composées pour moitié des dépenses liées à la location des décorations de Noël et au feu d'artifice annuel de Luzy⁸⁵. Ces dépenses et leurs justificatifs n'appellent pas d'observations.

3.1.4 L'attribution des subventions aux organismes tiers répond à une procédure encadrée

Les collectivités et les établissements ont la possibilité d'attribuer à des tiers diverses subventions, en numéraire ou en nature. L'attribution d'une subvention donne obligatoirement lieu à une délibération distincte du vote du budget. Par exception, si la subvention n'est pas assortie de conditions, le conseil municipal peut décider d'établir une simple liste des bénéficiaires dans un état annexé au budget, valant décision d'attribution⁸⁶. Lorsque la subvention excède 23 000 €, une convention est en revanche obligatoirement conclue entre la collectivité et le bénéficiaire⁸⁷. Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature (mise à disposition de locaux, etc.) accordés par la collectivité.

⁸² En application des articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT taux maximal à 51,6 % de l'indice brut maximal de la fonction publique pour le maire, 15,84 % pour les adjoints et conseiller municipal délégué (inférieur au taux maximal de 19,8 %).

⁸³ Ces frais varient de 49 € à 1624 € sur la période considérée. Source : ANAFI, comptes de gestion 2019-2023.

⁸⁴ La validité de l'ordre de mission ne peut excéder douze mois. L'ordre de mission doit préciser les éléments nécessaires au calcul des droits de l'agent et notamment : l'objet du déplacement ; le lieu de la mission ; le mode de transport ; la classe autorisée.

⁸⁵ Elles sont globalisées au compte 6232 entre 2019 et 2023 et à compter de 2023 (suite au passage en M57A, les dépenses relatives aux fêtes et cérémonies et aux frais de réception sont imputées au compte 623).

⁸⁶ Art. L. 2311-7 du CGCT.

⁸⁷ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 10 et Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, art. 1.

La commune de Luzy attribue chaque année entre 2019 et 2023 entre 56 500 € et 97 648 € de subventions aux associations du territoire. Le détail des sommes prévues ou versées est retracé dans les annexes au budget et au compte administratif de la commune.

Tableau n° 8 : Montant des subventions annuelles aux associations

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Subventions aux personnes de droit privé (dont subventions exceptionnelles)	69 658	72 500	56 500	66 733	97 648

Source : CRC d'après comptes de gestion, ANAFI

L'augmentation à compter de 2023 s'explique notamment par l'accroissement de la subvention au comité de développement du territoire (CDT) de Luzy (27 000 € versés en deux fois). Le versement de ladite subvention fait bien l'objet d'une convention pluriannuelle entre la commune et le CDT à compter du 8 mars 2023.

Chaque année, lors de la préparation budgétaire (année N), la maire écrit à tous les présidents et présidentes d'associations pour leur rappeler leurs obligations de transmission du bilan N-1 de leur activité, du bilan d'utilisation de la subvention municipale de l'année précédente, de leur projet de budget de l'année N, du programme des activités prévues pour l'année à venir. Elle sollicite également le montant de la subvention souhaitée pour l'année N.

L'examen des dossiers de demande de subvention pour les années sous revue montre la présence relative de ces différents documents en fonction de la taille des associations et du niveau de la subvention allouée ou sollicitée. Pour autant ces dossiers existent et sont centralisés en amont du passage en conseil municipal.

Par ailleurs, des aides en nature aux associations sont octroyées (prêt de matériel ou de personnel, mise à disposition de locaux, terrains de sport, prise en charge des frais de fonctionnement, d'électricité, chauffage, eau, ménage, etc.). La maire les mentionne d'ailleurs explicitement dans son courrier annuel d'attribution des subventions (après l'adoption du budget primitif de la commune). Pour autant, ces aides en nature ne sont pas mentionnées dans l'état annexe correspondant du compte administratif.

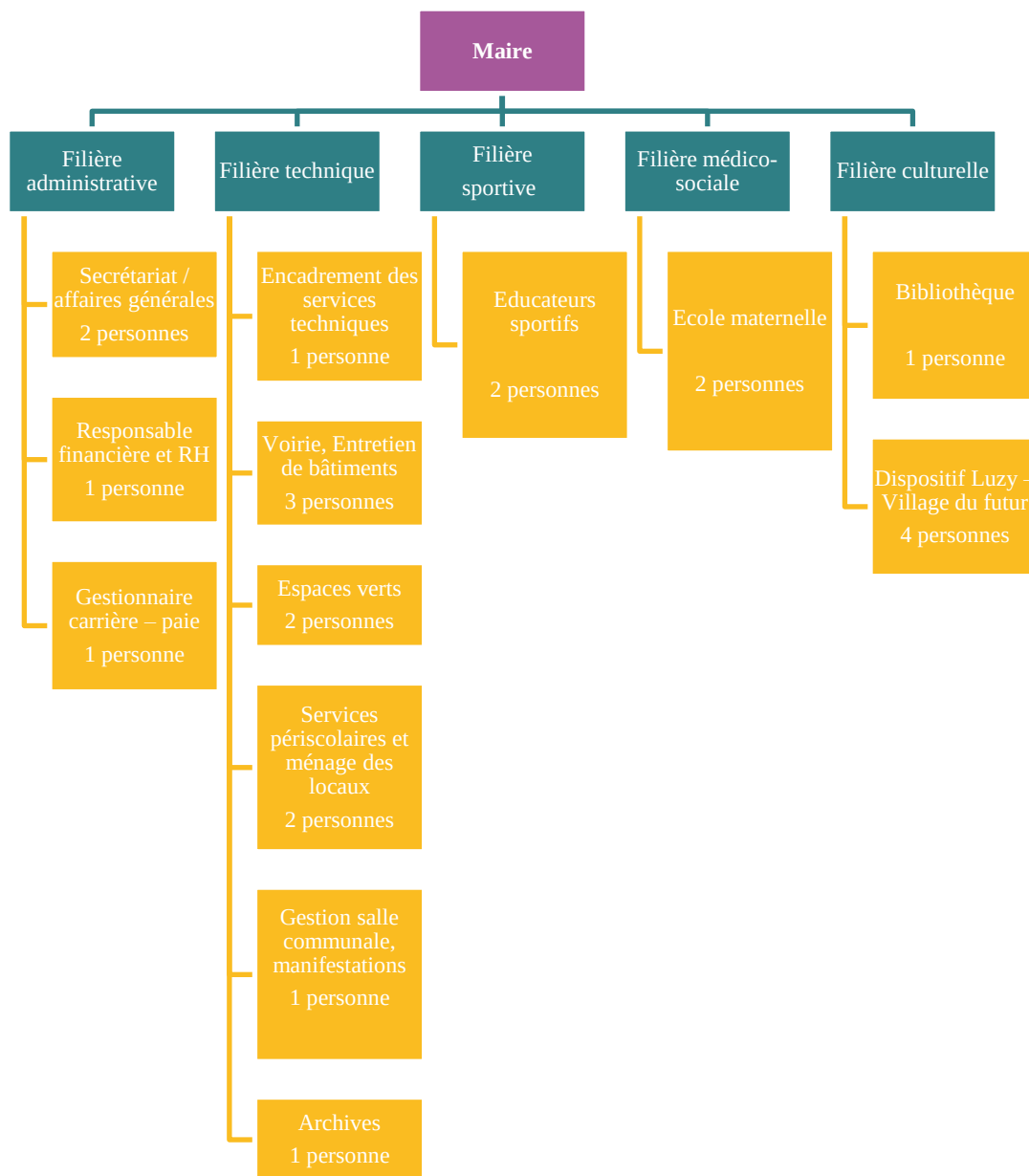
La chambre invite donc la commune à mentionner l'existence de ces aides en nature dans les états annexes correspondants des documents budgétaires.

3.1.5 L'organisation des services communaux pose question

Jusqu'en mars 2025, date de prise de fonction d'une nouvelle secrétaire générale de mairie, l'organisation communale reposait sur une forte incarnation par la maire à la fois des fonctions de maire et de DGS / secrétaire de mairie et une faible formalisation des procédures qui induit un risque potentiel dans le suivi des dossiers (ex : perte de la « mémoire » administrative sur les dossiers tels que la consultation des contrats d'emprunt ou des lignes de trésorerie, pas de procédure formalisée en matière de recrutement (cf. infra), la continuité de l'action publique et sa régularité.

Cette organisation s'adossait à un organigramme dans lequel les agents municipaux étaient rattachés directement à la maire.

Organigramme n° 1 : Organigramme Luzy 1^{er} octobre 2024



Source : Organigramme fourni par la commune et anonymisé par la CRC

Une telle organisation interroge sur la confusion entre les fonctions de maire et de directeur général des services ou de secrétaire général de mairie en l'absence de ce dernier (ex : entretiens professionnels réalisés par la maire, feuilles d'heures supplémentaires signées par la maire de même que les demandes de congés).

La nécessaire maîtrise technique des sujets, que ce soit en matière de gestion administrative, juridique, financières et RH plaide pour un renforcement des compétences administratives en la matière.

La chambre invite la commune à la mise en place d'un soutien technique auprès des élus, garant de la mise en œuvre de leur politique municipale dans le cadre administratif, juridico-financier propre aux collectivités territoriales. Elle prend acte du recrutement en mars 2025 d'une secrétaire générale de mairie.

En outre, la chambre invite la commune à formaliser les procédures administratives pour sécuriser l'action publique.

3.2 Des pratiques en matière de gestion des ressources humaines non conformes à la réglementation en vigueur

3.2.1 Une organisation de la fonction RH qui se structure

La fonction ressources humaines repose sur une personne, gestionnaire carrière/payé qui travaille sous la responsable administrative et financière. Deux agents sont capables de mandater les payés, ce qui assure une continuité de service en cas d'absence ou de problème.

En revanche, il n'existe pas de guide, ni de fiches de procédure formalisées détaillant les opérations devant être accomplies, ni de documentation sur les points de vigilance en matière RH.

La commune s'appuie sur les services du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Nièvre dont elle est adhérente au titre des missions obligatoires uniquement.

Enfin, s'agissant de difficultés éventuelles en matière d'attractivité de la fonction publique la commune de Luzy affirme ne pas en connaître si ce n'est sur certains postes saisonniers comme les maîtres-nageurs sauveteurs ou les postes de chargés de développement.

3.2.2 Des effectifs et une masse salariale contenus

La réglementation en matière de création d'emplois et de recours aux contractuels

Chaque emploi municipal, permanent ou temporaire, à temps complet ou non complet, est créé par délibération⁸⁸. Les emplois permanents des collectivités territoriales, sont occupés par des fonctionnaires⁸⁹, sauf dérogation prévue⁹⁰. En application de ce principe, le recours à des agents contractuels sur emplois permanents reste l'exception et un emploi permanent ne peut être réservé aux agents contractuels⁹¹.

L'emploi non permanent permet à la collectivité de faire face à un besoin temporaire clairement identifié sur la base d'une création de poste⁹² et doit exclusivement être pourvu par un contractuel. Hors remplacement d'agents indisponibles, il n'est donc pas possible de recruter un agent contractuel par délibération de principe ou pluriannuelle⁹³.

Le recours aux agents contractuels pour les emplois non permanents est également limitativement prévu⁹⁴ (le remplacement d'agents indisponibles ne suppose pas de création de poste – ni de délibération de principe - puisque le poste existe déjà). Il convient néanmoins que la collectivité ait prévu des crédits de remplacement.

3.2.2.1 L'existence d'un tableau des effectifs

Au 1^{er} septembre 2024, Luzy compte 29 emplois recensés au tableau des effectifs⁹⁵ fourni par la commune.

Ce tableau précise le cadre des emplois permanents existants dans la commune, leur nombre, leur grade, la durée hebdomadaire de service de l'agent (pas la quotité du poste⁹⁶) et

⁸⁸ Seul l'organe délibérant est compétent pour créer ou supprimer un emploi, sans distinction quant au caractère permanent ou non de cet emploi : article L.313-1 du CGFP (code général de la fonction publique). Il ne peut déléguer cette compétence au bureau (dans un EPCI) (CAA Nancy 23 oct. 2018 n°17NC00971 et 17NC00972). La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Si l'emploi créé est susceptible d'être pourvu par un agent contractuel, la délibération doit préciser le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. En outre, lorsqu'il s'agit d'un emploi comportant des responsabilités d'encadrement, de direction de services, de conseil ou d'expertise, ou de conduite de projet, la délibération précise la nature de l'emploi et la durée des fonctions. Toute nomination sur un emploi non créé par l'organe délibérant est entachée de nullité et peut être annulée par le juge administratif (CE 11 juin 1982 n°11887).

⁸⁹ Article L.311-1 du CGFP.

⁹⁰ Articles L.332-8 à L.332-14 du CGFP, articles L.343-1 à L.343-5 du CGFP.

⁹¹ CE, 12 juin 1996, n°167514 167528 168350 168351.

⁹² CE, 30 octobre 1998, Ville de Lisieux.

⁹³ Observations régulières des services des préfectures et de la DGFIP.

⁹⁴ Articles L.332-23, L.332-24 à L.332-26, L.333-1, L.333-12, L.334-1 et L.326-10 à L.326-19 du CGFP.

⁹⁵ Le tableau des effectifs est un outil comptable et budgétaire qui renvoie à l'état du personnel obligatoirement annexé chaque année au budget et au compte administratif (articles L. 2313-1 et R.2313-3 du CGCT) / Le tableau des emplois est un outil de gestion dont le contenu est laissé à l'appréciation de la structure.

⁹⁶ Cf. annexe 7 pour les différentes définitions des effectifs.

le nom des agents. Il diffère du tableau annexé aux délibérations de création de poste lors des conseils municipaux car, dans ces cas-là, le tableau des effectifs est anonymisé.

L'analyse des tableaux des effectifs présentés lors des conseils municipaux (cf. annexe 8) montre que ce tableau des effectifs :

- ne précise pas la différence entre le temps de travail du poste (temps complet ou non complet) et le temps de travail de l'agent sur le poste considéré ;
- est parfois incomplet car ne mentionnant pas les grades des chargés de mission (contractuels) recrutés ;
- est parfois insuffisamment précis car ne mentionne pas explicitement la création (+1) alors que la suppression (-1) d'un poste est quant à elle bien identifiée ;
- n'est pas systématiquement mentionné ou annexé aux délibérations de créations/suppressions de postes en conseil municipal.

En revanche, il est en cohérence avec l'annexe B9 du compte administratif 2023⁹⁷ qui présente l'état du personnel au 31 décembre 2023.

La chambre prend acte de cette bonne pratique en matière d'existence d'un tableau des effectifs et invite la commune à plus de rigueur dans sa complétude et le passage systématique de celui-ci en conseil municipal.

Par ailleurs, la commune satisfait à l'obligation de production des rapports biannuels sur l'état de la collectivité prévus à l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique⁹⁸ et à l'obligation d'établissement depuis le 1^{er} janvier 2021 d'un rapport social unique en lieu et place des bilans sociaux⁹⁹.

3.2.2.2 Une pratique à sécuriser en matière de création et suppression de postes

3.2.2.2.1 Pour les postes de titulaires

Si la distinction entre le temps de travail du poste et le temps de travail de l'agent n'est pas systématiquement faite, les délibérations de création de poste mentionnent dans la majorité des cas au minimum le temps de travail de l'agent¹⁰⁰.

L'analyse des délibérations relatives aux créations et suppressions de postes¹⁰¹ (cf. annexe 8) montre que :

- les délibérations afférentes ne disposent pas toujours des visas, considérants et motifs suffisants ;
- une confusion entre le cadre de l'emploi devant être créé et l'emploi occupé par l'agent peut exister ;

⁹⁷ p.111 du compte administratif 2023 Luzy budget principal.

⁹⁸ Article 33 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs.

⁹⁹ Article 5 de la loi n° 2019-828 du 06/08/2019, codifié à l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique.

¹⁰⁰ Cf. annexe 8. Analyse délibérations de créations ou suppressions de postes.

¹⁰¹ Idem.

- l'emploi de directeur général des services créé par la délibération du 15 novembre 2021 n'a pas été supprimé alors qu'il n'apparaît plus dans le tableau des effectifs du 1^{er} septembre 2024 ;
- la consultation préalable du comité technique en cas de suppression de poste est parfois postérieure à l'adoption de la délibération ou inexistante.

La chambre invite la commune de Luzy à une plus grande rigueur dans la création et la suppression des postes d'emplois permanents présentées en conseil municipal et à la saisine systématique du comité social territorial (CST) en cas de suppressions de postes.

3.2.2.2 Pour les postes de contractuels

L'analyse des délibérations relatives aux créations et suppressions de postes¹⁰² de contractuels témoigne d'une approximation sur le sujet :

- pas de mention systématique du cas juridique justifiant le recours à un contractuel¹⁰³ ;
- mauvaise référence juridique à l'alinéa devant justifier le recours au contractuel ;
- pas de justification suffisante des raisons de création d'un poste de contractuel alors que le métier existe dans la fonction publique territoriale et a vocation à être occupé par un titulaire ;
- création concomitante de deux postes de contractuel sur le même type de missions mais avec un temps de travail différent et une raison juridique invoquée différente, et ce afin de répondre au souhait de l'agent recruté sous contrat de travailler à temps non complet ;
- adoption d'une délibération de principe pour le recours aux contractuels en cas d'indisponibilité des agents titulaires mais cette dernière est inutile¹⁰⁴ ;
- référence à une délibération de principe (« accroissement saisonnier d'activité ») dans des contrats afin de permettre le recours à des agents contractuels pour exercer les fonctions de maitres-nageurs sauveteurs à la piscine l'été alors qu'une telle délibération de principe est irrégulière.

Recommandation n° 6. : Sécuriser le recours aux contractuels en s'appuyant systématiquement sur la bonne base juridique en cas de recours aux contractuels, en adoptant systématiquement la (ou les) délibération(s) préalable(s) nécessaire(s).

En conclusion, de nombreuses délibérations en matière de créations et suppressions de postes sont irrégulières, de même que les actes en découlant.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Pour obtenir le détail des cas prévus par le code général de la fonction publique en matière de recours aux contractuels, se référer à l'annexe 9.

¹⁰⁴ En effet, lorsqu'un agent est indisponible, son emploi a déjà été créé par délibération. Il n'y a donc pas lieu de délibérer pour le créer à nouveau. L'autorité territoriale peut recruter directement un agent contractuel sur le fondement de l'article L.332-13 du CGFP. La seule condition est que les crédits nécessaires aient bien été prévus au budget.

La commune de Luzy doit professionnaliser le suivi de ses effectifs et notamment le recours aux contractuels afin de sécuriser ses actes en la matière et accroître l'information des conseillers municipaux et du public en matière de suivi des effectifs.

3.2.2.3 La variation des effectifs et de la masse salariale pendant la période sous revue

Pendant la période sous revue, la commune n'a pas fait l'objet d'un transfert de compétences en faveur de la communauté de communes. Le périmètre de son champ d'action publique a évolué en fonction des nombreux projets d'investissements ou des différents dispositifs mis en place par la commune mais aussi en fonction des départs et mutations, ce qui l'a conduit à procéder à des créations ou suppressions de postes d'emplois permanents.

Graphique n° 10 : Evolution des emplois permanents Luzy



Source : Données commune de Luzy (tableau des effectifs)

La masse salariale est quant à elle restée plutôt stable pendant la période sous revue¹⁰⁵ (cf. partie 2.1.1.2).

Tableau n° 9 : Évolution des charges de personnel (2019-2023)

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Charges de personnel	1 029 973	929 373	973 314	990 240	1 000 338

Source : ANAFI, d'après comptes de gestion

En matière d'effectifs, deux situations récentes attirent l'attention.

Tout d'abord, la relation contractuelle avec le comité de développement du territoire (CDT) de Luzy, association œuvrant au développement local et culturel sur le territoire du bassin de vie de Luzy. En 2023, cette association a bénéficié d'une subvention de 23 000 € de la part de la commune de Luzy. Une convention pluriannuelle (en date du 8 mars 2023) a été signée entre la commune et le CDT de Luzy prévoyant l'octroi d'une subvention pluriannuelle de la part de la commune (23 000 € en 2023, 62 750 € en 2024 et 70 000 € en 2025). Si la commune affirme dans la convention n'attendre « aucune contrepartie de ladite subvention », l'association s'engage (article 6) à « recruter un animateur de tiers-lieu à temps complet suite au lancement de Notre Moulin », propriété de la commune de Luzy. L'accroissement substantiel de la subvention à cette association (+ 300 % en deux ans) va de pair avec le recrutement de l'animateur du tiers lieu qui appartient à la commune.

Cette même convention prévoit par ailleurs la mise à disposition à titre gratuit, à hauteur d'un mi-temps d'un chargé de développement culturel afin de conduire la politique du comité de développement du territoire de Luzy. Cette mise à disposition n'a pas fait l'objet d'une convention individuelle de mise à disposition pour l'intéressée.

En outre, la commune met à disposition du collège un agent technique volontaire afin de confectionner les repas dans le cadre du programme alimentaire territorial. Si la fiche de poste de l'agent en question a bien été modifiée et qu'une convention tripartite entre le département, le collège et la commune existe quant à la confection de repas pour les élèves du 1^{er} degré, cette dernière doit être complétée afin d'intégrer les modalités du contrôle et de l'évaluation des activités de l'agent mis à disposition ni les modalités de remboursement de la rémunération (ou le cas échéant l'étendue et la durée de la dérogation).

¹⁰⁵ Les charges de personnel diminuent légèrement sur la période sous contrôle (elles sont comprises et varient entre 0,93 M€ et 1,03 M€ sur la période considérée) et passent de près de 54 % des charges courantes en 2019 à 41 % en 2023. Cette baisse s'explique par la légère baisse des charges de personnel en valeur nominale mais surtout par l'augmentation des charges courantes dans leur ensemble. Ce ratio positif est à souligner car :

- la moyenne des communes de la strate est de 51 % en 2023 même si la moyenne en € par habitant des charges de personnel reste supérieure à celle des communes de même strate (492 € / habitant en 2023 contre 417 € / habitant pour la moyenne des communes de même strate) ;
- les dépenses de personnel sont alimentées mécaniquement par différentes mesures indiciaires sur la période sous revue (ex : l'effet-report en année pleine de la revalorisation de 1,5 % du point indiciaire des fonctions publiques au 1^{er} juillet 2023 (et celle de 2022) ; l'effet-report en année pleine de l'attribution de points d'indice majoré différenciés au 1^{er} juillet 2023 pour les agents dont l'indice brut est compris entre 367 et 418).

En effet, le code général de la fonction publique prévoit que :

- la mise à disposition de fonctionnaires ou contractuels en contrat à durée indéterminée (et non pas les agents en CDD) est autorisée au profit d'associations pour l'exercice de missions de service public¹⁰⁶ ;
- la mise à disposition doit donner lieu à remboursement¹⁰⁷ sauf dérogation listée dans l'article du code général de la fonction publique ;
- la mise à disposition nécessite l'accord de l'intéressé et une convention de mise à disposition entre l'administration de rattachement et l'organisme d'accueil.

Suite aux observations de la chambre au cours de l'instruction, la commune de Luzy a conclu une convention avec le collège le 25 février 2025 relative à la mise à disposition d'un adjoint technique pour exercer les fonctions d'agent de restauration pendant l'année scolaire 2024/2025. Cette convention ne prévoit pas les modalités de remboursement par le collège de cette mise à disposition. Par ailleurs, l'agent bénéficie d'un arrêté individuel de mise à disposition depuis le 26 février 2025.

Ainsi, la chambre recommande à la commune de régulariser la mise à disposition des deux agents en :

- mettant un terme à la mise à disposition de l'agent en CDD auprès du comité de développement du territoire ;
- précisant la convention de mise à disposition avec le département s'agissant de l'agent intervenant au collège.

Recommandation n° 7. : Régulariser les mises à disposition d'agents auprès du comité de développement du territoire et du collège.

3.2.3 Un processus de recrutement irrégulier et qui manque de transparence

La politique de recrutement de la commune est formalisée dans les lignes directrices de gestion entrées en vigueur le 17 novembre 2021. Celles-ci prévoient (p.15) que la commune publie l'avis de vacance ou de création de l'emploi permanent à pourvoir sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques dans les conditions prévues par le décret du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants. Le délai d'envoi des candidatures est, sauf urgence, au moins égal à un mois à compter de la date de publication de l'avis. L'autorité territoriale accuse réception de chaque candidature et informe les candidats non retenus de la décision de rejet de leur candidature. Les candidats présélectionnés sont convoqués à un ou plusieurs entretiens de recrutement.

Dans les faits, les postes créés sont bien publiés sur le site emploiterritorial.fr avec les fiches de poste correspondantes. En revanche, les délais susmentionnés ne sont pas systématiquement respectés de même que le caractère transparent et égalitaire de la procédure de recrutement. Trois exemples illustrent ce constat.

¹⁰⁶ Article L. 512-13 du code général de la fonction publique.

¹⁰⁷ Article L. 512-15 du code général de la fonction publique.

Le recrutement en cours d'un secrétaire général de mairie

Tout d'abord la publication récente (le 10 janvier 2025) d'un poste de secrétaire général de mairie pour lequel la date limite de candidature est le 10 février 2025. Cette publication fait suite à des échanges entre la commune et le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Nièvre relatifs à la possibilité pour la commune de recruter un contractuel sur ces missions.

Dès le 11 janvier 2025 la commune de Luzy recevait une première candidature (d'un agent contractuel).

Le 21 janvier 2025 la commune éditait et validait une simulation de paye pour l'intéressée (disposant de la fiche de paye de son employeur actuel) et même réalisé une simulation du budget RH 2025 avec cette charge nouvelle. Si d'autres candidatures ont été reçues les mêmes simulations n'ont pas été réalisées.

Par ailleurs, l'entretien de recrutement était d'ores et déjà fixé pour deux candidates le 11 février 2025, date de limite de candidature.

Le retour d'un agent ayant fait l'objet d'une rupture conventionnelle

Début 2024, la commune a accepté la demande d'un agent communal de bénéficier d'une rupture conventionnelle et procédé à la radiation des cadres de l'intéressé le 18 février 2024 avec versement d'une indemnité de rupture conventionnelle.

Le 12 décembre 2024 est publiée une vacance d'emploi d'agent des espaces verts/bâtiments sur emploiterritorial.fr. Cette vacance d'emploi est adossée à un poste vacant dans la collectivité.

Le 18 décembre 2024 lors du conseil municipal la maire informait les conseillers du retour de l'intéressé et le 24 décembre 2024 la maire notifiait à l'intéressé son recrutement consécutive à sa candidature spontanée.

L'intéressé est réintégré le 15 janvier 2025 dans les effectifs de la commune avec reprise de son ancienneté et engagement de remboursement de l'indemnité de rupture conventionnelle.

Si la procédure de rupture conventionnelle et de réintégration n'appelle pas d'observations particulières, le non-respect de l'égalité de traitement des éventuels candidats au poste publié est manifeste. Le poste a été publié afin de permettre le retour de l'intéressé sans que ne soit respectés les délais de candidatures et la transparence et l'égalité de traitement des candidats.

Le recrutement de chargés de mission contractuels

La commune de Luzy dispose au 1^{er} septembre 2024 de quatre postes de chargés/chefs de projet contractuels (un chargé de développement ; un chef de projet « Osez Jeunesse » ; un chargé de développement territorial en renfort du précédent et un chef de projet PAT).

Sans revenir sur la base légale parfois erronée ayant servi à créer ces postes de contractuels (cf. partie 3.2.2.2) il importe d'examiner les conditions de respect de la procédure en matière de recrutement et de respect de la transparence.

Sur l'ensemble de ces recrutements la commune n'a pas fourni de procès-verbaux de synthèse des entretiens de recrutement et les différentes candidatures éventuellement reçues.

L'analyse des dates de création de postes, de publication sur le site emploi.territoire.fr et de début des contrats des intéressés montre que les postes ont parfois été créés pour des personnes sur lesquelles le choix de recrutement s'était déjà arrêté.

Ainsi par exemple le poste de chef de projet « Osez Jeunesse » créé par le conseil municipal du 19 décembre 2023 a été publié le 1^{er} février 2024 alors que la personne recrutée sur ce poste bénéficie d'un contrat débutant le 25 janvier 2024 soit avant la date de publication du poste (l'intéressée occupait au préalable le poste de manager de commerce dont le contrat s'arrêtait au 24 janvier 2024). Par ailleurs la commune a reconnu que ce poste a été créé à temps non complet alors que le besoin était d'un poste à temps plein car « l'agent recruté souhaitait pour des raisons personnelles, travailler à temps non complet » conduisant par ailleurs la commune à créer un second poste de contractuel à temps non complet pour compenser celui-ci.

Par ailleurs, en matière de recrutement, la commune de Luzy a été amenée à titulariser un agent de catégorie A ne respectant pas les conditions statutaires pour l'être.

La stagiairisation irrégulière d'un agent sur un grade d'attaché

Par délibération en date du 15 avril 2022 le conseil municipal de Luzy crée un poste d'attaché territorial.

Le poste de responsable comptable de catégorie A est publié le 29 avril 2022 sur le site emploiterritorial.fr.

Le 7 mai 2022 une personne est engagée sous contrat pendant un an sur fondement de l'article 38 al.7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (personne en situation de handicap) pour assurer les fonctions afférentes au grade d'attaché territorial.

Le délai d'un mois de publicité du poste n'est pas respecté malgré les rappels faits par le centre de gestion à l'époque auprès de la commune.

Il convient de noter que cette personne avait été recrutée en tant que contractuelle dès mai 2021 pour occuper les fonctions de coordinatrice du centre de vaccination de Luzy, sur un poste de contractuel de catégorie A.

Pour satisfaire aux conditions de recrutement dérogatoire que représente l'article 38 al.7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 alors en vigueur les intéressés doivent remplir des conditions d'aptitude physique et de diplôme ou de niveau d'études (équivalence opérée par une commission mise en place auprès du CNFPT).

Or, la commune n'a pas pu fournir de copie des diplômes de référence pour un agent de catégorie A que l'intéressée aurait dû lui fournir et celle-ci a été titularisée par la commune de Luzy le 7 mai 2023.

La politique de recrutement de la commune de Luzy est irrégulière. Elle ne respecte pas la réglementation en matière de transparence et d'égalité de traitement des candidats, ce qui présente des risques pour la maire employeur mais aussi pour les agents recrutés.

La chambre invite la commune à mettre fin sans délai aux irrégularités susmentionnées et à respecter les procédures en matière de recrutement.

3.2.4 La mise en œuvre des précédentes conclusions de la chambre sur le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose, à compter du 1^{er} janvier 2022, la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121 27 du code du travail.

Pour la commune de Luzy, l'aménagement du temps de travail (ARTT) a été approuvé par une délibération de 2001 prévoyant la réalisation de 35 heures hebdomadaires de travail sur 4,5 jours¹⁰⁸. Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes invitait la commune de Luzy à mettre fin aux jours de congés d'ancienneté non réglementaires existants depuis 2012¹⁰⁹.

Par délibération en date du 15 novembre 2021 la commune de Luzy a mis fin à ces jours de congés non réglementaires et la chambre prend acte de la mise en œuvre de ses conclusions en la matière dans son précédent contrôle.

3.2.5 Une pratique des heures supplémentaires irrégulière pour partie

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation.

Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

A Luzy, les IHTS sont prévues par une délibération du 11 avril 2023 modifiant la délibération du 8 avril 2010 qui satisfait à la réglementation en la matière (liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation éventuelle d'heures supplémentaires) sauf en ce qui concerne le contrôle automatisé des horaires de travail (le pointage des heures est manuel et réalisé par les agents puis soumis à l'autorité territoriale).

L'analyse 2021-2023 des heures supplémentaires payées aux agents montre que cinq agents ont perçu chaque mois de l'année (ou à compter de leur arrivée dans la commune) des heures supplémentaires systématiques selon un même volume horaire et ce, même lorsque ces derniers sont en congés. Aucun relevé d'heures supplémentaires n'a été produit par la commune et interrogée sur ce point, celle-ci a précisé que le paiement de ces « heures supplémentaires fait partie des négociations engagées lors de leurs recrutements pour atteindre les prétentions salariales demandées. »

Cette pratique de paiement d'heures supplémentaires forfaitaires est irrégulière et représente un préjudice pour la commune d'environ 22 500 € entre 2021 et 2024.

Suite aux observations de la chambre au cours de la période d'instruction, la commune a procédé à la régularisation de la situation des cinq agents concernés grâce à des arrêtés individuels de majoration de leur IFSE, pour une mise en application le 1^{er} mars 2025.

¹⁰⁸ Cf. précédent rapport de la chambre régionale des comptes (p. 44).

¹⁰⁹ Délibération du 21 décembre 2012.

3.2.6 Un régime indemnitaire basé sur le RIFSEEP

La commune de Luzy a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par la délibération du 19 décembre 2016. Par délibération en date du 24 juillet 2017, les animateurs territoriaux ont été intégrés dans le RIFSEEP ; les adjoints territoriaux du patrimoine, les adjoints techniques et les agents de maîtrise territoriaux l'ont été par la délibération du 29 novembre 2017 ; les attachés par délibération du 7 juillet 2022 et les ingénieurs par celle du 14 décembre 2022.

Enfin, par délibération en date du 30 octobre 2023, la commune de Luzy instaure le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Par ces délibérations, la commune a défini les groupes de fonctions reposant sur une formalisation précise de critères professionnels (encadrement, coordination, pilotage, conception/ technicité, expertise/sujétions, degré d'exposition), la prise en compte de l'expérience professionnelle (parcours/exploitation expérience acquise/connaissance environnement de travail/approfondissement et diversification des savoirs) et sur l'engagement professionnel et la manière de servir basés sur l'entretien professionnel.

Ces groupes de fonctions sont clairement définis en fonction des cadres d'emplois et disposent de montants plafonds (tant sur la part IFSE que la part CIA) conformes aux plafonds en vigueur.

S'agissant du versement de ces primes, il apparaît que les montants versés aux agents sont réguliers et inférieurs aux plafonds maximums votés.

Par ailleurs, sur la période sous revue, la commune a délibéré à cinq reprises sur des primes exceptionnelles versées aux agents ou à certains agents.

En référence au décret n° 2020-570 du 14 mai 2020, la commune de Luzy a attribué¹¹⁰ une prime exceptionnelle à trois agents particulièrement mobilisés durant la crise sanitaire. Par ailleurs, en référence au décret du 31 octobre 2023 prévoyant le versement d'une prime exceptionnelle aux agents relevant de la fonction publique territoriale, la commune a délibéré le 27 mars 2024 pour octroyer cette prime de pouvoir d'achat à l'ensemble des agents de la commune concernés par le dispositif.

En revanche, à trois reprises¹¹¹, la commune a délibéré sur des primes individuelles à verser à certains agents dont le fondement juridique est erroné : ces primes devant relever soit d'un changement de groupe de fonctions dans le RIFSEEP, soit du paiement d'heures supplémentaires puisque justifiées par le fait que l'agent en question « effectue des travaux supplémentaires depuis plusieurs mois pour pallier l'absence temporaire de ses collègues » (comme l'a rappelé la préfecture dans son courrier du 2 décembre 2020).

¹¹⁰ Délibération du 9 juillet 2020.

¹¹¹ Délibération du 30 octobre 2020 relative à une prime spéciale de 3000 € et une prime mensuelle de 200 € à un agent du service administratif (cette délibération a été retirée à la suite d'une remarque de la préfecture sur l'illégalité de cette prime) ; délibération du 2 mars 2021 relative à l'attribution d'une prime de responsabilité de 120 € mensuels au responsable de l'équipe technique et la délibération du 15 avril 2022 relative à l'instauration d'une prime mensuelle de 170 € à un agent administratif au motif qu'il effectue des travaux supplémentaires depuis plusieurs mois pour pallier l'absence temporaire de collègues.

3.3 La qualité de la gestion budgétaire et comptable est en voie d'amélioration même si le respect de certains principes budgétaires est requis

3.3.1 Une fonction budgétaire et comptable qui se structure

La fonction budgétaire et comptable repose pour l'heure essentiellement sur une personne arrivée dans la collectivité le 1^{er} février 2023 (sur des fonctions de gestionnaire carrière paye puis de responsable administrative et financière depuis le 1^{er} mai 2024) qui réalise un important travail de remise à plat des procédures et du suivi des budgets de la commune.

A titre d'exemple, alors qu'aucune décision du maire n'a été formalisée sur la période sous revue, depuis 2024, des décisions sont formalisées en matière comptable et budgétaire, ce qui témoigne d'une plus grande sécurisation juridique dans ce domaine au moins.

Elle s'appuie depuis septembre 2024 sur une gestionnaire carrière paye qui sait également réaliser des opérations de liquidation et de titrage et sur le conseiller aux décideurs locaux avec lequel elle travaille étroitement.

3.3.2 Une qualité de l'information financière qui progresse

3.3.2.1 Les budgets de la commune

Jusqu'en 2023, la commune de Luzy disposait d'un budget principal et de quatre budgets annexes (hôtel du Morvan, fourniture de chaleur, Lithopress et voyages Gonin)¹¹².

L'architecture comptable et budgétaire de la commune a fait l'objet d'une importante rationalisation en 2023 et 2024 avec la suppression de deux budgets annexes au 1^{er} janvier 2024 et de celui relatif à l'hôtel du Morvan au 1^{er} janvier 2025¹¹³.

¹¹² Cf. partie 2.1 du présent rapport pour plus de détail sur le poids relatif des budgets annexes.

¹¹³ Par délibérations en date de 30 octobre 2023 le conseil municipal de Luzy a procédé à la dissolution des deux budgets annexes Lithopress et voyages Gonin au 31 décembre 2023 et à la réintégration dans le budget principal de la commune. Par ailleurs par délibération en date du 18 décembre 2024 la commune procède à la dissolution du budget annexe hôtel du Morvan intégré au 1^{er} janvier 2025 dans le budget principal.

Tableau n° 10 : Etat des lieux des différents budgets de la commune pendant la période sous revue

	Budget principal	Budget annexe Lithopress	Budget annexe voyages Gonin	Budget annexe hôtel du Morvan	Budget annexe fourniture de chaleur
2019	X	X	X	X	X
2020	X	X	X	X	X
2021	X	X	X	X	X
2022	X	X	X	X	X
2023	X	X	X	X	X
2024	X			X	X

Source : CRC d'après documents budgétaires de la commune

Ainsi au 1^{er} janvier 2025, Luzy dispose d'un budget principal et d'un seul budget annexe lié à un service public industriel et commercial (fourniture de chaleur), facilitant le pilotage financier de la collectivité et offrant une vision consolidée de la dette de la commune. En effet, pour rappel, le poids de la dette du budget principal n'est que de 70 % dans la dette totale de Luzy. La dette du budget annexe relatif à l'hôtel du Morvan représente 25 % de cette dette totale (1 M€ sur 4,3 M€ de dette totale).

Par ailleurs la commune de Luzy a adopté la nomenclature M57 abrégée dès 2023 et procède au remplissage d'annexes budgétaires qui offrent une lisibilité accrue des opérations budgétaires aux conseillers municipaux et aux usagers.

La chambre souligne cette démarche de rationalisation budgétaire et comptable qui doit permettre aux tiers d'obtenir une meilleure lisibilité du budget de la commune.

3.3.2.2 Le calendrier budgétaire

Pour rappel si la commune de Luzy n'est pas soumise à l'obligation de tenir un débat préalable à l'examen du budget¹¹⁴, l'adoption de celui-ci est encadrée dans des délais, comme pour toutes les collectivités.

Le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte, et avant le 30 avril les années de renouvellement des organes délibérants. Le compte administratif doit, quant à lui, être adopté avant le 30 juin suivant l'exercice auquel il se rapporte.

¹¹⁴ Cette obligation relève de l'article L.2312-1 du CGCT et concerne les communes > 3500 habitants.

Tableau n° 11 : Analyse du respect du calendrier budgétaire

Date d'approbation	2019	2020 ¹¹⁵	2021	2022	2023	2024
Du budget primitif	X	5 juin	16 avril	15 avril	11 avril	13 avril
Du compte administratif	15 avril	5 juin	16 avril	15 avril	11 avril	13 avril

Source : CRC d'après délibérations budgétaires de la commune

Notes : pour 2019 la commune n'a pas été en mesure de fournir les délibérations relatives à l'adoption des budgets primitifs 2019 (commune et budgets annexes).

Il ressort de l'instruction que le vote de ces documents budgétaires s'est bien opéré dans le respect de ces bornes légales sur la période contrôlée à une exception près (en 2021 le vendredi 16 avril et non pas avant le 15 avril) et que l'adoption du budget primitif de 2019 nécessitait une délibération en bonne et due forme du conseil municipal¹¹⁶.

3.3.2.3 La qualité des prévisions et les taux d'exécution

La qualité des prévisions budgétaires présentées et adoptées en conseil municipal lors de l'adoption du budget primitif de la commune s'analyse au regard du nombre de décisions modificatives adoptées dans l'année pour ajuster ces dernières et des taux d'exécution budgétaire.

3.3.2.3.1 L'analyse des décisions modificatives

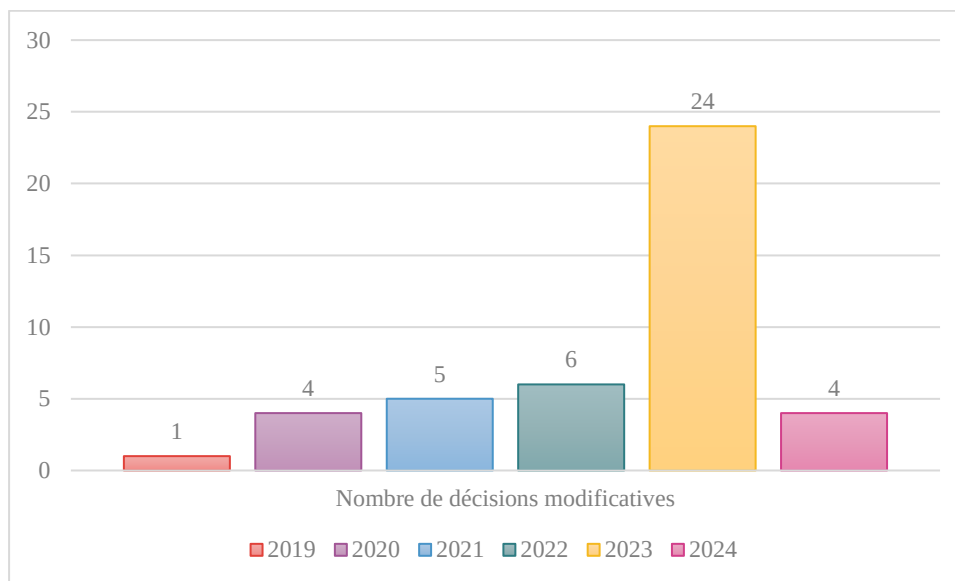
L'analyse du nombre de décisions modificatives chaque année sur le budget principal (hors délibération d'adoption du compte administratif ou d'affectation des résultats) montre plusieurs ajustements de crédits par décisions modificatives au cours d'une année.

Le pic constaté en 2023 s'explique par le nombre important de régularisations comptables et budgétaires parfois anciennes demandées par le conseiller aux décideurs locaux et par les compléments de crédits nécessaires sur plusieurs opérations.

Indépendamment de cette opération de régularisation en 2023, témoin de difficultés en matière comptable et budgétaire, le nombre de décisions modificatives chaque année reste faible et n'appelle pas de remarques particulières.

¹¹⁵ En 2020, la date limite d'adoption des budgets locaux a été repoussée au 31 juillet 2020, au lieu du 15 ou 30 avril. Cette mesure a été mise en place en raison de la situation liée à la pandémie de Covid-19.

¹¹⁶ Sur ce sujet précis des délibérations 2019 relatives à l'adoption des budgets primitifs de la commune, les échanges avec la commune ont été nombreux. Celle-ci mentionne que « avant le transfert de la trésorerie à la DGFIP il n'y avait pas vote du budget primitif via une délibération. C'était la signature des élus sur le document du budget primitif le jour du conseil municipal qui validait le vote, sans délibération. A partir de 2020 uniformisation des règles (ndlr : avec vote du BP via une délibération) ». Or, l'arrêt CE, 28 juillet 1989, Ville de Metz, précise bien que « la réception d'un budget sous la seule forme d'une maquette budgétaire, signée en sa dernière page par les membres de l'organe délibérant, ne peut donc suffire à rendre le budget exécutoire ».

Graphique n° 11 : Nombre annuel de décisions modificatives du budget principal

Source : CRC d'après répertoire annuel des délibérations 2019-2024

3.3.2.3.2 L'analyse des taux d'exécution

Les taux d'exécution budgétaire permettent également d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612- 4 du CGCT.

Les taux d'exécution du budget principal montrent une prévision fine en fonctionnement mais des écarts très importants entre les prévisions et les réalisations en investissement. Ces écarts s'expliquent notamment par les projets d'investissement d'envergure de la collectivité conduisant à une inscription systématique en début d'année de l'ensemble des dépenses et recettes (subventions) d'une opération d'investissement qui s'étend dans les faits sur plusieurs années. Globalement, ces taux d'exécution sont donc entendables.

Tableau n° 12 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement - budget principal

Fonctionnement	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	92 %	88,35 %	97,3 %	95,4 %	98,8 %
Recettes	98 %	106,4 %	98,5 %	104,2 %	99,6 %

Source : CRC d'après comptes de gestion (budget principal Luzy) – Etat de consommation des crédits

Tableau n° 13 : Taux d'exécution du budget d'investissement – budget principal

Investissement	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	43,3 %	76 %	38 %	61,4 %	78,3 %
Recettes	43,5 %	70,25 %	51 %	52 %	71,4 %

Source : CRC d'après comptes de gestion (budget principal Luzy) – Etat de consommation des crédits

L'examen des taux d'exécution du budget annexe de l'hôtel du Morvan et ceux du SPIC fourniture de chaleur montrent quant à eux des atteintes au principe de sincérité budgétaire.

En effet, la section d'investissement du budget annexe hôtel du Morvan est systématiquement équilibrée au budget primitif avec un recours à l'emprunt qui n'est jamais mobilisé au cours de l'année (cf. annexe 10) conduisant à avoir un compte administratif chaque année déséquilibré (et des taux d'exécution très faibles, inférieurs à 20 % des crédits inscrits de manière prévisionnelle lors du budget primitif).

Ce déséquilibre structurel lié au sous financement initial de ce projet d'investissement d'ampleur (que ce soit via un recours à l'emprunt, la mobilisation de subvention d'investissement ou un subventionnement majoré de la commune de ce budget annexe) dégrade de facto la trésorerie de la commune, déjà négative.

Cette gestion comptable qui masque ce déficit structurel chaque année au moment de la présentation du budget principal du budget annexe n'aura plus court avec l'intégration de ce dernier dans le budget principal de la commune.

S'agissant du budget annexe du SPIC fourniture de chaleur, cette même stratégie d'équilibre au budget primitif (cf. annexe 10) est mise en œuvre sur la section de fonctionnement avec des recettes théoriques (ventes de produits fabriqués/prestations) largement supérieures à ce qui est réellement encaissé sur une année, ce qui là aussi nuit à la sincérité de ce budget primitif au moment de son adoption en conseil (les taux d'exécution en recettes de fonctionnement sont de l'ordre de 34 à 44 %).

La chambre invite la commune à présenter un budget sincère lors de l'adoption du budget primitif du budget annexe fourniture de chaleur.

3.3.2.4 Les rattachements et restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, « les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

La commune a transmis les justificatifs relatifs aux restes à réaliser 2023.

S'agissant des restes à réaliser en recettes, la totalité des restes à réaliser au 31 décembre 2023 a été contrôlée. Pour ces RAR, d'un montant total de 913 692 €, les justificatifs produits (notifications de subventions) sont exacts, ainsi que les RAR qui perdurent au 31 décembre 2023.

Les RAR 2023 en recettes sont sincères.

3.3.2.5 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

3.3.2.5.1 Les documents préalables et délibérations relatives aux budgets

Les délibérations relatives à l'adoption des documents budgétaires sont de qualité très inégale. Celles relatives à l'adoption du budget primitif présenté en conseil municipal sont lacunaires jusqu'en 2023, année à partir de laquelle apparaissent des visas et un chiffrage du budget en investissement et fonctionnement. Si les délibérations relatives à l'adoption des comptes administratifs sont construites sur un modèle identique et détaillé, elles ne mentionnent pas le fait que la maire sort de la salle de conseil pour l'adoption du compte administratif (conformément à l'article L.2121-14 du CGCT). Cette mention n'apparaît qu'à partir de 2023 (compte administratif 2022). Enfin, s'agissant de l'adoption en conseil municipal des décisions modificatives du budget principal, les délibérations sont lacunaires sur la période sous contrôle (ni visa ni considérant, seulement une phrase d'explication relative aux crédits à ajuster) sauf à compter de 2023 où un réel effort de formalisation est à noter.

Ainsi, la chambre souligne l'effort de formalisation réalisé depuis 2023 qui permet une plus grande transparence et information des conseillers municipaux et des tiers sur les budgets de la commune de Luzy.

Aux termes de l'article L. 2313-1 du CCGT, « pour l'ensemble des communes [...], une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens de saisir les enjeux ». Cette disposition s'applique à l'ensemble des communes, sans distinction de population. Or, cette présentation brève et synthétique n'est pas jointe aux délibérations et documents budgétaires de Luzy.

Suite aux observations de la chambre en cours d'instruction, la commune a justifié de l'envoi aux élus des notes de présentation du budget primitif 2025 ainsi que du compte administratif 2024.

3.3.2.5.2 Les documents budgétaires

S'agissant des documents budgétaires de la commune, la qualité des informations relatives aux opérations d'investissement dans le budget primitif et le compte administratif pose réellement question car elles ne correspondent pas aux dépenses et recettes des opérations identifiées. Ces divergences sont connues de la commune mais peuvent être sources de confusion.

Ainsi, par exemple, le montant total des subventions reçues sur une opération donnée peut apparaître supérieur au montant total des dépenses¹¹⁷ faussant la lecture que peuvent avoir les tiers sur l'équilibre d'une opération d'équipement.

¹¹⁷ L'opération d'équipement n° 165 « école primaire » comptabilise au compte administratif 2023 un cumul de réalisations en dépenses de 80 896 € et en recettes de 105 590 €. De même l'opération d'équipement n° 200 « église » affiche au compte administratif un cumul de réalisations de 0 € en dépenses et de 1,26 M€ en recettes.

Ce déficit d'information est accru par le fait que malgré l'ampleur de ses investissements, la commune ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement (PPI). Le suivi des opérations d'investissement est réalisé depuis son arrivée par la responsable administrative et financière grâce à un tableur qui permet de tracer les dépenses et les recettes sur chaque opération, mais celui-ci ne constitue pas une pièce communiquée aux tiers.

Ainsi, le mauvais remplissage des documents budgétaires relatifs aux opérations affecte la lisibilité du budget de la commune et ne permet pas aux élus du conseil municipal et aux citoyens de disposer de l'ensemble de l'information relative aux coûts et aux incidences de la politique d'investissement de la commune.

La chambre invite la commune à fiabiliser la qualité des données des opérations d'équipement contenues dans les documents budgétaires.

3.3.2.5.3 Les annexes budgétaires

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. Les annexes constituent la quatrième partie du budget qui « vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux ». La production de ces états est obligatoire. Elles revêtent une importance particulière car elles constituent bien souvent la seule source d'information des élus et citoyens sur la situation financière de la collectivité.

La commune de Luzy remplit les états annexes à caractère obligatoire sauf :

- l'annexe patrimoniale relative au détail des crédits de trésorerie. En 2023 la commune a eu recours à une ligne de trésorerie comme chaque année pendant la période sous revue et celle-ci n'est pas retracée dans le compte administratif 2023 ;
- le détail sur les prestations en nature aux associations luzycoises bénéficiant de prêt de locaux ou de main d'œuvre pour leurs activités ou manifestations ;
- l'état des travaux en régie alors que là aussi Luzy en décompte chaque année pendant la période sous revue.

Par ailleurs, les états de la dette au compte administratif 2023 font apparaître une différence avec le solde 164 du compte de gestion de référence.

La chambre rappelle que les états annexes font partie intégrante du budget et que ce dernier ne peut être considéré comme voté en leur absence. L'absence d'une annexe constitue un manque d'information de l'assemblée délibérante et est de nature à annuler le budget (TA de Versailles, 13 décembre 1994, SAN de Saint-Quentin en Yvelines).

L'attention de la collectivité est attirée sur l'importance du correct remplissage des annexes.

Suite aux observations de la CRC pendant la période d'instruction, il convient de noter que l'annexe relative aux crédits de trésorerie a été renseignée au CFU 2024 et au budget primitif 2025.

3.3.2.6 La détermination et l'affectation des résultats

La détermination de l'affectation des résultats ainsi que les reports aux budgets primitifs suivants ont été contrôlés sur l'année la plus récente pour les budgets de la commune (budgets primitifs 2024). Cette opération a été effectuée correctement. Il a également été relevé la présence des délibérations correspondantes.

3.4 La fiabilité des comptes, un incontournable à améliorer

3.4.1 La comptabilité d'engagement en cours de déploiement (en 2025) est indispensable à la lisibilité des budgets

Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement permet de recenser tous les engagements pris sans attendre leur paiement effectif. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique de l'engagement comptable préalable ou concomitant. Elle facilite par ailleurs certaines opérations de fin d'exercice, telles que la mise en place d'une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que la détermination des restes à réaliser.

Elle permet surtout à la commune de s'assurer de disposer des crédits nécessaires tout au long de l'année. C'est un outil de pilotage budgétaire indispensable.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait déjà conseillé à la commune de Luzy de tenir une comptabilité d'engagement de ses dépenses.

Pour tous les exercices sous revue dans le cadre de ce contrôle, la commune n'a pas produit une comptabilité d'engagement et s'est engagée dans sa mise en œuvre à compter de l'exercice 2025.

La chambre prend bonne note de cet engagement qui permettra de donner une image plus fidèle des comptes de la collectivité.

3.4.2 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations doivent être améliorés

L'analyse de la concordance entre l'état de l'actif 2023 du budget principal communiqué par l'ordonnateur et celui du comptable fait ressortir un important écart de 16 M€.

**Tableau n° 14 : Comparaison de l'état de l'actif du comptable et de l'ordonnateur –
31 décembre 2023**

2023	Compte de gestion 2023 bilan	Etat de l'actif ordonnateur au 31/12/2023	Etat de l'actif comptable au 31/12/2023	Ecart de l'actif ordonnateur / comptable
TOTAL GENERAL Actif immobilisé brut	29 746 826	13 340 282	29 376 102	-16 035 820
<i>Dont sous-total actif « sans compte attribué »</i>		5 434 851		

Source : CRC d'après comptes de gestion 2023

Les documents tenus par le comptable et l'ordonnateur devraient être concordants. Il s'avère cependant à Luzy, comme pour de nombreuses collectivités, que ces états font apparaître des divergences.

En l'état et au vu de la période d'instruction (en pleine clôture budgétaire) la commune n'a pas pu fournir d'explications précises et fiables sur ces écarts mais a informé l'équipe de contrôle que l'épuration de l'état de l'actif était une priorité pour l'année 2025, en lien avec le conseiller aux décideurs locaux.

Par ailleurs, les instructions comptables M14 et M57 prévoient que lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire¹¹⁸. A cet effet, l'ordonnateur transmet au comptable un certificat administratif permettant de justifier cette opération. Le compte 23 a ainsi pour objet de faire apparaître, à la fin de chaque exercice, la valeur des immobilisations non achevées ou non mises en service.

Les tableaux joints en annexe 11 montrent que si pour le budget annexe fourniture de chaleur, les immobilisations corporelles en cours ont été régulièrement comptabilisées aux comptes 21 correspondants, il n'en va pas de même pour le budget principal et le budget annexe hôtel restaurant du Morvan, sur lesquels des immobilisations en cours perdurent depuis de nombreuses années. Cet état de fait était déjà souligné dans le précédent rapport de la chambre régionale des comptes.

Recommandation n° 8. : Intégrer régulièrement les immobilisations en cours dès lors qu'elles sont achevées, en communiquant au comptable un certificat administratif dès la mise en service du bien, permettant le passage du compte 23 au compte 21 adéquat.

¹¹⁸ Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances avant justification des travaux (comptes 236, 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235). Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées ou non mises en services à la fin de chaque exercice.

3.4.3 Les provisions pour risques et charges et amortissements

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations :

- en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;
- lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
- lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

La constitution de provisions dès connaissance d'un risque financier permet de respecter le principe comptable de prudence en anticipant la concrétisation du risque.

Sur la période sous revue, la commune de Luzy connaît trois contentieux¹¹⁹. Pour autant aucune provision n'a été réalisée¹²⁰ par la commune sur la période sous revue jusqu'en 2024. En revanche, par délibération en date du 27 mars 2024 le conseil municipal approuve la constitution pour créances douteuses à hauteur de 566 € pour l'année 2024.

Par ailleurs, la commune de Luzy n'est pas soumise à l'obligation d'amortissements compte tenu de son nombre d'habitants sauf pour les subventions d'équipements versées (article L. 2321-2 du CGCT). La commune a délibéré le 9 juin 2023 sur ce point. La chambre prend acte de cette bonne pratique.

3.4.4 Les travaux en régie

Sur la période examinée, la commune de Luzy a comptabilisé des travaux en régie correspondant notamment à d'importants travaux sur le site de l'entreprise à but d'emploi (EBE), le site de la ferme de Montarmin ou les logements de l'ancienne gendarmerie. Il s'agit d'une pratique ancienne, déjà soulignée dans le précédent rapport de la chambre. Le montant total de ces travaux s'élève à près de 41 000 € en 2023 dont 32 000 € de dépenses de personnel.

Tableau n° 15 : Travaux en régie – commune de Luzy

en €	2019	2020	2021	2022	2023	BP 2024
Travaux en régie. Compte 72	0	3 376	0	85 679	40 694	75 500

Source : ANAFI, comptes de gestion

Au vu de la procédure¹²¹ inhérente aux travaux en régie et des réponses apportées par l'ordonnateur sur l'état des travaux en régie pour l'année 2023 (cf. annexe 12), il apparaît :

- une problématique sur les tarifs adoptés chaque année en conseil municipal car ces derniers globalisent un coût horaire incluant le petit matériel. Ce coût horaire est de 28 € quels que

¹¹⁹ Le premier contentieux date de 2020 et porte sur une situation RH (ancien DGS), le second date de 2024 et porte sur un certificat d'urbanisme et le dernier, de 2024, porte sur une procédure de vote en conseil municipal.

¹²⁰ Source : ANAFI, comptes de gestion 2019-2023, situation bilancielle.

¹²¹ L'annexe 12 reprend la procédure à mettre en place pour les travaux en régie.

soient les agents qui interviennent et ce montant n'est pas détaillé dans la délibération afférente ni revalorisé depuis 2021 malgré l'augmentation de la valeur du point¹²². La chambre invite la commune à dissocier le coût horaire de main d'œuvre et le coût du petit matériel ;

- une problématique sur le coût de location affiché des véhicules. Dans les faits, la commune utilise des véhicules lui appartenant. Les tarifs votés apparaissent élevés, et portent interrogation, d'autant plus que les véhicules en cause ne sont pas amortis, la commune ne pratiquant pas les dotations aux amortissements. De ce fait, le lien avec des dépenses de la section de fonctionnement et du FCTVA n'apparaît pas, et les véhicules utilisés ont déjà reçus un retour de FCTVA lors de leur acquisition ;
- une absence de suivi analytique permettant de réaliser le suivi précis des dépenses à passer de la section de fonctionnement à la section d'investissement. En revanche depuis 2023, l'état des travaux en régie envoyé au comptable est beaucoup plus détaillé. Pour autant, par exemple, la commune ne comptabilise pas les matières premières utilisées pour la réalisation de ces importants travaux ;
- une problématique sur le type de travaux réalisés : la distinction entre travaux de fonctionnement (ex : travaux de peinture après un départ de locataire) et d'investissement (ex : travaux de peinture en cas de création de réhabilitation complète des logements) n'est pas toujours aisée.

Recommandation n° 9. : Mettre en place un suivi analytique précis des opérations réalisées en travaux en régie et revoir la délibération tarifaire.

CONCLUSION

Le volontarisme et l'ambition du projet de territoire sur Luzy sont réels et portent leurs fruits 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 intrinsèque 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.

Or, ce cadre juridique et financier n'est aujourd'hui pas maîtrisé et expose les élus et leurs actes à des risques juridiques. La maîtrise de ce dernier nécessite des compétences et des professionnels dont l'objectif n'est pas de contraindre les élus locaux dans leur action, mais bien de les aider et les conseiller pour mener à bien leur projet politique de territoire.

¹²² La valeur du point d'indice de la fonction publique a été revalorisé à deux reprises le 1^{er} juillet 2022 et le 1^{er} juillet 2023.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	86
Annexe n° 2. Analyse de l'évolution 2019-2023 des charges à caractère général.....	88
Annexe n° 3. Plan de financement prévisionnel – Rénovation du champ de foire	90
Annexe n° 4. Contrats d'emprunts et lignes de trésorerie – délégation à la maire et information du conseil municipal.....	91
Annexe n° 5. Analyse comparative délégations du maire / art. L.2122-22 du CGCT	93
Annexe n° 6. Délai franc de convocation du conseil municipal 2019/2024	97
Annexe n° 7. Définition des effectifs en gestion des ressources humaines (GRH)	99
Annexe n° 8. Analyse des délibérations de créations et suppressions de postes emplois permanents à Luz y (2019/2024)	100
Annexe n° 9. Les cas de recours aux contractuels	107
Annexe n° 10. Taux d'exécution des budgets annexes (hôtel du Morvan et fourniture de chaleur)	108
Annexe n° 11. Gestion patrimoniale et suivi des immobilisations	109
Annexe n° 12. Les travaux en régie – commune de Luz y.....	110
Annexe n° 13. Flux financiers entre budgets – commune de Luz y.....	112

Annexe n° 1. Glossaire

<i>AMAP</i>	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
<i>AP (ou AE) - CP</i>	Autorisation de programme (ou autorisation d'engagement) et crédits de paiement
<i>BFR</i>	Besoin en fonds de roulement
<i>CAF</i>	Capacité d'autofinancement
<i>CCBLM</i>	Communauté de communes Bazois Loire Morvan
<i>CDG 58</i>	Centre de gestion et de la fonction publique territoriale de la Nièvre
<i>CDT</i>	Comité de développement du territoire
<i>CG3P</i>	Code général de la propriété des personnes publiques
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CGFP</i>	Code général de la fonction publique
<i>CIA</i>	Complément indemnitaire annuel
<i>CST</i>	Comité social territorial
<i>DDFIP</i>	Direction départementale des finances publiques
<i>DETR</i>	Dotation d'équipement des territoires ruraux
<i>DGF</i>	Dotation globale de fonctionnement
<i>DGFIP</i>	Direction générale des finances publiques
<i>EBE</i>	Entreprise à but d'emploi
<i>EBF</i>	Excédent brut de fonctionnement
<i>EPCI</i>	Etablissement public de coopération intercommunale
<i>INSEE</i>	Institut national de la statistique et des études économiques
<i>NOTRe (loi)</i>	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République loi NOTRe

<i>OPAH-RU</i>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat et renouvellement urbain
<i>ORT</i>	Opération de revitalisation du territoire
<i>PAT</i>	Programme alimentaire territorial
<i>PPI</i>	Programme pluriannuel d'investissement
<i>RAR</i>	Restes à réaliser
<i>RIFSEEP</i>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<i>SARL</i>	Société à responsabilité limitée
<i>SHUDA</i>	Structure d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile
<i>SPA</i>	Service public administratif
<i>SPIC</i>	Service public industriel et commercial
<i>SRDEII</i>	Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation
<i>TER</i>	Train express régional
<i>ZAE</i>	Zone d'activité économique

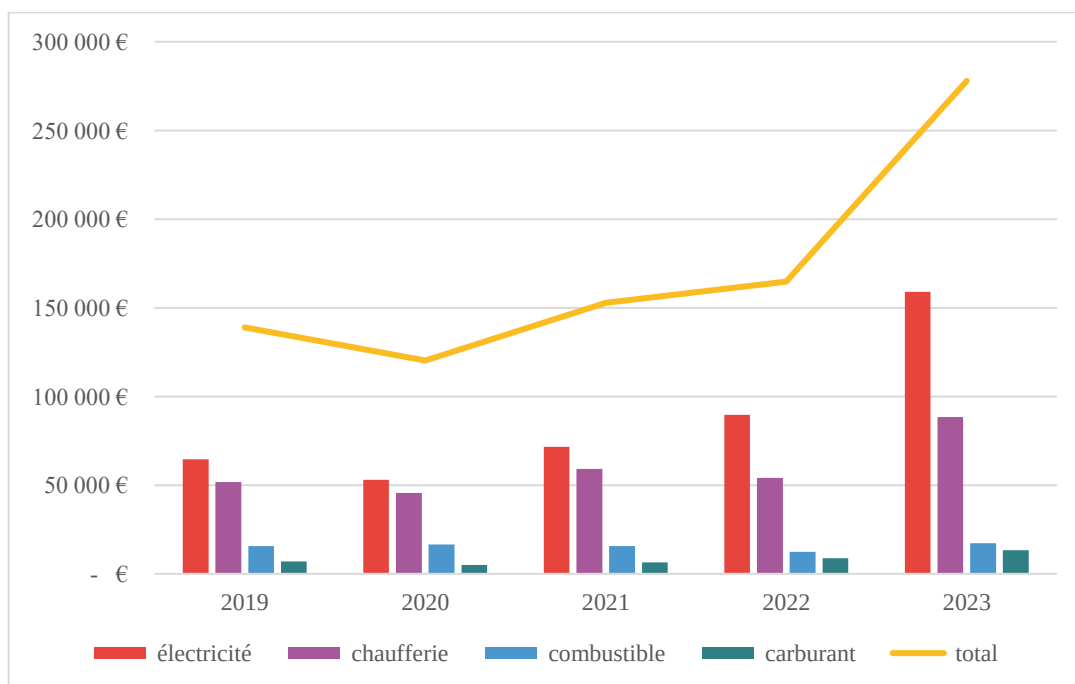
Annexe n° 2. Analyse de l'évolution 2019-2023 des charges à caractère général

Tableau n° 16 : Détail des charges à caractère général 2019-2023

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne	Variation simple
<i>Achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	262 168	217 976	278 439	289 201	467 919	15,6 %	78,5 %
+ <i>Locations et charges de copropriétés</i>	13 051	20 602	22 414	33 639	34 104	27,1 %	161,3 %
+ <i>Entretien et réparations</i>	35 103	31 791	38 455	38 537	107 483	32,3 %	206,2 %
+ <i>Assurances et frais bancaires</i>	20 095	28 916	25 296	25 088	27 421	8,1 %	36,5 %
+ <i>Autres services extérieurs</i>	106 576	128 535	96 569	220 740	156 328	10,1 %	46,7 %
+ <i>Remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	0	5 313	0	2 652	8 608		
+ <i>Contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	31 342	37 575	50 264	72 606	3 575	-41,9 %	-88,6 %
+ <i>Honoraires, études et recherches</i>	6 879	12 575	7 123	32 404	14 805	21,1 %	115,2 %
+ <i>Publicité, publications et relations publiques</i>	50 670	23 429	35 252	31 002	30 064	-12,2 %	-40,7 %
+ <i>Transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	12 946	7 816	16 321	10 294	16 614	6,4 %	28,3 %
+ <i>Déplacements et missions</i>	612	896	230	160	1 942	33,5 %	217,2 %
+ <i>Frais postaux et télécommunications</i>	9 537	10 545	8 474	12 370	9 985	1,2 %	4,7 %
+ <i>Impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	18 890	18 204	640	22 058	19 930	1,3 %	5,5 %
= Charges à caractère général	567 870	544 173	579 477	790 750	898 778	12,2 %	58,3%

Source : ANAFI, comptes de gestion 2019-2023 onglet détail des charges

Graphique n° 12 : Évolution des coûts de l'énergie 2019/2023



Source : Données commune de Luzy, vérifiées sous ANAFI.

Annexe n° 3. Plan de financement prévisionnel – Rénovation du champ de foire

<i>Plan de financement adopté par délibération du 18 février 2023</i>		
Travaux	1 128 981 €	86,57 %
MOE	155 082 €	11,89 %
Frais Divers	20 000 €	1,53 %
TOTAL DÉPENSES	1 304 063 €	100 %
Subvention DETR	312 975 €	24 %
Subvention région – C2R	450 000 €	34,51 %
Subvention fonds vert	280 275 €	21,49 %
Autofinancement	260 813 €	20 %
TOTAL RESSOURCES	1 304 063 €	100 %
<i>Nouveau plan de financement présenté par délibération du 30 octobre 2023</i>		
COUT prévisionnel HT	1 304 063 €	
RECETTES prévisionnelles	1 304 063 €	
Subvention région	450 000 €	35 %
Subvention DETR 2023	312 975 €	24 %
Subvention DETR 2024	208 650 €	16 %
Subvention fonds européens	71 625 €	5 %
Autofinancement	260 813 €	20 %
<i>Plan de financement tranche 2 adopté par délibération du 8 août 2024</i>		
COUT prévisionnel HT	384 448,50 €	
RECETTES prévisionnelles	384 448,50 €	
Subvention DETR	153 779,40 €	40 %
Subvention FEDER	76 889,70 €	20 %
Subvention contrat cadre de partenariat – département de la Nièvre	76 889,70 €	20 %
Autofinancement	76 889,70 €	20 %
<i>Plan de financement tranche 2 adopté par délibération du 25 novembre 2024</i>		
COUT prévisionnel HT	384 448,50 €	
RECETTES prévisionnelles	384 448,50 €	
Subvention DETR	153 779,40 €	40 %
Subvention FEDER	153 779,40 €	40 %
Autofinancement	76 889,70 €	20 %

Coût total prévisionnel après délibération du 8 août 2024 = **1 688 511,50 €**

Source : CRC d'après délibérations commune de Luzy

Annexe n° 4. Contrats d'emprunts et lignes de trésorerie – délégation à la maire et information du conseil municipal

Rappel : au titre des délégations du conseil municipal au maire, la maire a délégation depuis 2020 pour :

- procéder, dans la limite de 800 000 €, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles pour la gestion des emprunts ;
- réaliser les lignes de trésorerie sur la base maximum d'un montant de 1 M€.

Tableau n° 17 : Analyse du formalisme pour chaque contrat d'emprunt ou de ligne de trésorerie (2019-2024)

	N° contrat	Montant	Justificatifs de la consultation de plusieurs banques	Date de signature du contrat	Passage en conseil municipal ?	Délégation du maire ?	Formalisme de la décision	Information du conseil municipal sur la décision ?
	Emprunt							
2017	9893811	250 000 €	Oui	20/02/2017	Hors période de contrôle	Oui	Hors période de contrôle	Hors période de contrôle
2019	5469365	800 000 €	Non	11/07/2019	Oui (26/06/2019)	Non	Non	Sans objet (passage en CM)
2020	Prêt relais (2 ans) 5957356	500 000 €	Non	29/06/2020	Oui (05/06/2020)	Oui	Non	Sans objet (passage en CM)
2023	473292C	800 000 €	Non	07/07/2023	Non	Oui	Non	Non (pas d'information dans les 2 PV de conseils municipaux qui suivent)
	Ligne de trésorerie							
2019	96 19 213 140	400 000 €	Non	04/07/2019	Oui (26/06/2019)	Oui	Non	Sans objet (passage en CM)
2019	96 19 213 148	100 000 €	Non	09/07/2019	Oui (26/06/2019)	Oui	Non	Sans objet (passage en CM)
2020	96 20 213 259	1 000 000 €	Non	19/06/2020	Oui (05/06/2020)	Oui	Non	Sans objet (passage en CM)
2021	96 21 213 259	500 000 €	Non	18/07/2021	Oui (06/07/2021)	Oui	Non	Sans objet (passage en CM)

	N° contrat	Montant	Justificatifs de la consultation de plusieurs banques	Date de signature du contrat	Passage en conseil municipal ?	Délégation du maire ?	Formalisme de la décision	Information du conseil municipal sur la décision ?
2022	96 22 213 254	500 000 €	Non (courriel de la banque proposant le renouvellement de la ligne de trésorerie)	21/07/2022	Oui (07/07/2022)	Oui	Non	Sans objet (passage en CM)
2023	96 23 213 064	1 000 000 €	Non (courriel à la caisse d'épargne demandant un renouvellement de la ligne)	09/03/2023	Non	Oui	Non	Non (pas d'information dans les 2 PV de conseils municipaux qui suivent)
2024	96 24 213 047	1 000 000 €	Non	23/02/2024	Non	Oui	Non	Non (pas d'information dans les 2 PV de conseils municipaux qui suivent)

Source : Contrats fournis par la commune + Délibérations de délégations du conseil au maire + réponses de la commune

Annexe n° 5. Analyse comparative délégations du maire / art. L.2122-22 du CGCT

Contenu de la délibération du 16 février 2022 modifiant délibération du 24 mai 2020	Article L. 2122-22 du CGCT (dans sa version en vigueur au 16 février 2022)
	Les attributions, dont le maire peut être chargé par délégation de l'assemblée délibérante pendant la durée de son mandat, portent sur tout ou partie des affaires concernant :
1) d'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux ou assimilés ; 2) de fixer, dans la limite de 2000 €, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, le dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics, et d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ; 3) de procéder, dans la limite de 800 000 €, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles pour la gestion des emprunts (passer du taux variable au taux fixe et inversement, modifier une ou plusieurs fois l'index relatif au(x) calcul(s) du ou des taux d'intérêts, effectuer des tirages échelonnés dans le temps, avec faculté de remboursement anticipé et/ou de consolidation, possibilité d'allonger la durée du ou des prêts, faculté de modifier la périodicité et le profil de remboursement) y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article 1618.2 et au a) de l'article 2221.5.1 sous réserve des dispositions du c) de ce même article et de passer à cet effet les actes nécessaires ; 4) de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fourniture et de service et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget. Le maire rendra compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal des décisions prises ; 5) de décider de la conclusion et de la révision du louage des choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;	1) la fixation ou la modification de l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux et tout acte de délimitation des propriétés communales ; 2) la fixation des tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits au profit de la commune et n'ayant pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées * ; 3) la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et la passation à cet effet des actes nécessaires * ; 4) la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget ; 5) la conclusion et la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

Contenu de la délibération du 16 février 2022 modifiant délibération du 24 mai 2020	Article L. 2122-22 du CGCT (dans sa version en vigueur au 16 février 2022)
6) de passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ; 7) de créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ; 8) de prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ; 9) d'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions, ni de charges ; 10) de décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 € ; 11) de fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ; 12) de fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (Domaines) le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ; 13) de décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ; 14) de fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ; 15) d'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L.213-3 du code de l'urbanisme ; 16) d'intenter au nom de la commune les actions en justice et de défendre la commune contre les actions intentées contre elle, et notamment : En défense : devant toutes juridictions, y compris en appel et en cassation à l'exception des cas où la commune serait elle-même atraite devant une juridiction pénale En demande, devant toute juridiction de référé et devant toute juridiction de plein contentieux lorsque la commune encourt un risque de préemption d'instance ou de forclusion	6) la passation de contrats d'assurance et, l'acceptation des indemnités de sinistre afférentes à ces contrats ; 7) la création, la modification ou la suppression de régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ; 8) la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ; 9) l'acceptation de dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ; 10) l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 € ; 11) la fixation des rémunérations et le règlement des frais et honoraires des hommes de loi et experts ; 12) la fixation, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), du montant des offres de la commune à notifier aux expropriés ; 13) la création de classes dans les établissements d'enseignement ; 14) la fixation des reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ; 15) l'exercice, au nom de la commune, des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, et la délégation de l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues aux articles L. 211-2 à L. 211-2-3 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 du même code* ; 16) l'exercice d'actions en justice au nom de la commune ou la défense de la commune dans les actions intentées contre elle et la transaction avec les tiers dans la limite de 1 000 € pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 € pour les communes de 50 000 habitants et plus * ;

Contenu de la délibération du 16 février 2022 modifiant délibération du 24 mai 2020	Article L. 2122-22 du CGCT (dans sa version en vigueur au 16 février 2022)
Dans tous les cas où la commune est amenée à se constituer partie civile devant les juridictions pénales ; 17) de régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux, dans la limite de 7 000 € ; 18) de donner, en application de l'article L.324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ; 19) de signer la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L.311.4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concertée et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L.332-11-2 du code précité précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voie et réseaux ; 20) de réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum de 1 000 000 € ; 21) d'exercer au nom de la commune, le droit de préemption renforcé défini par l'article L.211-4 du code de l'urbanisme ; 22) d'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L.240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme l'exercice de ce droit en application des mêmes articles dans les conditions fixées par le conseil municipal ; 23) de prendre les décisions mentionnées aux articles L.523-4 et L.523-5 du code du patrimoine, relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune ; 24) d'autoriser, au nom de la Commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;	17) le règlement des conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux * ; 18) l'avis de la commune, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ; 19) la signature de la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme (conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté) ainsi que la signature de la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code (conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux) ; 20) la réalisation de lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ; 21) l'exercice ou la délégation, au nom de la commune, du droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme* ; 22) l'exercice ou la délégation, au nom de la commune, du droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme * ; 23) les décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune et de conclure la convention prévue à l'article L. 523-7 du même code ; 24) l'autorisation, au nom de la commune, du renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;

Contenu de la délibération du 16 février 2022 modifiant délibération du 24 mai 2020	Article L. 2122-22 du CGCT (dans sa version en vigueur au 16 février 2022)
25) de demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le Conseil Municipal, l'attribution de subventions ; 26) de procéder, au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édifices des biens municipaux ; 27) d'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n°75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ; 28) d'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement. Les décisions ainsi prises sont soumises aux mêmes règles que celles applicables aux délibérations portant sur les mêmes objets. DECIDE qu'en cas d'absence ou d'empêchement du maire, ces délégations sont exercées par le premier adjoint	25) l'exercice, au nom de la commune, du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu au troisième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ; 26) la demande d'attribution de subventions à tout organisme financeur * ; 27) le dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux * ; 28) l'exercice, au nom de la commune, du droit prévu au I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ; 29) l'ouverture et l'organisation de la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L. 123-19 du code de l'environnement ; * dans les limites et conditions déterminées ou fixées par le conseil municipal. Remarques : Article L. 2122-23 du CGCT Les décisions prises par le maire dans les domaines qui précèdent sur délégation du conseil municipal sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du conseil municipal portant sur les mêmes objets. Sauf dispositions contraires dans la délibération portant délégation d'attribution : - les décisions peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 du CGCT ; - les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises par le conseil municipal en cas d'empêchement du maire ; - le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal ; - le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation

Annexe n° 6. Délai franc de convocation du conseil municipal 2019/2024

Rappel : en application des articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du CGCT, le délai franc pour la convocation d'un conseil municipal est de trois jours francs pour les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq jours francs pour celles de 3 500 habitants et plus.

Pour que le délai soit franc, celui-ci ne commence à courir que le lendemain du jour où la convocation est adressée aux conseillers et expire le lendemain du jour où le délai de trois ou cinq jours est échu. Selon la jurisprudence, le délai franc est un délai de trois ou cinq jours entiers compté entre la date d'envoi de la convocation et la date de réunion.

L'expiration du délai un samedi, un dimanche ou un jour férié n'entraîne pas sa prorogation jusqu'au premier jour ouvrable suivant .

La commune de Luzy a fait le choix dans son règlement intérieur (article 2) d'opter pour un délai de cinq jours francs et non pas trois comme prévu par le CGCT.

Séances du conseil municipal	Date convocation	Date envoi convocation	Délai convocation*	3 jours avant 2020 5 jours à/c du 9 juillet 2020 (date d'adoption d'un nouveau règlement intérieur)
2019				
21/01/2019	17/01/2019	NC	3	OK
15/04/2019	10/04/2019	NC	4	OK
26/06/2019	18/06/2019	NC	7	OK
14/11/2019	08/11/2019	NC	5	OK
2020				
14/01/2020	09/01/2020	NC	4	OK
24/05/2020	18/05/2020	NC	5	OK
05/06/2020	30/05/2020	NC	5	OK
09/07/2020	04/07/2020	NC	4	OK
30/10/2020	26/10/2020	NC	3	<5 jours francs
2021				
02/01/2021	23/12/2020	NC	9	OK
02/03/2021	25/02/2021	NC	4	<5 jours francs
16/04/2021	12/04/2021	NC	3	<5 jours francs
06/07/2021	01/07/2021	NC	4	<5 jours francs
31/08/2021	23/08/2021	NC	7	OK
15/11/2021	09/11/2021	NC	5	OK
2022				
14/01/2022	10/01/2022	NC	3	<5 jours francs
16/02/2022	10/02/2022	NC	5	

Séances du conseil municipal	Date convocation	Date envoi convocation	Délai convocation*	3 jours avant 2020 5 jours à/c du 9 juillet 2020 (date d'adoption d'un nouveau règlement intérieur)
15/04/2022	11/04/2022	NC	3	<5 jours francs
07/07/2022	30/06/2022	NC	6	
15/09/2022	09/09/2022	NC	5	
14/12/2022	09/12/2022	NC	4	<5 jours francs
2023				
18/02/2023	14/02/2023	NC	3	<5 jours francs
11/04/2023	04/04/2023	NC	6	ok
09/06/2023	02/06/2023	NC	6	ok
09/06/2023	02/06/2023	NC	6	ok
28/07/2023	21/07/2023	NC	6	ok
30/10/2023	23/10/2023	NC	6	ok
19/12/2023	14/12/2023	NC	4	<5 jours francs
2024				
27/03/2024	20/03/2024	NC	6	
13/04/2024	08/04/2024	NC	4	<5 jours francs
04/07/2024	29/06/2024	NC	4	<5 jours francs
08/08/2024	02/08/2024	NC	5	
25/11/2024	20/11/2024	NC	4	<5 jours francs
18/12/2024	13/12/2024	NC	4	<5 jours francs
*calculé par rapport à la date de convocation				
Nombre de conseils soumis à 5 jours francs (après le 9 juillet 2020)		26		
Nombre de conseils pour lequel le délai de 5 jours francs n'a pas été respecté		13		
	%	50,00 %		

Annexe n° 7. Définition des effectifs en gestion des ressources humaines (GRH)

Terminologie	Définition
Effectif physique	Un agent en activité correspond à 1 au niveau de l'effectif de la collectivité quelle que soit sa quotité de travail et/ou son mode de recrutement (titulaire/contractuel).
Equivalent temps plein (ETP)	Les emplois à temps complet sont comptabilisés pour une unité. Les emplois à temps non complet sont comptabilisés à hauteur de la quotité de travail prévue par la délibération créant l'emploi. (Exemple : 0,8 pour un poste à 80 %). Attention : les ETP ne tiennent pas compte du temps de travail des agents et notamment des personnes à temps partiel (sur un poste à temps plein). Ils tiennent compte seulement des créations de postes à temps non complet décidés par l'assemblée délibérante.
Equivalent temps plein annuel travaillé (ETPT)	L'équivalent temps plein travaillé annuel (ETPT) permet d'agréger dans un même décompte des agents dont les régimes de travail peuvent être très différents en termes de durée de la période de travail dans l'année et de quotité de temps de travail. La quotité travaillée retenue pour les agents à temps partiel est la fraction de temps complet effectuée par l'agent, et non la fraction de rémunération à temps complet perçue par l'agent, qui est généralement supérieure. Les ETPT se calculent comme suit : Effectifs physiques X quotité de travail X période d'activité dans l'année Exemple pour un agent à 80 % recruté le 1^{er} juillet de l'année : $0,8 * 6 / 2 = 0,4$ ETPT
Equivalent temps plein rémunéré (ETPR)	L'équivalent temps plein rémunéré (ETPR), notion définie par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est proportionnel à l'activité d'un agent, mesurée par sa quotité de temps de travail et par sa période d'activité sur l'année. La base de calcul pour un agent à temps plein (35 heures), ayant été en activité durant toute l'année 2017, correspond au nombre total d'heures payées, soit 1 820 heures. Les périodes de non activités rémunérées sont incluses dans cette base de calcul (congrés, autorisations d'absence avec traitement, etc.). L'ETPR ne tient pas compte des heures supplémentaires et/ou complémentaires effectuées par l'agent. En revanche, elle intègre la sur-rémunération des agents à temps partiel (80 % et 90 % uniquement). En effet un agent à temps partiel sur poste à temps complet travaille 80 % mais est rémunéré 86 %. Il est donc comptabilisé à 0,86 et non 0,80 en ETPT. Le nombre d'heures payées à prendre en compte pour un agent, est le nombre d'heures annuelles cumulées au dernier jour de l'année ou au dernier jour de travail de l'agent. Cette notion a pour objet de permettre une évaluation plus fine de l'évolution de la masse de travail au sein de la collectivité d'une année sur l'autre.

Source : CRC

Annexe n° 8. Analyse des délibérations de créations et suppressions de postes emplois permanents à Luz y (2019/2024)

Délibération	Intitulé	Commentaires	Mention du tableau des effectifs ou non	Tableau effectifs annexé ou non
2019/002	Renouvellement d'un poste d'adjoint technique dans le cadre du dispositif du parcours emploi compétences (contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi)	Pas de visa dans la délibération	Non	Non
2019/003	Création d'un poste d'adjoint technique dans le cadre du dispositif du parcours emploi compétences (contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi)	Pas de visa dans la délibération	Non	Non
2019/057	Suppression d'un emploi permanent de rédacteur à temps complet	Visa préalable du CT est bien mentionné	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des 3 chargés de mission et ne fait pas apparaître le poste de rédacteur supprimé (-1))
2019/061	Renouvellement d'un poste d'adjoint technique dans le cadre du dispositif d'un parcours emploi compétences (renouvellement contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi au-delà de 24 mois)	Pas de visa dans la délibération	Non	Non
2019/067	Recrutement d'un agent contractuel. Article 3-2 de la loi n°84-53 du 26/01/1984	Visa OK Création d'un poste contractuel d'ATSEM La délibération ne précise pas pourquoi un poste d'ATSEM contractuel est créé alors que deux postes titulaires existent déjà dans la commune (recrutement infructueux ? Ce poste s'ajoute-t-il aux 2 autres ?)	Non	Non
2019/083	Création d'un poste d'adjoint technique dans le cadre du dispositif du parcours emploi compétences (contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi)	Pas de visa dans la délibération	Non	Non
2019/085	Création de deux postes d'adjoint technique dans le cadre du dispositif du parcours emploi compétences (contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi)	Pas de visa dans la délibération	Non	Non

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Délibération	Intitulé	Commentaires	Mention du tableau des effectifs ou non	Tableau effectifs annexé ou non
2020/001	Création d'un emploi permanent d'opérateur territorial des activités physiques et sportives principal	Pas de visa À la suite d'un avancement de grade Pas de visa dans la délibération	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des 3 chargés de mission et ne fait pas apparaître le poste créé (+1) tout en faisant apparaître un poste d'opérateur APS qualifié de supprimé (-1))
2020/002	Modification du temps de travail d'un opérateur qualifié des APS	Pas de visa Passage d'un poste à temps non complet à un poste à temps complet	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des 3 chargés de mission et ne fait pas apparaître le poste créé (+1) tout en faisant apparaître un poste d'opérateur APS qualifié à TNC de supprimé (-1))
2020/003	Création d'un emploi permanent d'adjoint technique à temps complet	Pas de visa Création d'un nouveau poste d'adjoint technique Pas de détail dans les raisons justifiant cette création (accroissement activité)	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des 3 chargés de mission)
2020/017	Contrat d'apprentissage	Visa et considérants présents La durée du contrat n'est pas précisée (17 mois comme la durée de la formation ?)	Non	Non
2020/077	Création de sept emplois permanents consécutifs à des avancements de grade	Pas de visa ni considérant Création de sept postes suites à des avancements de grade	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des 3 chargés de mission et s'il mentionne les - 7 postes supprimés, il ne précise pas les +7 postes créés en tant tels)
2020/078	Suppression d'un emploi permanent d'opérateur des activités physiques et sportives à temps non complet	Visa préalable du CT est bien mentionné Pas de motif précisé Le CDG confirme la saisine pour suppression du poste	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des 3 chargés de mission)

Délibération	Intitulé	Commentaires	Mention du tableau des effectifs ou non	Tableau effectifs annexé ou non
2020/090	Recrutement d'un agent sur un emploi permanent d'adjoint administratif à temps complet	Pas de visa ni considérant Création d'un nouveau poste	Non	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des 3 chargés de mission et la création explicite (+1) du poste considéré)
2020/096	Création d'un poste d'adjoint technique dans le cadre du dispositif du parcours emploi compétences (contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi)	Pas de visa dans la délibération	Non	Non
2020/102	Création d'un emploi permanent d'adjoint technique à temps complet	Pas de visa ni considérant dans la délibération Création d'un nouveau poste motifs peu développés (besoin du service)	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des 3 chargés de mission)
2020/103	Nomination d'un responsable "bâtiments" au sein des services techniques	Nomination d'ordre individuelle. Ne relève pas d'une délibération. Il ne s'agit pas de la création d'un poste	Non	Non
2020/108	Création d'un poste d'adjoint technique dans le cadre du dispositif du parcours emploi compétences (contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi)	Pas de visa dans la délibération	Non	Non
2021/026	Luzy petite ville de demain - demande d'accompagnement ingénierie 2021-2023 avec le recrutement d'un manager de commerce	Création (renouvellement ?) d'un poste de manager contractuel de centre-ville Pas de visa ni considérant, sauf mention dans le titre de la délibération (recours à un contractuel lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes)	Non	Non
2021/027	Luzy petite ville de demain - demande d'accompagnement ingénierie avec le recrutement d'un agent contractuel - poste VTA	Création d'un poste de Volontariat Territorial en Administration (VTA) contractuel en appui administratif de l'équipe chargée du développement de la commune "Petites Villes de Demain" Pas de visa ni considérant, sauf mention dans le titre (recours à un contractuel lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes)	Non	Non

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Délibération	Intitulé	Commentaires	Mention du tableau des effectifs ou non	Tableau effectifs annexé ou non
2021/028	Création d'un poste de coordonnateur de centre de vaccination	Création du poste et embauche d'un coordonnateur de centre de vaccination, en CDD du 1er mai au 31 déc. 2021 Aucun visa ni considérant L'intéressée fait l'objet d'un renouvellement de contrat au-delà du 31 décembre 2021 (paye jusqu'au 31 mars 2022) sans qu'une nouvelle délibération ne soit adoptée	Non	Non
2021/087	Création de deux emplois permanents d'adjoints techniques territoriaux à temps complet	Pas de visa ni considérant Création de deux emplois (à des dates différentes - 1er et 20 sept 2021) Motifs peu précis (évolution des postes de travail et des missions)	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des chargés de mission)
2021/088	Contrat d'apprentissage secrétariat	Visa et considérants OK Création d'un poste apprentissage d'un an	Non	Non
2021/103	Création d'un poste de Directeur général des services et recrutement d'un agent sur un emploi permanent de Directeur général des services	Pas de visa ni considérant Création d'un poste de DGS à/c du 1er janv. 2022 Ce poste ne sera pas supprimé mais disparaît du tableau des effectifs	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des chargés de mission)
2021/104	Création d'un poste de gestion de paye - comptable et recrutement d'un agent sur un emploi permanent d'adjoint administratif à temps complet	Pas de visa ni considérant Création d'un poste de gestionnaire administratif à/c du 1er janv. 2022 Raisons peu précisées	Oui	oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des chargés de mission)
2021/105	Création d'un poste de responsable espaces verts et recrutement d'un agent sur un emploi permanent d'adjoint technique à temps complet	Pas de visa ni considérant Création d'un poste "adjoint technique" / responsable espaces verts. Raisons peu précisées Confusion entre l'emploi permanent à créer et le poste occupé (responsable espaces verts)	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des chargés de mission)
2022/006	Création de poste chef(fe) de projet « Projet Alimentaire de Luzu »	Pas de visa ni considérant Création d'un poste de chef de projet PAT contractuel de 3 ans. Pas de référence à l'alinéa correspondant au recours aux contractuels Pas de date de création du poste	Non	Non

Délibération	Intitulé	Commentaires	Mention du tableau des effectifs ou non	Tableau effectifs annexé ou non
2022/016	Création d'un poste de responsable espaces verts et recrutement d'un agent sur un emploi permanent d'agent de maîtrise principal à temps complet	Pas de visa ni considérant Création d'un (nouveau?) poste de responsable des espaces verts (le précédent a été créé par la délibération 2021/105) sur un emploi permanent d'agent de maîtrise cette fois-ci Confusion entre grade de l'agent et le poste	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des chargés de mission)
2022/054	Création d'un poste d'attaché territorial et recrutement d'un agent sur un emploi permanent d'attaché territorial à temps complet	Pas de visa ni considérant Confusion dans les termes adjoints administratifs et attachés administratifs (à deux reprises) Création d'un poste d'attaché (à la suite de la demande de mutation d'une personne nommément désignée dans la délibération) à/c du 1er mai 2022	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des chargés de mission)
2022/081	Création d'un poste permanent consécutif à un avancement de grade	Pas de visa ni considérant Mention d'un avancement de grade	Non	Non
2022/094	Renouvellement du contrat d'Anaëlle MARTIN	Pas de visa ni considérant Création d'un poste de contractuel ("contrat classique sans aide, durant 8 mois") sans aucune précision sur le fondement juridique dudit contrat. L'objectif est de poursuivre le contrat de l'intéressée nommément désignée dans la délibération (car son contrat d'apprentissage est terminé)	Non	Non
2022/095	Création d'un poste de chargé de développement social, culturel et communication	Pas de visa ni considérant Création à/c du 16 janvier 2023 d'un emploi de chargé de développement social, culturel et communication à temps complet (3 ans) Aucune mention de la base juridique pour le recours à un poste contractuel (NB : métier existant dans la FPT qui aurait pu être occupé par un titulaire si un poste emploi permanent avait été créé)	Non	Non
2022/096	Création d'un poste de responsable des services techniques sur le grade d'adjoint technique principal 2ème classe	Pas de visa ni considérant Confusion entre poste occupé et grade de l'agent	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des chargés de mission)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Délibération	Intitulé	Commentaires	Mention du tableau des effectifs ou non	Tableau effectifs annexé ou non
2022/097	Création d'un emploi permanent d'adjoint technique à temps complet ou 1ère classe ou 2ème classe	En lien avec la mobilité mentionnée dans la délibération précédente	Oui	Oui (le tableau est incomplet car il ne mentionne pas les grades des chargés de mission)
2022/098	Luzy petite ville de demain - demande d'accompagnement ingénierie avec le recrutement d'un agent contractuel - poste VTA	Création d'un poste de Volontariat Territorial en Administration (VTA) contractuel en appui administratif de l'équipe chargée du développement de la commune "Petites Villes de Demain" Pas de visa ni considérant, sauf mention dans le titre (recours à un contractuel lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes). Or il s'agit d'un contrat de "projet"	Non	Non
2023/062	Délibération de principe autorisant le recrutement d'agents contractuels pour remplacer des agents publics momentanément indisponibles (En application de l'article L. 332-13 du code général de la fonction publique)	Visa et considérants OK délibération de principe inexistante auparavant mais inutile. En effet lorsqu'un agent est indisponible, son emploi a déjà été créé par délibération. Il n'y a donc pas lieu de délibérer pour le créer à nouveau. L'autorité territoriale peut recruter directement un agent contractuel sur le fondement de l'article L.332-13 du CGFP. La seule condition = crédits nécessaires prévus	Non	Non
2023/081	Création d'emplois dans le cadre des avancements de grade 2023 - adjoint technique principal 2ème classe -	Visa et considérant OK Création d'un poste et suppression d'un autre (dans le cadre d'un avancement de grade). La délibération mentionne que le CT n'a pas encore été consulté sur la suppression du poste. Le CDG n'a pas trace d'une sollicitation de la commune quant à la suppression de ce poste	Non	Non
2023/082	Création d'emplois dans le cadre des avancements de grade 2023 - agent de maîtrise principal -	Visa et considérant OK Création d'un poste et suppression d'un autre (dans le cadre d'un avancement de grade). La délibération mentionne que le CT n'a pas encore été consulté sur la suppression du poste. Le CDG n'a pas trace d'une sollicitation de la commune	Non	Non

Délibération	Intitulé	Commentaires	Mention du tableau des effectifs ou non	Tableau effectifs annexé ou non
		quant à la suppression de ce poste		
2023/129	Création d'un emploi non permanent dans le cadre d'un contrat de projet - cheffe de projet Osez jeunesse	Visa absent Un considérant Création d'un emploi non permanent de cheffe de projet "osez jeunesse" à TNC (18H00) à/c du 25 janv. 2024 (ingénieurs territoriaux) Pas de référence juridique sur le fondement contractuel du poste	Oui	Non
2023/130	Création d'un emploi non permanent d'ingénieur principal chargé du développement territorial - accroissement temporaire d'activité	Visa et considérant OK Création d'un 2nd emploi non permanent de "chargé de développement territorial Osez jeunesse" à TNC (21H00) à/c 1er février 2024 (ingénieurs territoriaux) Référence juridique : accroissement temporaire d'activité. En réalité ce poste est créé pour "compenser" le fait que la personne contractuelle recrutée sur le poste ci-dessus ne souhaite pas exercer ses fonctions à temps plein	Oui	Non
2024/013	Création d'un emploi permanent d'ATSEM principal 2ème classe	Suite réussite à un concours Pas de visa ni considérant	Non	Non
2024/014	Création d'un emploi permanent de rédacteur	Suite réussite à un concours Pas de visa ni considérant	Non	Non
2024/048	Création d'un emploi permanent d'adjoint administratif	Pour le poste de gestionnaire carrière paye (or la délibération 2021/104 créait déjà ce poste) Pas de visa ni considérant	Non	Non
2024/049	Contrat d'apprentissage ATSEM	Visa et considérants très complets Contrat d'1 an	Non	Non
2024/050	Contrat d'apprentissage Bac Pro Aménagements paysagers	Visa et considérants très complets Contrat de 3 ans	Non	Non
2024/051	Contrat d'apprentissage BPJEPS	Visa et considérants très complets Contrat de 10 mois	Non	Non
2024/087	Création d'un poste de contractuel (ingénieur territorial) "chef de projet de développement du territoire" volontaire territorial en administration - volet expertise pour projets complexes (maison jeunesse et de la mobilité; osez jeunesse, boutiques à l'essai, achetez à Luz).)	Visa et considérants OK Création d'un poste sur la base du "contrat de projet" sur le grade d'ingénieur territorial 18 mois à compter du 25 janvier 2025	Non	Non

Annexe n° 9. Les cas de recours aux contractuels

Les emplois civils permanents des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, selon les termes de l'article L. 311-1 du code général de la fonction publique (CGFP) occupés par des fonctionnaires (titulaires ou stagiaires). Par dérogation à ce principe, le recrutement d'agents contractuels est autorisé, dans des cas limitativement énumérés par la loi. Ces dérogations, notamment pour occuper des emplois permanents, ont été élargies par les dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019. Toutefois, ces recrutements ne peuvent intervenir que dans le respect de la procédure définie par les dispositions du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 destinées à garantir l'égal accès aux emplois publics.

Les cas de recrutement en CDD prévus par le CGFP (hors cas particuliers listés par la réglementation) sont les suivants :

	Articles CGFP	Motif du recrutement	Commentaires
Emplois temporaires	L. 332-23, 1°	Accroissement temporaire d'activité	Besoin ponctuel / 12 mois maximum sur 18 mois consécutifs (renouvellements inclus) puis carence de 6 mois
	L. 332-23, 2°	Accroissement saisonnier d'activité	Saisonnalité / 6 mois maximum sur 12 mois consécutifs (renouvellements inclus) puis carence de 6 mois
	L. 332-24 à 332-26	Contrat de projet	De 1 à 6 ans au total / chargé de mission pour une opération identifiée
Emplois permanents	L. 332-13	Remplacement momentané d'agent indisponible	Dans la limite de la durée d'absence (tuilage possible)
	L. 332-14	Vacance temporaire dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire	1 an renouvelable 1 fois / notion de continuité du service public / durée maximum de 2 ans y compris si plusieurs agents se succèdent
	L. 332-8, 1°	Absence de cadre d'emplois de fonctionnaires	Rare au vu du nombre de cadres d'emplois existants dans la fonction publique territoriale (350 emplois possibles)
	L. 332-8, 2°	Besoins du service ou nature des fonctions sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté	Sauf pour les grades accessibles sans concours / Preuve à apporter (processus de recrutement)
	L. 332-8, 3°	Tout emploi des communes de – 1 000 habitants et des groupements de communes regroupant – 15 000 habitants	3 ans renouvelables 1 fois
	L. 332-8, 4°	Tout emploi des communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants	Période de trois années suivant leur création, prolongée, le cas échéant, jusqu'au premier renouvellement de leur conseil municipal
	L. 332-8, 5°	Tout emploi inférieur à 50 %	3 ans renouvelables 1 fois / emploi créé et exécuté à moins de 50 %
	L. 332-8, 6°	Emploi dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité	Communes de - 2 000 habitants et groupements de - 10 000 habitants
	L. 332-8, 7°	Secrétaire général de mairie	Depuis le 01/01/2024 / communes de - 2 000 habitants

Annexe n° 10. Taux d'exécution des budgets annexes (hôtel du Morvan et fourniture de chaleur)

Sur la base des comptes de gestion 2019-2023 (état de consommation des crédits) les taux d'exécution des budgets annexes hôtel du Morvan et du budget annexe fourniture de chaleur sont les suivants :

Tableau n° 18 : Taux d'exécution de la section de fonctionnement – BA hôtel du Morvan

Fonctionnement	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	98 %	97 %	98 %	96 %	100 %
Recettes	93 %	97 %	101 %	103 %	103 %

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

Tableau n° 19 : Taux d'exécution de la section d'investissement – BA hôtel du Morvan

Investissement	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	98 %	99 %	100 %	99 %	95 %
Recettes	19 %	0 %	14 %	15 %	18 %

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

Les taux d'exécution en investissement sont inférieurs à 20 % de la prévision initiale du fait de l'inscription chaque année au budget primitif d'un recours à l'emprunt non réalisé en cours d'année. Cette inscription d'un recours théorique à l'emprunt permet d'équilibrer le budget lors du budget primitif alors que celui-ci est structurellement déséquilibré.

Cette pratique entache la sincérité du budget annexe et la lisibilité que peuvent en avoir les tiers.

La même méthode est utilisée en fonctionnement pour le budget annexe de fourniture de chaleur avec l'inscription systématique de recettes d'exploitation (ventes de produits fabriqués/prestations) largement supérieures à ce qui est réellement encaissé sur une année, ce qui là aussi nuit à la sincérité de ce budget primitif au moment de son adoption en conseil.

Tableau n° 20 : Taux d'exécution de la section de fonctionnement - BA fourniture de chaleur

Fonctionnement	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	non disponible	88 %	94 %	80 %	74 %
Recettes	non disponible	34 %	36 %	36 %	44 %

Source : CRC d'après comptes de gestion 2020-2023 (2019 : le compte de gestion n'est pas dématérialisé)

Annexe n° 11. Gestion patrimoniale et suivi des immobilisations

Les tableaux ci-après présentent l'état des immobilisations de la commune de Luzy :

Tableau n° 1 : Etat des immobilisations de la commune – budget principal

Immobilisations en cours	2019	2020	2021	2022	2023
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	2 887 097	2 887 097	2 887 097	2 887 097	2 887 097
Immobilisations corporelles - Solde (D)	18 151 144	19 775 018	20 332 902	22 833 630	25 594 476

Source : ANAFI, comptes de gestion

Tableau n° 2 : Etat des immobilisations de la commune – budget hôtel restaurant du Morvan

Immobilisations en cours	2019	2020	2021	2022	2023
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	2 291 399	2 291 399	2 291 399	2 291 399	2 291 399
Immobilisations corporelles – Solde (C)	155 320	155 320	155 320	155 320	156 700

Source : ANAFI, comptes de gestion

Tableau n° 3 : Etat des immobilisations de la commune – budget fourniture de chaleur

Immobilisations en cours	2019	2020	2021	2022	2023
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (C)	1 623 697	1 623 697	1 623 697	1 639 129	1 639 129

Source : ANAFI, comptes de gestion

Si pour le budget annexe fourniture de chaleur, les immobilisations corporelles en cours ont été régulièrement comptabilisées aux comptes 21 correspondants, il n'en va pas de même pour le budget principal et le budget annexe hôtel restaurant du Morvan, sur lesquels des immobilisations en cours perdurent depuis de nombreuses années.

Annexe n° 12. Les travaux en régie – commune de Luzy

Tableau n° 4 : Détail des travaux en régie 2023 – Luzy

ANNEE 2023 - Chantiers	Nb d'H	Tarif horaire	Coût main d'œuvre	Camion 90€	Tractopelle 250 €	Compresseur 500 €	Machine à peinture 200 €	Echafaudage 50 €	COUT TOTAL
RÉSEAU PLUVIAL	144	28	4 032	810	2 250	0	0	0	7 092 €
MONTARNIN	574	28	16 072	2 430	500	0	0	0	19 002 €
<i>Dont Porte Montarnin</i>	108	28	3 024	180	0	0	0	0	3 204 €
<i>Dont Maraîchage Montarnin</i>	466	28	13 048	2 250	500	0	0	0	15 798 €
LOGEMENTS gendarmerie	96	28	2 688	450	0	0	0	0	3 138 €
<i>Dont Fenêtres</i>	48	28	1 344	270	0		0	0	1 614 €
<i>Dont Peintures</i>	48	28	1 344	180	0		0	0	1 524 €
TOITURE PISCINE	32	28	896	180	0		0	0	1 076 €
PEINTURE MATERNELLE	50	28	1 400	180	0		0	0	1 580 €
AUTRES INSTALLATION SET OUTILLAGE (arrosage automatique - Peinture pont)	242	28	6 776	1 080	0	250	600	100	8 806 €
TOTAL	1 138		31 864	5 130	2 750	250	600	100	40 694 €

Source : CRC d'après commune de Luzy (état des travaux en régie 2023)

Par travaux en régie, il faut entendre les travaux effectués par du personnel rémunéré directement par la collectivité constructrice (en général la commune), qui met en œuvre des moyens en matériel et outillage acquis ou loués par elle, ainsi que des fournitures acquises par elle (circulaire NOR/INT/B94/00257 C du 23 septembre 1994).

Les travaux en régie concernent tous les travaux réalisés par les services techniques qui viennent accroître le patrimoine de la commune. Il ne s'agit pas de simples travaux d'entretien.

Ces travaux, qui permettent la création d'immobilisations, ou qui entraînent un accroissement de la valeur et de la durée de vie d'une immobilisation, sont de véritables dépenses d'investissement pour la collectivité : dépenses qui justifient l'éligibilité au Fonds de Compensation pour la TVA (FCTVA).

Ainsi, toute l'année, il convient de chiffrer les chantiers menés par les équipes techniques afin de transférer le coût des travaux, de la section de fonctionnement vers la section d'investissement. Pour cela, tout au long de l'année, il est nécessaire pour l'ordonnateur de suivre par chantier (et de les chiffrer) : le détail des matières consommées, les matériels utilisés,

le coût horaire par agent. Le coût horaire est pour information, car dans la demande de FCTVA afférente, les services de l'Etat déduisent les dépenses de personnel, qui ne sont pas soumises à TVA.

L'instruction M57¹²³ précise la procédure à suivre.

Un état des travaux d'investissement effectués en régie doit être établi avant la clôture des opérations de l'exercice. Il sert à transférer de la section de fonctionnement à la section d'investissement le montant des dépenses de fonctionnement se rapportant à l'exécution de travaux d'investissement.

Il est établi un état distinct par nature de travaux ou par opération. Chaque état est établi en quatre exemplaires, dont deux sont adressés au comptable à l'appui du titre de recettes au compte 72 et du mandat aux comptes d'immobilisations concernés, et un autre au représentant de l'état à l'appui du compte administratif pour justifier la demande d'attribution du fonds de compensation pour la TVA.

Le montant des dépenses ou quotes-parts de dépenses se rapportant au travail ou à l'opération intéressée est reporté sur l'état. Il faut pour cela que lors de l'engagement ou du mandatement de la dépense une indication spéciale (observation manuscrite ou codification informatique) permette de la distinguer des autres dépenses pour la reprendre en fin d'année sur l'état des travaux effectués en régie et de la rattacher aux travaux ou à l'opération considérés.

Les états des travaux d'investissement effectués en régie sont arrêtés en toutes lettres et visés par le président ou maire de l'entité.

Il convient de noter une nouveauté en matière de travaux en régie qui rebat les cartes.

À la suite de l'automatisation récente du FCTVA (en 2023), les opérations d'ordre budgétaire sont exclues du FCTVA, entraînant la non prise en compte des travaux menés en régie pour la récupération du FCTVA. Cette situation a fait l'objet d'une question écrite au Sénat en date du 12 octobre 2023 « Exclusion des travaux en régie du fonds de compensation du FCTVA ». Dans leur réponse du 25 avril 2024 le ministère de l'intérieur et le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires chargée des collectivités territoriales et de la ruralité précisent que *« le Gouvernement s'est attaché à ce que le périmètre des dépenses éligibles soit préservé. Tout en faisant coïncider au mieux l'assiette réglementaire avec le plan comptable, des ajustements ont dû être opérés dans un objectif de neutralité financière de la réforme. Dans ce cadre, les dépenses de travaux en régie n'ont effectivement pas été retenues dans le périmètre d'éligibilité du FCTVA automatisé. En effet, l'écriture d'ordre permettant d'intégrer des dépenses de fonctionnement en investissement pour des travaux réalisés en interne n'est pas prise en compte dans l'assiette des comptes éligibles car il n'est pas possible, au sein des comptes visés, d'isoler ces dépenses de travaux des dépenses de personnel, ces dernières étant par nature inéligibles au FCTVA »*.

¹²³ Instruction M57 2021, tome 2 page 80.

Annexe n° 13. Flux financiers entre budgets – commune de Luzy

Tableau n° 5 : Subventions du budget principal aux budgets annexes

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
Subventions aux établissements et services publics rattachés SPIC (dont subventions exceptionnelles)	0	0	0	0	0	
Subventions aux établissements et services publics rattachés SPA (CCAS, caisse des écoles, services publics, etc.)	30 150	76 300	75 800	80 000	82 500	28,6 %

Source : ANAFI, comptes de gestion, budget principal, 2019-2023

Tableau n° 6 : Subvention de la commune au budget annexe hôtel du Morvan

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Participations	20 750	70 000	70 000	70 000	70 000
Dont commune	20 750	70 000	70 000	70 000	70 000

Source : ANAFI, comptes de gestion, budget annexe, 2019-2023

Tableau n° 7 : Trésorerie du budget annexe hôtel du Morvan

<i>au 31 décembre en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	-278 170	-296 823	-310 590	-315 112	-317 895	9,0 %
- Besoin en fonds de roulement global	879	3 791	66 934	-112	6 547	-22,2 %
= Trésorerie nette	-279 049	-300 613	-377 525	-315 000	-324 442	7,2 %
dont trésorerie active	0	0	0	0	0	
dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	-279 049	-300 613	-377 525	-315 000	-324 442	7,2 %
dont trésorerie passive	0	0	0	0	0	

Source : ANAFI, comptes de gestion, budget annexe, 2019-2023



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte