



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES REPONSES

COMMUNE DE BAGNÈRES-DE-LUCHON (Haute-Garonne)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UNE COMMUNE DOTE D'ATOUTS ET DE SOUTIENS EXCEPTIONNELS MAIS QUI DOIT HIERARCHISER SES INTERVENTIONS.....	8
1.1 Un territoire en recul démographique, qui vient de bénéficier d'investissements importants	8
1.2 Un nécessaire cadrage des priorités communales	8
1.3 D'autres enjeux prioritaires sont à prendre en charge.....	12
1.4 La commune peut s'appuyer sur des documents stratégiques de développement territorial	12
2 UNE INFORMATION FINANCIERE A AMELIORER.....	14
2.1 Une qualité insuffisante de l'information budgétaire au vu des enjeux spécifiques de la commune.....	14
2.2 Une qualité comptable à améliorer	16
3 LA SITUATION FINANCIERE ET LES PERSPECTIVES.....	22
3.1 L'évolution des grandes masses financières depuis 2019.....	22
3.2 Le budget 2024 et les perspectives : une commune qui doit définir une stratégie de développement soutenable financièrement	28
ANNEXES.....	31

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bagnères-de-Luchon (Haute-Garonne) pour les exercices 2019 et suivants. Commune rurale dont la population, de 2 152 habitants en 2021, régresse de 1 % par an. Bagnères de Luchon est une station thermale pyrénéenne historique, qui peine à trouver ses équilibres budgétaires a fait l'objet, suite à saisine préfectorale, d'un avis budgétaire de la chambre des comptes, à ce titre, en 2023. La chambre a engagé ce contrôle pour approfondir ses constats.

Des ressources limitées et une situation financière dégradée

L'année 2022 marque un point d'inflexion pour le budget principal de la commune. Depuis, les charges de gestion ont progressé plus rapidement que les produits. L'autofinancement net a été négatif en 2023 et la commune peine désormais à autofinancer les dépenses d'investissement. En 2024, la section de fonctionnement n'a dégagé qu'un faible excédent. Cette inflexion positive reste cependant insuffisante. La section d'investissement présente un fort déficit nécessitant le recours à l'emprunt.

La commune qui garde à sa charge des activités non essentielles (golf, centre équestre) qui sont structurellement déficitaires, a dû rétablir, en 2024, la trésorerie déficitaire d'un EPHAD avant son transfert au privé. Le budget principal a dû verser à plusieurs budgets annexes, dont celui de l'assainissement collectif, des subventions de fonctionnement et d'équipement, réduisant d'autant les marges de manœuvre communales.

La commune, qui est également confrontée aux enjeux d'entretien et de valorisation d'un patrimoine historique important, dispose d'une marge de manœuvre limitée sur ses recettes, que ce soit sur la fiscalité ou sur ses revenus locatifs, ce qui la conduit à porter un effort plus soutenu sur la maîtrise de ses dépenses.

Mais des opportunités de relancer l'attractivité du territoire à condition de renforcer la gestion budgétaire et financière, et de mettre en place une planification des investissements prioritaires

Le territoire de la commune de Bagnères-de-Luchon vient de bénéficier d'investissements structurants, financés par des tiers publics et privés, tant sur la rénovation et l'extension de ses thermes que sur la télécabine qui relie son centre-ville à la station de ski. La réouverture de la gare ferroviaire est prévue pour 2025. La commune pourrait saisir ces opportunités pour contribuer, par ses actions, à renforcer l'attractivité du territoire, et infléchir le déclin démographique à l'œuvre depuis les années 60.

Cependant, la crise sanitaire, et la crise de gouvernance ont contribué à perturber le fonctionnement de la collectivité. La qualité comptable et budgétaire s'est dégradée. L'ordonnateur l'attribue au manque d'organisation interne des services, du fait de fortes rotations des directeurs des services et d'une vacance prolongée de la direction financière.

En conséquence, la relance des projets de nature à accompagner l'attractivité du territoire supposerait de revoir l'organisation des services pour en assurer leur suivi. La commune devrait s'appuyer sur une stratégie formalisée de gestion de son patrimoine et sur un plan pluriannuel

d'investissement qui fixe les enjeux prioritaires, le calendrier de leur réalisation ainsi que le plan de financement associé. Elle devrait pouvoir compter sur les documents stratégiques de développement territorial validés par ses partenaires et sur l'ingénierie qui en résulte. Face aux enjeux de gestion, la mise en place d'un pilotage stratégique renforcé apparaîtrait nécessaire pour définir une trajectoire de ses investissements lisible et soutenable financièrement. L'ordonnateur considère que la hiérachisation des enjeux et priorités dans un plan pluriannuel d'investissement et un plan de financement associé est « un impératif majeur ».

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Fiabiliser l'inventaire qui doit être rapproché de l'état de l'actif. *Non mise en oeuvre*
2. Fixer des objectifs pluriannuels d'évolution des effectifs physiques et de la masse salariale, en lien avec ses projets. *Non mise en oeuvre.*
3. Hiérarchiser les enjeux et les priorités d'actions dans un plan pluriannuel d'investissement et un plan de financement associé afin d'en assurer la soutenabilité. *Non mise en oeuvre.*

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

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes :

- Mise en œuvre complète : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bagnères-de-Luchon a été ouvert le 4 septembre 2024 par lettre de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie adressée à M. Eric Azémar, ordonnateur en fonction. Un courrier a également été adressé le même jour à M. Louis Ferré et le 16 septembre 2024 à M. Gilles Toniolo, précédents ordonnateurs.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 27 et 28 novembre 2024.

Lors de sa séance du 17 décembre 2024, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Eric Azémar. M. Louis Ferré, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 8 avril 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1 UNE COMMUNE DOTE D'ATOUTS ET DE SOUTIENS EXCEPTIONNELS MAIS QUI DOIT HIERARCHISER SES INTERVENTIONS

1.1 Un territoire en recul démographique, qui vient de bénéficier d'investissements importants

La commune de Bagnères-de-Luchon, qui compte environ 2 300 habitants, est située dans les Pyrénées, en Haute-Garonne. Elle est membre de la communauté de communes Pyrénées Haut Garonnaises (CCPHG), créée en 2017 par la fusion des trois anciennes communautés de communes. C'est une intercommunalité rurale, peu dense, constituée de 76 communes, pour environ 16 000 habitants. Elle dispose de compétences relativement étendues, incluant les stations de ski et est membre du syndicat Haute Garonne montagne (HGM).

Le territoire de la commune est confronté depuis plusieurs dizaines d'années à un recul démographique, dû au vieillissement de sa population, au repli de ses principales activités économiques, et à l'enclavement¹. La commune bénéficie toutefois d'un surclassement démographique au titre de station thermale et de tourisme². Cinquième station thermale d'Occitanie en termes de fréquentation³, elle bénéficie, en saison hivernale, des retombées de l'activité de la station de ski Luchon-Superbagnères. Disposant d'un grand parc de résidences secondaires, ainsi que d'un parc hôtelier important, la population peut atteindre 12 000 résidents en haute saison

Le territoire de Bagnères de Luchon vient de bénéficier d'importants investissements portés par des tiers publics et privés⁴. Les Thermes de Luchon ont fait l'objet de travaux de rénovation et d'extension (30 M€). Auparavant gérés en régie, un groupe privé va désormais assurer leur exploitation au travers d'une concession, et le projet prévoit, après leur réouverture progressive en 2024, de porter l'accueil à près de 16 000 curistes. Par ailleurs, le centre-ville de la commune est directement relié à la station de Superbagnères par un nouvel équipement, la « crémaillère express », entrée en service fin 2023 (18 M€). Enfin, la réouverture de sa gare ferroviaire, fermée depuis 2014, est prévue par la Région pour 2025. Ces équipements ont vocation à créer une dynamique de territoire dans l'espoir d'inverser le déclin démographique, de 1 % par an sur les derniers exercices.

Cette dynamique peut être accompagnée et pilotée par la commune de Bagnères. Or, la collectivité a traversé une crise de gouvernance au printemps 2023, avec la démission du maire et de plusieurs élus. La commune a également rencontré des difficultés internes d'organisation compte tenu de la forte rotation des directeurs généraux et directeurs des affaires financières depuis 2020.

1.2 Un nécessaire cadrage des priorités communales

Du fait d'une anticipation insuffisante, la commune a consacré des moyens limités à l'entretien de son patrimoine, qui se dégrade. Elle a été confrontée à des crises opérationnelles, qui

¹ INSEE_Dossier complet

² Code du tourisme article 113-19 et Code général des collectivités territoriales article L 2231-5

³ Près de 11 000 curistes avant la crise Covid, mais la moitié en 2023

⁴ La Région pour la Gare, le Syndicat Mixte Ouvert Haute Garonne Montagne pour la crémaillère express, la société immobilière de Luchon pour les thermes.

ont eu un impact financier, ou qui contribuent à une « dette grise »⁵ accumulée sur des équipements n'ayant pas fait l'objet d'un entretien suffisant pour un maintien en conditions opérationnelles. Elle été amené à intervenir, mais trop tardivement, pour assurer la continuité d'activité déficitaires.

1.2.1 Un patrimoine d'exception qui doit être mieux connu et suivi

La commune possède un patrimoine historique exceptionnel pour sa taille, incluant des thermes, un casino – théâtre, un golf, un centre équestre, un aérodrome et des équipements sportifs. Ces infrastructures représentent à la fois des risques financiers et des opportunités de développement

Ce patrimoine d'exception, sous réserve des résultats de l'actualisation en cours (Cf. *infra*), est évalué à 107 M€, soit plus de 46 k€ par habitant, réparti principalement sur le budget principal et celui des thermes. Ce patrimoine est en partie vétuste et nécessite une meilleure connaissance, (cf. *infra*) pour anticiper les enjeux juridiques, techniques et financiers liés à sa remise en activité, comme pour le casino, et pour suivre efficacement les nouvelles concessions, notamment sur les thermes.

La commune est également confrontée aux défis de la performance énergétique de ces bâtiments d'autant que plusieurs d'entre eux sont générateurs de recettes (Gendarmerie, trésorerie). Les documents de planification ont souligné l'enjeu de définition d'une stratégie d'économie d'énergie du parc immobilier (bâtiments administratifs, scolaires, sportifs et associatifs). Pour autant, les diagnostics thermiques les plus récents ont été réalisés il y a plus de dix ans, et la commune a une visibilité limitée en matière d'enveloppe budgétaire nécessaire à la rénovation énergétique de son patrimoine.

L'ensemble de ces enjeux s'imposent à la collectivité et restreignent ses marges de manœuvre puisque les dépenses d'investissement doivent être intégrées dans les priorités d'action municipales (Cf. *infra*).

1.2.2 Une commune qui s'est exposée à des risques financiers et opérationnels

La commune a repris en urgence les activités déficitaires du centre équestre et du golf, dont elle est propriétaire, initialement gérés par des associations. En 2022, confrontée aux difficultés du gestionnaire du centre équestre, et après une tentative avortée d'en concéder la gestion en délégation de service public, elle a créé un budget annexe, puis repris ces activités en régie. La mairie a réglé la dette de l'association (35 k€), équilibré par subvention le budget (358 k€ en cumulé en 2022 et 2023), et pris en charge l'intervention d'un cabinet d'avocats pour procéder à la dissolution de l'association. Le patrimoine communal est dans un mauvais état, et l'activité, qui présente des écarts à la réglementation, est déficitaire. Malgré le partenariat noué avec la cité scolaire locale pour la création d'une option Sport et d'une option Loisir en équitation à la rentrée 2024, aucun programme de remise à l'équilibre n'a pour l'instant été défini.

Concernant le golf, l'un des cinq plus anciens de France, différentes actions ont été entreprises ou sont envisagées : matinées « portes ouvertes », promotion auprès des publics scolaires, création d'un club partenaires avec des entrepreneurs locaux, prise de contact avec la

⁵ L'insuffisance des moyens consacrés à l'entretien se traduit par une dégradation du patrimoine qui génère en aval des risques pour les utilisateurs et un surcoût financiers liés aux réparations

CCPHG et l'office de tourisme du Val d'Aran (en Espagne). Pour autant, ces actions ne constituent pas un programme de remise à l'équilibre, qui reste lui aussi à définir, alors que la commune a subventionné l'exploitation à hauteur de 176 k€ en 2023. La commune, à laquelle appartient le restaurant du golf, en contentieux depuis mars 2024 avec l'ancien exploitant, serait à la recherche de nouveaux exploitants,

La chambre relève que la commune consent à l'association sportive du golf une autorisation d'occupation temporaire au moyen d'une convention qui ne met aucune redevance à sa charge⁶, alors que cette association encaisse les droits de jeu des compétitions, ainsi que les cotisations des jeunes inscrits à l'école de golf. De plus, la convention qui lie la commune à l'association est renouvelée tacitement alors que l'autorisation lui étant accordée en vue d'une exploitation économique, la commune devait organiser une procédure de sélection préalable⁷.

Dans son budget primitif 2024, une subvention de soutien pour un montant de 110 k€ est prévue pour le centre équestre, et aucune pour le golf. La prospective réalisée par la commune fait état de versements complémentaires de 250-260 k€/an pour ces deux budgets annexes. Selon l'ordonnateur, du fait même de leur ancrage historique, ces activités permettent de valoriser le potentiel touristique de la commune et les actions entreprises ont vocation à favoriser la reprise, à terme, du centre équestre par un acteur privé. La chambre constate, qu'en l'état, la gestion en régie de ces activités qui sont déficitaires devrait continuer à mobiliser des ressources communales, en l'absence de toute perspective de retour à l'équilibre.

1.2.3 Des difficultés de pilotage qui ont eu un impact sur les finances communales

La commune a dû renoncer temporairement à certains événementiels (le festival TV), à des activités génératrices de recettes (jeux de casino, eau minérale naturelle), et des équipements dont elle est propriétaire (Spa, piscines, casinos, hippodrome). Pour l'EHPAD municipal Era caso, une crise opérationnelle a contraint à la transmission de sa gestion à un tiers.

Depuis 2000, la commune de Luchon soutenait un festival de créations télévisuelles, en hiver. Après la dissolution d'une première association gestionnaire en 2021, la commune a conventionné avec une nouvelle structure pour l'édition 2022. Face aux défaillances de cette seconde association, la commune a réglé seule, en plus de sa participation, pour près de 37 k€ de créances. Pour l'édition 2024 le festival est devenu une formule d'une journée, financée exclusivement par la commune.

Le casino, associé au thermalisme, a cessé d'être exploité en 2011, et la commune n'a plus perçu de prélèvement sur le produit des jeux depuis. Malgré plusieurs tentatives, elle n'a pas réussi à relancer cette activité. Une délégation de service public (DSP) a été conclue en 2016, mais la demande d'autorisation de jeux a été retirée, à la demande du délégataire lui-même, en 2019. La commune a cherché de nouveaux candidats sans succès et a résilié la DSP aux torts du délégataire, mais sans lancer de contentieux pour obtenir d'indemnités. Après une nouvelle tentative initiée en 2019 et restée sans suite, une consultation a été lancée, en 2023, avec l'appui d'un cabinet de conseils pour 40 k€ TTC, mais elle se révèle plus longue et moins concurrentielle (une seule offre remise) que prévue. Les produits attendus sont estimés à 56 M€ courants HT sur vingt ans, mais des incertitudes demeurent sur la capacité de la commune à gérer les travaux nécessaires (plus de 3 M€ à la charge de la commune). Un marché à tranches est prévu, et la consultation de maîtrise

⁶ L.2125-1 CGPPP

⁷ Dans les conditions énoncées à l'article L.2122-1-1 du CGPPP

d'œuvre a été lancée fin 2024. Cependant, le calendrier prévoit que les travaux ne devraient pas être réceptionnés avant l'automne 2027, après la saison thermale.

Depuis 2019, la commune a dû renoncer à près de 100 k€ de redevances annuelles provenant de la commercialisation d'eau minérale naturelle. Les études et travaux lancés n'ont pas permis d'identifier de nouvelles sources exploitables, ni de mettre en place un nouveau captage. Suite au rachat de l'usine d'embouteillage par un autre acteur privé, la valorisation d'eau minérale naturelle a été écartée au profit de celle d'une simple eau potable. L'ensemble des opérations aura, en l'état, coûté plus de 832 k€ à la commune sans garantie de retrouver une recette équivalente.

La commune a dû fermer ses deux piscines en 2019, du fait de leur vétusté, seul un bassin d'apprentissage restant ouvert pour des activités scolaires. Des désordres structurels de l'un des bassins avaient été diagnostiqués dès les années 2012-2013. Un dispositif temporaire avait été aménagé pour 2019, mais n'a pas été reconduit les années suivantes et la commune a comblé la piscine de plein air pour la sécuriser (219 k€). Des études concluent à deux scénarios : la réhabilitation lourde de l'existant (7,37 M€ HT) ou la création de nouveaux équipements (8,87 M€ HT). Dans les deux cas, des déficits d'exploitation sont anticipés pour plus de 400 k€ par an. La communauté de communes a lancé, en juin 2024, une étude d'opportunité et de programmation d'un ensemble aquatique intercommunal.

La commune avait créé la régie « Luchon Forme Bien Être » à personnalité morale et autonomie financière pour la gestion d'une activité industrielle et commerciale (spa et soins). Elle lui avait consenti à cet effet des avances de trésorerie de 250 000 et de 100 000 € en 2020 et 2021. Suite à l'épidémie de Covid, la régie n'a pu ouvrir, a dégagé des déficits annuels cumulés de 270 000 €, et la cessation d'activité et la liquidation ont été prononcées au 31 décembre 2021. La commune n'a pas été en mesure de présenter un décompte du coût global de cette liquidation supporté par le budget principal.

Depuis 2005, la commune est propriétaire, et détentrice d'une autorisation d'exploitation d'un EHPAD. La gestion en régie de cet équipement vieillissant a rencontré des problèmes ces dernières années. Un protocole de cession de l'autorisation d'exploitation et des biens immobiliers a été validé, en 2024 pour préserver la pérennité de l'exploitation. L'établissement est désormais dans une phase de préfiguration du transfert. Les exercices 2022 et 2023 ont montré une capacité d'autofinancement nette négative (- 300 k€ cumulés), et afin de financer ses dépenses, l'établissement a mobilisé le fonds de roulement net global, soit *in fine* la trésorerie de la commune, à hauteur de 377 k€ sur ces exercices.

La commune fait face à la saturation de ses cimetières communaux, nécessitant une reprise de concessions, lancée en 2023, et la finalisation d'un ossuaire au cimetière n°4. Des travaux seraient nécessaires au cimetière n°1 dont une partie s'affaisse. Le bâtiment de l'hôtel de ville nécessite des travaux de confortement de son 1^{er} étage mais ils ne sont pas programmés pour 2025. La chambre souligne que la loi impose d'entretenir en priorité l'hôtel de ville et les cimetières⁸. Enfin, le musée du pays de Luchon est fermé pour défaut d'accessibilité et mauvaises conditions de conservation. La commune envisage de transférer les collections au-dessus des salles du casino après sa réhabilitation.

Si chacun de ces événements s'inscrit dans le contexte particulier du service public propre qui lui est associé, ils traduisent globalement des faiblesses de pilotage et d'anticipation de la commune.

⁸ Article L.2321-2 1° et 14° du code général des collectivités territoriales.

1.3 D'autres enjeux prioritaires sont à prendre en charge

1.3.1 Les travaux sur les réseaux eau et assainissement

La commune doit assurer la continuité de plusieurs services publics essentiels, comme ceux mentionnés *supra* liés au cimetière, ou aux piscines. Elle est également compétente en matière d'eau potable et d'assainissement collectif. Depuis 1992, les services publics ont été exploités en affermage dans le cadre de contrats de délégation de service public qui ont pris fin en 2023. Deux nouveaux contrats de huit ans, de 2024 à 2031, ont été conclus avec des investissements à la charge du délégataire et des obligations en matière de renouvellement des équipements. Le délégataire sortant est le seul candidat ayant déposé une offre, mais l'offre a été retenue, après négociation, en réduisant le montant des travaux sur le réservoir du Lys (354 k€). Cette décision reporte les travaux de rénovation des canalisations internes du réservoir, créant potentiellement une « dette grise » à la laquelle la commune devra faire face si les compétences eau et assainissement ne sont pas transférées à l'intercommunalité.

1.3.2 La participation à la réalisation des grands investissements portés par des tiers

La commune a également dû participer à la réalisation d'autres grands investissements : elle a ainsi contribué, en mobilisant un emprunt d'un même montant, pour 1,25 M€ au plan de financement de la rénovation des thermes. Concernant la réalisation de la télécabine « Crémaillère express », la commune a porté en maîtrise d'ouvrage directe des dépenses de voirie afin de requalifier les abords. Le projet de réouverture de la gare, en 2025, va également conduire la collectivité à contribuer à la requalification de ses abords directs, et à participer à des projets d'animation du bâti. Le schéma directeur urbain, évalue les travaux globaux sur les voiries de la ville entre 10 et 12,5 M€.

1.3.3 La mise en accessibilité des bâtiments

Les collectivités territoriales, gestionnaires ou propriétaires d'établissement recevant du public, doivent respecter le cadre juridique relatif à leur mise en accessibilité. L'élaboration d'un agenda d'accessibilité programmée (Ad'Ap) permet de se mettre en conformité. La commune a ouvert des crédits (317 k€) au titre d'une autorisation de programme dédiée en 2019, mais ne les a pas consommés. Des opérations liées à l'Ad'Ap de la commune ont fait l'objet de restes à réaliser alors que les opérations ont déjà une antériorité. De fait, la commune a également constitué en la matière une « dette grise », les trois opérations inscrites au budget primitif 2024 devant être réalisées dans les meilleurs délais.

1.4 La commune peut s'appuyer sur des documents stratégiques de développement territorial

Dans le cadre de partenariats institutionnels avec l'État, la Région, le Département, le Pays, et l'intercommunalité, plusieurs documents stratégiques de développement territorial ont été réalisés : le schéma de cohérence territoriale (SCOT) Comminges Pyrénées (2019), les contrats

territoriaux relatifs au PETR Pays Comminges (2023), le dispositif Bourg-centre Occitanie (2024), celui dédié au site Grand site Occitanie (2024), et aux Petites Villes de Demain (2023).

Le SCOT définit le cadre pour les cartes communales et les plans locaux d'urbanisme qui doivent concourir à sa mise en œuvre. Il a pour objectifs de soutenir les fonctions de centralité et l'attractivité de la commune, ainsi que le cadre de vie des habitants. Les autres documents viennent l'actualiser, le compléter ou l'approfondir par des approches plus spécifiques sur certaines thématiques (tourisme, commerce, services publics, etc.).

Le maintien des services et équipements publics essentiels (piscines, santé, commerces et logements) constitue la base de l'attractivité de la ville. La requalification du centre avec des aménagements urbains et paysagers se révèle prioritaire en plus des opérations de restauration du patrimoine bâti. Des fiches actions ont été rédigées, dans le cadre du contrat de Bourg Centre, afin de décliner de manière opérationnelle ces planifications stratégiques.

La commune bénéficie ainsi d'une documentation concertée de planification s'appuyant sur une ingénierie territoriale. Pour autant, la commune n'a pas encore défini dans un document de planification pluriannuelle budgétaire les actions prioritaires à mener. La commune, qui dispose désormais de contrats finalisés et actualisés, tirerait avantage à les décliner dans des projets budgétisés incluant un calendrier de réalisation et un plan de financement (Cf. *infra*).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le territoire de la commune de Bagnères-de-Luchon vient de bénéficier d'importants investissements tant sur la rénovation et l'extension de ses thermes que sur la télécabine qui relie son centre-ville à la station de ski. La réouverture de la gare ferroviaire, fermée depuis 2014, est prévue pour 2025. L'ambition, portée conjointement par plusieurs acteurs publics, est de créer une dynamique de territoire et de constituer un effet de levier dans l'espoir d'inverser le déclin démographique à l'œuvre depuis les années 60. Pour augmenter les chances de succès, cette démarche doit être accompagnée par la commune de Bagnères-de-Luchon.

Dans le contexte d'une évolution rapide de sa gouvernance, et de difficultés d'organisation interne, la commune a fait face à l'apparition de besoins de diverses natures qui ont contribué à alourdir ses dépenses sans assurance de recettes futures. Elle s'est exposée à des risques financiers et opérationnels. Elle a ainsi repris en régie des activités déficitaires, et réduit ses activités sans percevoir, à ce stade, les bénéfices attendus de ces actions. Elle pourrait renforcer sa capacité d'anticipation en fixant les priorités dans ses interventions et en les planifiant et .

La commune est pénalisée par l'absence d'une stratégie formalisée de gestion patrimoniale et d'un plan pluriannuel d'investissement chiffrant les enjeux prioritaires et fixant le calendrier de leur réalisation. Elle pourrait néanmoins s'appuyer sur des documents stratégiques de développement territorial validés par ses partenaires et sur l'ingénierie qui en résulte.

2 UNE INFORMATION FINANCIERE A AMELIORER

2.1 Une qualité insuffisante de l'information budgétaire au vu des enjeux spécifiques de la commune

La chambre avait relevé, lors de son précédent contrôle, qu'en dépit d'une amélioration de la qualité des comptes administratifs, ils ne contenaient pas toutes les informations attendues dans leurs différentes annexes. L'examen des comptes administratifs 2019 à 2023 le confirme. Les trois derniers exercices comportent plusieurs lacunes (Cf. tableau en annexe). Un manque de coordination entre les services finances et ressources humaines est à l'origine de l'absence de l'état du personnel relevée en 2023. Or il appartient à l'ordonnateur de s'assurer que les documents budgétaires produits soient aussi complets que possible afin d'assurer l'information des élus comme des citoyens. Dans sa réponse aux observations provisoires, ce dernier a indiqué entamer une démarche d'amélioration de l'information budgétaire. La chambre en prend acte.

2.1.1 Les rapports annuels, les débats d'orientation et la publicité des documents budgétaires

Concernant la publicité des actes pris par les autorités communales, la dématérialisation est devenue depuis le 1^{er} juillet 2022, sauf pour les actes individuels, le mode de publicité de droit commun. Cependant, la commune, du fait de sa taille, pouvait délibérer afin de choisir expressément un autre mode de publicité, ce qu'elle a fait en novembre 2023 et de nouveau le 19 décembre 2024 en reportant la dématérialisation *sine die*.

La commune n'est pas tenue de présenter un rapport sur les orientations budgétaires, ni d'organiser un débat au conseil municipal, étant donné qu'elle compte moins de 3 500 habitants. Durant la période sous revue, pour le seul exercice 2022, une présentation a été faite en conseil municipal, sans vote. La commune prévoit de réaliser une nouvelle présentation pour la préparation budgétaire de 2025. La chambre, au vu du surclassement de la commune, l'invite à confirmer cette bonne pratique, et à l'inscrire dans son règlement intérieur⁹.

Bien que les obligations en matière de publicité des budgets et des comptes soient réduites pour les communes qui comptent moins de 3 500 habitants, la loi leur impose certaines exigences en matière de transparence. Une présentation synthétique retraçant des informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif¹⁰ et ces documents doivent être mis en ligne sur le site internet de la commune, dans un délai d'un mois¹¹. La présentation du seul budget principal dans le bulletin municipal trimestriel, comme la tenue de réunions publiques au cours desquelles sont abordées les questions budgétaires, contribuent à l'information du public sur une partie des engagements financiers de la commune, mais cette dernière ne satisfait pas pour autant au formalisme défini par le cadre juridique.

La chambre invite donc la commune à publier les budgets et comptes administratifs sur son site internet dans des conditions conformes aux dispositions réglementaires afin de garantir leur

⁹ Art. L.2121-8 du code général des collectivités territoriales

¹⁰ Art. L.2313-1 du code général des collectivités territoriales.

¹¹ Art. R.2313-8 du code général des collectivités territoriales.

accessibilité intégrale sous un format non modifiable, leur facilité d'accès pour lecture comme leur téléchargement, ainsi que leur bonne conservation¹².

Enfin, depuis 2020¹³, les collectivités doivent établir chaque année un état récapitulatif des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus. La commune n'a pas respecté cette obligation lors de l'adoption des budgets 2020 à 2024, mais prévoit de l'appliquer pour le vote du budget primitif 2025. La loi n'imposant aucune forme particulière pour cet état récapitulatif, la commune pourrait privilégier une présentation synthétique sous la forme d'un tableau comportant des montants bruts, par mandats et fonctions, et par nature afin d'atteindre l'objectif de transparence poursuivi par la loi.

Concernant ces différents points, la commune s'engage, dans sa réponse, à produire des documents budgétaires complets dès le compte administratif 2024 et le budget primitif 2025 et à les publier sur son site internet, à établir un état des indemnités de toutes natures perçues par les élus ainsi qu' à organiser, comme prévu, un débat en conseil municipal sur un rapport d'orientations budgétaires dès 2025. La chambre en prend acte.

2.1.2 Un niveau de réalisation des prévisions de dépenses et de recettes en baisse en 2023

Le budget primitif d'une commune doit être équilibré et l'évaluation des recettes et des dépenses doit être sincère¹⁴, sans surévaluation, ni sous-évaluation¹⁵. Depuis 2022, les taux de réalisation des investissements sont en baisse sur le budget principal, en dépenses comme en recettes, avec un point bas en 2023, avec moins de 50 % des recettes réalisées (cf. tableaux en annexe). De surcroît, le ratio entre les immobilisations en cours et les dépenses d'équipement est supérieur à 1 à partir de 2022 (Cf. tableaux en annexe), indiquant un étalement des délais de réalisation des travaux. La nouvelle direction générale attribue cette faiblesse aux services, soulignant une impréparation au suivi des budgets.

La chambre relève que les prévisions de ressources étaient peu fiables en 2023, notamment celles du fond de compensation de la TVA et de la taxe d'aménagement, avec un taux de réalisation de 19 %. Jusqu'en 2022, les prévisions de FCTVA étaient prudentes et corrigées après notification par l'État. En 2023, les crédits votés en recettes d'investissement (501 k€) étaient sans commune mesure avec les montants perçus (130 k€ perçus en moyenne de 2019 à 2022). Pour obtenir un tel reversement, des dépenses d'investissement éligibles d'au moins 3 M€ étaient nécessaires, alors que seules 833 k€ ont été réalisées. Au final, la commune a perçu 94 k€. En 2024, à l'inverse, la prévision de 100 k€ s'est révélée inférieure au montant perçu (160 k€) (Cf. tableau en annexe). La commune prévoit de renforcer la formation des agents du service comptabilité. Par ailleurs, en fonctionnement, le calcul des forfaits scolaires des années 2021 à 2023 n'a été précisément arrêté qu'en juillet 2024. Enfin, une mauvaise imputation des dépenses peut nuire à l'appréciation de leur réalisation effective, comme pour la formation des élus en 2023, où les crédits ont été mal enregistrés, privant l'article dédié de toute réalisation au compte administratif. Ce dernier ne comportait pas, qui plus est, le tableau récapitulant les actions de formations des élus prévu par la loi¹⁶.

¹² Art. L.2313-1 et R.2313-8 du code général des collectivités territoriales.

¹³ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. T

¹⁴ Art. L.1612-4 du CGCT

¹⁵ Conseil d'État, 23 décembre 1988, n° 60678

¹⁶ Article L.2123-12 du code général des collectivités territoriales.

2.1.3 D'importants montants de restes à réaliser

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ¹⁷. Les taux les plus élevés de restes à réaliser ont été enregistrés, en dépenses, en 2019, sur le budget principal, avec 25 % des crédits ouverts et, en recettes, au cours des exercices 2021 et 2022, sur le budget annexe de la régie des thermes, avec un taux supérieur à 40 % du fait d'un montant cumulé de subventions publiques notifiées pour l'opération de mise aux normes sanitaires et sécuritaires des thermes.

Suite à la dissolution du budget annexe de la régie des thermes, fin 2022, le conseil municipal a approuvé la reprise des résultats au budget principal, augmentant ainsi le taux de restes à réaliser sur ce dernier budget pour 2022 et pour 2023. La chambre relève que ce sont les restes à réaliser en subventions, inscrites à ce budget annexe depuis 2021, soit 447,5 k€ sur 516 k€, qui ont contribué au résultat faiblement excédentaire de la section d'investissement du budget principal pour l'exercice 2023 (+ 73 107 €). L'ordonnateur souligne que ces inscriptions n'avaient pas pour but d'éviter un déficit, et qu'une analyse particulièrement rigoureuse sera réalisée pour 2025.

2.1.4 Un besoin de rationalisation de la gestion des opérations d'équipement

La commune, de moins de 3 500 habitants, est dispensée d'adopter un règlement budgétaire et financier pour la gestion pluriannuelle des crédits. En 2019, elle a adopté trois autorisations de programme, concernant Ad'Ap¹⁸, la réhabilitation du bâtiment Chambert des thermes, et la sécurisation de la source du Lapadé. Or, les deux premières autorisations de programme ne figurent plus dans les documents budgétaires depuis 2021 sans annulation formelle par le conseil municipal. La troisième est encore mentionnée dans le budget primitif 2024 mais sans crédits. L'ordonnateur doit soumettre à l'assemblée l'annulation de ces autorisations¹⁹. Le maire le prévoit pour 2025, indiquant qu'en l'état, ses services ne sont pas en mesure de suivre ces opérations.

Par ailleurs, la moitié des 29 opérations d'équipement au budget primitif 2024, inscrites depuis plusieurs années, n'ont pas connu de commencement d'exécution. La commune a reconnu que des délibérations d'annulation sont à prévoir dans le cadre de la préparation budgétaire pour 2025. Pour l'exercice 2024, le nombre des opérations d'investissement réellement en cours serait au nombre de douze.

En conclusion, compte tenu du sur classement de la commune et des enjeux spécifiques auxquels elle est confrontée, elle doit nécessairement améliorer la qualité de l'information budgétaire et financière.

2.2 Une qualité comptable à améliorer

La chambre régionale des comptes avait déjà, dans son précédent rapport publié en 2018, recommandé à la commune : « d'améliorer la fiabilité des comptes dans le respect de la réglementation en vigueur. » La collectivité a disposé jusqu'à huit personnels de catégorie A, et

¹⁷ Art. R.2311-11 du CGCT

¹⁸ Agenda d'accessibilité programmée qui devait être déposée avant le 31 mars 2019 pour les établissements recevant du public (ERP)

¹⁹ Art. L.2311-3 du code général des collectivités territoriales

en compte encore 6 actuellement. Pour autant, dans ses réponses, la commune relève un « dysfonctionnement notable » de ses services, malgré le volontarisme des agents. Une nouvelle architecture de responsabilisation des cadres intermédiaires et agents doit permettre en 2025 d'améliorer la qualité de l'information des élus et de la mise en œuvre des décisions de l'exécutif et du conseil municipal. Elle s'appuie, notamment, en lien avec la trésorerie, sur un processus détaillé d'engagement comptable des dépenses et recettes, ainsi que sur un organigramme renouvelé identifiant davantage les champs de responsabilité.

2.2.1 La fiabilité du bilan et du résultat comptable

La commune de Bagnères-de-Luchon est dispensée, par le code général des collectivités territoriales (CGCT) et les instructions budgétaires et comptables, de certaines pratiques comptables, telles que les dotations aux amortissements de ses immobilisations, ou le rattachement des charges et produits à l'exercice.

Elle a cependant choisi d'appliquer ces méthodes qui concourent à la fiabilité des comptes des communes de plus de 3 500 habitants. Ce choix apparaît justifié, compte tenu des risques que font peser sur sa gestion une multiplicité de services à caractère industriel et commercial (thermes, golf, centre équestre), en recherche d'équilibre, ainsi que l'entretien d'un patrimoine vieillissant qui concourt à son attractivité. Cependant, un tel choix implique de disposer en permanence de moyens humains et de capacités techniques adaptées.

Or, l'administration communale n'a pas pu garantir la fiabilité du bilan en raison de l'absence d'un inventaire physique régulier et exhaustif des biens communaux, ce qui avait déjà été relevé par la chambre lors de son précédent contrôle. Le changement de plan de compte en 2024 n'a pas été utilisé pour fiabiliser l'actif entre l'ordonnateur et le comptable. Des écarts subsistent comme l'a confirmé le service de gestion comptable, empêchant d'avoir une image fidèle du patrimoine communal alors que les opérations de transfert des biens affectés aux nouveaux budgets annexes restent à finaliser, en particulier s'agissant des thermes deux ans après le transfert de leur exploitation à un délégataire (Cf. *supra*). La commune a pour objectif de formaliser ces transferts avant la fin du 1^{er} trimestre 2025 et de parvenir, en 2026, à un rapprochement concordant de l'inventaire communal avec l'état de l'actif tenu par le service de gestion comptable. Initialement envisagé dès l'exercice 2025, le passage au référentiel M57 développé²⁰ est reporté d'un an dans l'attente de la clarification du patrimoine communal, et des durées d'amortissement (Cf. *infra*).

S'agissant de l'intégration des travaux terminés, la chambre constate que la situation s'est améliorée depuis son précédent contrôle. Le pourcentage d'immobilisations en cours sur l'ensemble des immobilisations corporelles est inférieur ou égal à 2 % sur l'ensemble de la période 2019-2023, alors qu'il était de 6,4 % en 2016 (Cf. tableau en annexe).

Concernant la fiabilité du résultat comptable, et le respect du principe d'annualité, la commune continue de rattacher volontairement les charges et produits de fonctionnement bien que cette pratique ne soit que facultative pour les communes de cette taille. Les taux de rattachement du budget principal varient, pour les charges, entre 0,1 % et 1,6 % des charges de gestion et, pour les produits, entre 0,3 % et 8,6 % des produits de gestion (Cf. tableau en annexe). Alors que la

²⁰ Il est applicable à titre obligatoire par les communes, EPL et EPCI de plus de 3 500 habitants, et, à titre optionnel, par les communes de moins de 3 500 habitants

commune pratique aussi la journée complémentaire en début d'année N+1, les montants rattachés ont eu une incidence significative sur le résultat comptable de deux exercices. En 2019, le montant des produits rattachés a atteint 0,92 M€, composés essentiellement du versement de l'attribution de compensation (421 k€) et d'une subvention de fonctionnement (481 k€). Pour l'exercice 2022, le solde négatif des rattachements est plus de deux fois supérieur au solde négatif du résultat comptable.

Ces deux dispositifs, le rattachement et la journée complémentaire, ont des finalités quasiment identiques. La commune a indiqué qu'elle envisage de mettre en place une méthode plus claire qui évitera l'utilisation simultanée de ces deux procédures, notamment en limitant de manière significative les engagements en fin d'exercice. Cette démarche doit se concrétiser au plus tôt.

2.2.2 Les amortissements

La sincérité du bilan et du compte de résultat nécessite la constatation de la dépréciation d'un bien par le biais d'un plan d'amortissement couvrant son renouvellement. Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas tenues d'amortir leurs immobilisations pour leur budget principal²¹, exception faite des subventions d'équipement versées, mais peuvent le faire volontairement sur tout ou partie de leurs biens. La commune a choisi, dès 1997, cette solution, y compris pour des biens non liés à l'un de ses services à caractère industriel et commercial où l'amortissement est alors obligatoire.

Par plusieurs délibérations adoptées en 2019, le conseil municipal a actualisé les méthodes et les durées d'amortissement pour l'ensemble des budgets. Depuis de nouvelles délibérations, adoptées en 2023, la commune prévoit de réaliser un amortissement au *prorata temporis*, mais uniquement pour les subventions d'équipement versées. Dans tous les autres cas, un amortissement au 1^{er} janvier de l'année suivant la mise en service est prévu, ce qui est contraire au référentiel national. Si la commune souhaite y déroger, elle ne le pourra pas de façon générale mais uniquement pour un périmètre défini et justifié d'immobilisations²². L'ordonnateur, qui a l'intention de proposer un toilettage des règles internes d'amortissement instaurées en 2019, doit régulariser ses plans d'amortissement et se pencher sur les durées qui ne sont pas toujours respectées (cf. pumptrack).

L'effort annuel d'amortissement de la commune pour la période 2019-2023, tel qu'il ressort des comptes de gestion du budget principal, s'établit en moyenne à seulement 0,8 % Il ne connaît pas de progression²³.

²¹ Art. L.2321-2 du code général des collectivités territoriales.

²² Par exemple pour les catégories d'immobilisations faisant l'objet d'un suivi globalisé à l'inventaire (biens acquis par lot, petit matériel ou outillage, fonds documentaires, etc.) ou les frais d'études et d'insertion non suivis de la réalisation d'une immobilisation- (M57_Tome 2_page 119).

²³ Ratio calculé par le rapport entre le montant annuel des dotations aux amortissements des immobilisations propres et le montant de ces immobilisations.

2.2.3 Les provisions

Les dotations aux provisions représentent pour les communes une dépense obligatoire, quel que soit le seuil de population²⁴. Elles devaient, avant 2022²⁵, être constituées par délibération. Sur les exercices antérieurs, la commune de Bagnères de Luchon a constitué, sur le seul budget principal, trois provisions pour risques et charges.

La plus importante concernait un litige au terme duquel la commune a été condamnée,²⁶ à verser plus de 526 k€. Elle s'était portée caution pour la totalité d'un emprunt contracté par une association, qui a été défaillante. Par voie contentieuse la banque a obtenu que la commune prenne la moitié du remboursement du prêt à sa charge. Une première provision semi-budgétaire (369 k€) concernant ce litige a été constituée en 2019 et augmentée suite au jugement condamnant la commune.

En 2020, le conseil municipal a constitué une provision semi-budgétaire de 250 k€, révisée à la baisse (150 k€) l'année suivante dans le cadre d'un protocole transactionnel visant à clore un contentieux l'opposant à des acheteurs d'un immeuble communal. La troisième provision concernait l'avance de trésorerie consentie (250 k€) en 2019 par le budget principal au BA Luchon Forme et Bien-Etre (LFBE). .

Aucune nouvelle provision pour risques et charges financiers n'a été constituée depuis, en dépit de plusieurs litiges (Association Festival TV Comminges Pyrénées, immeuble Bosquet, ancienne salariée). La commune souligne que, dans le premier cas, l'association s'est désistée, en 2023, et que dans le deuxième cas les prétentions (400 k€) des demandeurs ont été rejetées par le tribunal. Un troisième contentieux devant le conseil des Prud'hommes aurait dû faire l'objet d'une provision. Il s'est conclu, suite à une conciliation intervenue en février 2023, par le versement d'une indemnité forfaitaire de 29,5 k€ par la commune. La chambre souligne, cependant, que s'agissant des provisions pour litiges, elles sont constituées, aux termes de l'article R.2321-2 du CGCT, dès l'ouverture d'un contentieux de première instance, à hauteur du montant que la commune estime elle-même de la charge qui pourrait en résulter.

Ce même article dispose aussi que lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur les comptes de tiers est compromis malgré les diligences du comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des informations fournies par ce dernier. En 2022, le conseil municipal, au vu d'un état des restes depuis plus de deux ans transmis par le service de gestion comptable, a décidé de constituer une provision pour dépréciation des actifs circulants. Des crédits d'un montant de 5 k€ ont bien été ouverts au budget primitif 2023, mais l'état des provisions annexé au compte administratif correspondant n'a pas été renseigné s'agissant des reprises éventuelles.

La chambre relève qu'en octobre 2021, le conseil avait accepté d'admettre en non-valeur ou comme créances éteintes des titres de recettes pour un total d'environ 100 k€ qui n'avait pas donné lieu à la constitution préalable d'une provision équivalente pour créances douteuses. Si tel avait été le cas, la provision aurait pu faire l'objet d'une reprise au compte 7817 une fois les créances éteintes ou admises en non-valeur. L'ordonnateur doit s'assurer que ses services, en collaboration avec le service de gestion comptable, fassent en sorte d'évaluer le plus précisément possible le montant à provisionner au titre des créances douteuses, *a minima* à l'occasion de leur concertation annuelle consacrée à la préparation budgétaire.

²⁴ Art. L.2321-2 29 ° du CGCT.

²⁵ Décret 2022-1008 du 15 juillet 2022

²⁶ Tribunal administratif de Toulouse, n° 1804629, 10 juillet 2020.

2.2.4 Les travaux en régie

Les travaux réalisés en cours d'année par les agents communaux pour produire un investissement durable donnent lieu à une comptabilisation spécifique qui vise à restituer à la section de fonctionnement le montant des charges qu'elle a supportées à travers l'achat de matières premières et les frais de personnel. Les recettes issues des travaux en régie ont représenté moins de 1 % des produits de gestion pour la période 2019-2023.

Alors que les travaux en régie doivent correspondre à des investissements durables, et non à de simples travaux d'entretien, cette règle n'a pas été respectée dans plusieurs situations. En second lieu, la chambre relève que le taux de réalisation des travaux en régie s'est progressivement dégradé depuis l'exercice 2021 :

Tableau 1 Taux de réalisation des travaux en régie 2019-2023

Exercice	2019	2020	2021	2022	2023
Crédits ouverts	115 000 €	248 059 €	200 000 €	120 000 €	300 000 €
Titres émis	109 135 €	237 716 €	119 875 €	50 413 €	0 €
Taux de réalisation	94,90%	95,83%	59,94%	42,01%	0,00%

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

L'ordonnateur doit s'assurer de la robustesse des prévisions de ses services en matière de travaux en régie, qu'il s'agisse de leur caractère réaliste ou de leur nature, qui doit se limiter à la réalisation d'investissements durables. De plus, les états qu'il est amené à signer sous la forme de certificats administratifs doivent préciser les tarifs horaires retenus, selon la catégorie de personnel, pour le calcul des frais de main-d'œuvre.

2.2.5 Des régies d'avances et de recettes moins nombreuses mais à contrôler

Des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou d'opérations de paiement²⁷ dans le cadre de régies d'avances et de recettes créées par la commune, sur avis conforme de comptable public assignataire²⁸. Le nombre de régies a suivi l'évolution des modes de gestion des différents services publics avec la dissolution de quatre régies liées à l'externalisation des thermes, et la création d'une régie pour le centre équestre. Neuf régies sont en fonction en 2024. Les montants des recettes reversées par les régisseurs ont connu d'importantes fluctuations : Après un pic en 2022 (1,72 M€ dont 1,4 M€ pour les thermes), le niveau de 2019 a été retrouvé en 2023 (0,4 M€, cf. tableau en annexe). L'ordonnateur doit assurer un contrôle administratif et comptable des différentes régies²⁹, indépendamment du contrôle effectué par le comptable public. Ce contrôle doit être réalisé sur pièces, mais également sur place pour celles implantées hors de l'hôtel de ville (centre équestre). Aucune pièce retraçant des contrôles n'a été transmise à la chambre. La commune a indiqué que, si les régies n'ont pas donné lieu, depuis 2019, à un contrôle interne structuré, elles font l'objet d'un suivi continu de leur activité.

²⁷ Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, article 22.

²⁸ Art. R.1617-2 du code général des collectivités territoriales. La décision créant la régie de recettes du centre équestre a été prise le 11 août 2022 alors que l'avis du comptable assignataire n'a été rendu que le 16 septembre 2022 : Décision n° DEC-2022-0123.

²⁹ Art. R.1617-17 du code général des collectivités territoriales.

La chambre invite toutefois la commune à formaliser ses actes de contrôle des régies et à s'assurer de l'actualisation de leurs actes constitutifs, ainsi que des actes de nomination des régisseurs et de leurs éventuels mandataires, afin de tirer les conséquences de la suppression, depuis le 1^{er} janvier 2023, du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs³⁰.. L'ordonnateur annonce, dans sa réponse, qu'il prévoit de responsabiliser les régisseurs et leur encadrement par des opérations de contrôle des régies d'avances et de recettes. La chambre en prend acte et souligne la nécessité de dresser procès-verbal de telles opérations pour en garantir la traçabilité.

2.2.6 Une anomalie ancienne sur un compte de liaison à régulariser

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé une anomalie (958 k€) au compte de liaison entre le budget principal et les budgets annexes des régies non personnalisées utilisé pour l'affectation d'éléments d'actif et de passif. La chambre constate que celle-ci persiste, malgré la suggestion faite par le service de gestion comptable, qui nécessite une délibération du conseil municipal.³¹ Elle invite la commune à régulariser la situation

L'ordonnateur devra veiller à joindre à l'appui de la délibération les pièces justificatives des écritures et à les conserver afin de garantir la traçabilité des opérations et l'information des instances de contrôle, le cas échéant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune ne dispose pas d'une image suffisamment précise de sa situation. Le contrôle budgétaire réalisé par la chambre en 2023 avait pointé plusieurs enjeux. Ceux-ci n'ont pas, en l'état, été complètement pris en charge.

La crise sanitaire, l'alternance et la crise de gouvernance ont contribué à perturber le fonctionnement de la collectivité. Le manque d'organisation interne des services communaux en matière financière, à la fois structurel et conjoncturel du fait de la vacance prolongée d'un poste clef, s'est traduit par une dégradation de la qualité comptable et de la fiabilité des écritures, y compris budgétaires au printemps 2023. L'ordonnateur s'est engagé à améliorer la qualité l'information budgétaire et comptable.

De plus, la forte variation du périmètre des activités dont la commune à la charge du fait, d'une part, de l'externalisation de l'activité thermique et de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, d'autre part de la reprise en régie du golf et du centre équestre, rend sa situation budgétaire et financière difficile à appréhender. Les taux de réalisation budgétaires sont particulièrement faibles. Les données essentielles à l'établissement du bilan que sont l'inventaire et l'état de l'actif sont fortement impactées par ces bouleversements. Les opérations de transfert des biens affectés aux nouveaux budgets annexes sont à finaliser prioritairement. Le niveau d'information dont doivent disposer les élus luchonnais pour effectuer les choix essentiels concernant la commune doit, dès lors, faire l'objet d'une attention particulière.

³⁰ Cette réforme a entraîné la suppression de l'obligation de cautionnement et le remplacement de l'indemnité de caisse et de responsabilité par celle de maniement de fonds

³¹ Instruction comptable M57, tome 1, titre 10, chapitre 3

Recommandation :

1. Fiabiliser l'inventaire qui doit être rapproché de l'état de l'actif. *Non mise en oeuvre*

La chambre relève que la commune renvoie à 2026 la finalisation du rapprochement de l'inventaire communal et de l'état de l'actif, alors que ce travail doit être mené dans les meilleurs délais. Elle considère, dès lors, que sa recommandation n'est pas mise en œuvre.

3 LA SITUATION FINANCIERE ET LES PERSPECTIVES

Du fait de l'importance de l'activité touristique et thermale, les différents ratios de gestion sont peu comparables à ceux des communes de même strate démographique. La commune bénéficie d'un sur-classement démographique au titre de station thermale et de tourisme³², lui permettant une majoration de dotation et des indemnités de fonction versées aux élus³³, ainsi que des possibilités de recrutement de fonctionnaires d'un grade supérieur et de création d'emplois fonctionnels.

3.1 L'évolution des grandes masses financières depuis 2019

3.1.1 La dégradation de la situation financière

La commune dispose au 31 décembre 2023 d'un budget principal et de six budgets annexes tous dédiés à des services publics industriels et commerciaux (eau, assainissement, thermes, centre équestre, golf, EHPAD). Le nombre de budgets annexes a varié durant la période sous revue. L'analyse financière concernera principalement le budget principal, tout en abordant quand nécessaire les budgets annexes spécifiques.

Concernant le budget principal, après une progression de l'excédent brut de fonctionnement, l'exercice 2022 marque un point d'inflexion. Les charges de gestion ont progressé plus rapidement que les produits, et la capacité d'autofinancement brute a diminué sur les deux derniers exercices. Elle a été insuffisante en 2023 pour couvrir l'annuité en capital de la dette (- 37 k€). Les subventions d'investissement reçues en 2023 (0,1 M€) lui ont permis de constituer un financement propre complétées par le FCTVA (0,1 M€) et les produits de cession (0,1 M€). Pour autant, la commune, qui a diminué ses dépenses d'équipement par rapport à 2021, a dû également faire face à des charges à répartir (0,9 M€)³⁴ et de participations (0,9 M€). Dès lors, en cumulé sur 2022 et 2023, son besoin de financement s'est établi à plus de 2 M€. Il a été financé par l'emprunt (1,25 M€) et la mobilisation du fonds de roulement (0,97 M€).

³² Code du tourisme art. 133-19 et art. L.2231-5 du CGCT

³³ Art. L.2123-22-3° du code général des collectivités territoriales.

³⁴ La commune a obtenu une autorisation de répartir les charges liées à la crise sanitaire Covid-19 sur 5 exercices, y compris 2025.

Tableau 2 : Le financement des investissements

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	10 899 927	11 039 081	10 897 104	11 208 849	11 226 283
Charges de gestion	9 363 937	9 342 192	8 745 637	10 370 637	10 413 550
Excédent brut de fonctionnement	1 535 990	1 696 889	2 151 467	838 212	812 733
+/- Résultat financier	-164 497	-138 607	-128 805	-113 478	-116 626
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	6 405	155 586	32 245	1 542	-9 866
CAF brute	1 377 899	1 713 867	2 054 908	726 277	686 242
- Annuité en capital de la dette	837 714	548 157	587 400	630 734	723 764
CAF nette ou disponible	540 185	1 165 711	1 467 508	95 543	-37 523
Taxe d'aménagement	5 335	8 963	33 030	9 385	13 074
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	72 463	140 802	156 990	145 982	93 997
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	241 995	320 059	69 903	1 119 460	151 219
+ Produits de cession	2 400	1 200	0	0	111 933
Financement propre disponible	936 543	1 642 605	1 932 746	1 279 497	339 708
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 301 893	1 583 945	1 446 377	832 968	1 114 696
- Participations et inv. financiers nets	0	0	-43 819	854 000	0
- Charges à répartir	0	2 330 100	0	931 948	0
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-408 318	-2 378 474	412 869	-1 394 992	-830 249
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	538 466	0	1 700 000	1 250 000	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	130 148	-2 378 474	2 112 869	-144 992	-830 249

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Du fait du profil de la dette, l'encours au BP est demeuré stable sur la période à 5,8 M€ (+0,1 M€) et si la capacité de désendettement se dégrade, c'est du fait d'une capacité d'autofinancement faible. Les budgets annexes sont par ailleurs peu endettés (2,5 M€ essentiellement sur les Thermes et l'EHPAD, en diminution sur la période). La trésorerie du budget principal est élevée au 31 décembre 2023 (3 M€, et 0,8 k€ hors comptes de rattachement avec les budgets annexes) mais, du fait de l'unité de caisse de l'ensemble des budgets, elle pourrait être diminuée de sorties liées aux budgets annexes. La commune a, en effet, bénéficié en 2023 des recettes liées aux droits d'entrée du contrat de concession des Thermes sans rembourser pour autant l'intégralité des emprunts liés aux opérations de ce budget annexe, considérant que la faiblesse des taux d'intérêt lui était favorable. Cette situation conduit, de fait, à augmenter le niveau de sa caisse.

Tableau 3 : L'évolution de l'endettement et de la trésorerie

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dettes du BP au 1er janvier	5 799 445	5 482 229	4 827 038	5 937 581	6 556 536
Encours de dette du BP au 31 décembre	5 482 229	4 827 038	5 937 581	6 556 536	5 847 181
Trésorerie nette	1 900 582	3 000 591	2 866 832	2 490 495	2 979 517
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	453 522	1 233 588	1 118 399	959 637	788 192
Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	5 028 706	3 593 450	4 819 182	5 596 898	5 058 990

Source : CRC, logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dettes du BP au 1er janvier	5 799 445	5 482 229	4 827 038	5 937 581	6 556 536
Encours de dette du BP au 31 décembre	5 482 229	4 827 038	5 937 581	6 556 536	5 847 181
Trésorerie nette	1 900 582	3 000 591	2 866 832	2 490 495	2 979 517
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	453 522	1 233 588	1 118 399	959 637	788 192
Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	5 028 706	3 593 450	4 819 182	5 596 898	5 058 990

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La dégradation de la situation financière du budget principal n'est pas compensée par les budgets annexes, bien au contraire. Plusieurs de ceux-ci étant structurellement déficitaires, et ayant dû faire face aux conséquences de la crise sanitaire en 2020, des subventions de fonctionnement et d'équipement ont du leur être versées. Sur la période, les flux de trésorerie des comptes de rattachement du budget principal vers les budgets annexes soulignent également des besoins ponctuels.

Si la commune a mis fin à la régie des Thermes et créé un nouveau budget dédié au service public industriel et commercial concédé, l'équilibre de principe de celui-ci reste à confirmer suite à la réouverture du nouvel équipement. Par ailleurs, la commune s'est engagée à procéder au remboursement au budget annexe eau des sommes transférées au budget principal et, de fait, ce remboursement va devoir se concentrer quasi exclusivement sur le seul exercice 2025. Troisièmement, les difficultés de gestion de l'EHPAD vont conduire à l'externalisation de celle-ci selon des modalités précises en cours de finalisation. Enfin, les budgets annexes Golf et centre équestre, structurellement déficitaires, vont peser sur l'équilibre consolidé.

En conclusion, la commune est, en 2024, dans une position financière dégradée et relativement délicate. Elle a été conduite à transférer deux de ses activités (les Thermes et l'EHPAD), et doit s'assurer du bon suivi des nouvelles concessions. Elle doit également prendre à sa charge de nouvelles activités déficitaires non essentielles (Golf, centre équestre). En situation de vulnérabilité, elle doit poser les éléments d'arbitrage sur ce qui serait un périmètre adapté à ses capacités financières effectives. À la faveur d'un léger redressement de la capacité d'autofinancement brute et d'une annuité en capital de la dette qui se stabilise, la CAF nette serait, selon des données provisoires, à nouveau très légèrement positive en 2024 (+ 32 k€). La commune, est consciente que cette inflexion positive constatée au terme du dernier exercice 2024 reste cependant insuffisante au regard de la dégradation de sa situation financière et que des mesures seront nécessaires pour conforter cette tendance.

3.1.2 Les marges de manœuvre sur les dépenses de fonctionnement

Suite à la période de crise sanitaire, qui a perturbé les activités municipales en 2020 et 2021, les charges de gestion ont globalement progressé en 2022 et s'établissent à 10,4 M€ en 2023 (+ 1 M€, soit + 11,2 % sur la période).

Les variations par exercice trouvent principalement leur origine dans les fortes fluctuations des subventions versées. Celles-ci ont atteint jusqu'à 2,8 M€ en 2020, et représentent en cumulé 5,7 M€ sur la période (dont 3,8 M€ versées aux budgets annexes). Par ailleurs, les charges de personnel, premier poste de dépenses, augmentent (+270 k€, soit +4,8 %) ainsi que les charges à caractère général (+ 197 k€, soit + 6 %) et les autres charges de gestion (+236 k€, soit +98 %).

Concernant le personnel, selon les données communales, les effectifs ont évolué à la baisse : de 265,62 ETP en 2019 à 168,27 ETP en 2023 (soit - 97,35 ETP). Cependant, les données communales ne comprennent pas les effectifs relatifs aux emplois permanents des thermes, de l'eau et de l'assainissement, qui ne sont pas identifiés par la commune. Sous cette réserve, la diminution est principalement dû aux emplois saisonniers pour les Thermes (- 83,68 ETP), et de manière plus résiduelle au budget principal (-18,63 ETP, soit - 13 %).

Sur la même période, les charges totales de personnel du budget primitif ont augmenté (+270 k€, soit +4,8 %). L'ordonnateur justifie cette augmentation par l'impact des mesures nationales de revalorisation, et par divers reclassements avec des bonifications d'ancienneté décidées par la commune. Il précise également que, suite à la conclusion de la DSP sur les Thermes, huit agents ont été intégrés dans les services communaux. Le budget EHPAD est resté stable en termes d'effectifs physiques, mais la commune a identifié deux agents qui pourraient refuser leur détachement d'office auprès du nouvel exploitant, ce qui entraînerait une charge sur le budget principal estimée à 50 k€. Par ailleurs, 5,16 ETP ont été consacrés aux nouveaux budgets annexes centre équestre et golf, qui représentent de nouvelles charges de personnel à hauteur de 328 k€ en 2023.

Il appartient au conseil municipal de créer les emplois nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité et de supprimer les emplois devenus sans objet. Par manque de coordination entre les services municipaux, les annexes relatives à l'état du personnel n'étaient pas renseignées au CA 2023 et BP 2024. Lorsqu'elles étaient renseignées pour les autres exercices, les données mettent en évidence un écart important entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus. Une délibération du 24 octobre 2024 est venue réactualiser et mettre en conformité les documents communaux en supprimant 74 emplois budgétaires permanents sur le budget ville, et 29 sur le budget EHPAD, limitant à 17 le nombre de postes vacants.

La commune prévoit sur les prochaines années d'externaliser (EHPAD) ou de transférer à l'intercommunalité (eau et assainissement) des activités. Mais la commune, qui n'est pas en mesure d'identifier suffisamment précisément la masse salariale réellement consacrée à celles-ci, notamment pour les services supports, risque de ne pas pouvoir pleinement mobiliser ce levier pour maîtriser ses dépenses de fonctionnement.

En conclusion, la commune devrait, d'une part, s'engager dans un plan de mise à l'équilibre de ses budgets annexes afin de ne plus leur verser de subventions ; et d'autre part, mieux cibler les principaux leviers par une meilleure prévision budgétaire de ses dépenses de fonctionnement (Cf. *supra*). A cet égard, dans un contexte d'évolution du périmètre des activités, les dépenses de personnel constituent un levier majeur d'optimisation des dépenses de la commune. Au budget principal les charges de personnel représentent 56 % des charges de gestion en 2023, traduisant la contrainte s'exerçant sur la section de fonctionnement. La commune devrait,

en responsabilisant ses chefs de services dans les processus d'élaboration et de suivi budgétaire instaurer un pilotage stratégique à cet effet, avec la fixation d'objectifs et leur suivi. L'affectation des personnels au plus près des objectifs stratégiques communaux (cf. entretien du patrimoine et investissements) doit permettre d'ajuster ces dépenses à l'évolution des besoins.

Recommandation :

2. Fixer des objectifs pluriannuels d'évolution des effectifs physiques et de la masse salariale, en lien avec ses projets. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur souligne, dans sa réponse, des actions de mutualisation et le non remplacement de certains départs à la retraite. Ces décisions ponctuelles auraient une plus grande portée si elles s'inscrivaient dans une stratégie pluriannuelle de gestion des personnels. La chambre considère, dès lors, sa recommandation comme non mise en œuvre.

Les produits de gestion du budget principal sont repartis à la hausse, suite à la période Covid, à partir de 2022. Ils s'élèvent à 11,2 M€ en 2023 (+ 326 k€, soit + 3 %). Leur hausse est toutefois moindre que celle des charges de gestion, d'où une diminution de moitié de l'excédent brut de fonctionnement. Elle provient principalement du dynamisme des ressources institutionnelles (+ 371 k€) et des ressources d'exploitation (+ 184 k€). Cette dynamique a été pour partie absorbée par la diminution de la fiscalité nette (- 119 k€), et des travaux en régie (- 109 k€).

Les taux de fiscalité directe locale sont inchangés depuis 2021. La taxe foncière bâtie, dont le taux a été fixé à 51,30 %, constitue l'essentiel du produit fiscal. Il est supérieur à la moyenne de la strate ainsi qu'au taux départemental. La commune perçoit également la taxe additionnelle aux droits de mutations ou à la taxe de publicité foncière³⁵. La commune dispose, avec les seuls droits de place, de peu de leviers fiscaux. Les impôts locaux nets des restitutions sont peu dynamiques (+ 190 k€, soit +3,8 %), la commune ayant été fortement impactée par la réforme de la taxe d'habitation (-1,4 M€, l'effet du coefficient correcteur est de -1,664 M€). La commune perçoit une attribution de compensation en diminution sur la période, qui s'élève à 2,2 M€ en 2023 (- 300 k€), et les autres composantes de la fiscalité reversée ont peu d'incidence (fonds nationaux de garantie individuelle des ressources et fonds de péréquation et de solidarité).

Les ressources institutionnelles ont été alimentées par un fort développement de la dotation globale de fonctionnement (+ 611 k€), la commune ayant bénéficié du versement de la dotation touristique à compter de l'exercice 2021 ; et par les péréquations et compensations liées à la suppression de la taxe d'habitation (+254 k€), qui ont plus qu'absorbé la baisse des participations (- 504 k€).

Les ressources d'exploitation, qui ont connu de nombreuses perturbations liées au Covid, sont erratiques et peu comparables d'un exercice sur l'autre. Pour autant, à compter de 2023, la commune bénéficie d'une redevance liée à la concession des Thermes. Elle s'est élevée à 579 k€. Elle connaît toutefois une baisse de ses revenus locatifs (-287 k€ sur la période).

En conclusion, la commune dispose d'une marge de manœuvre limitée sur ses recettes, que ce soit sur la fiscalité ou sur ses revenus locatifs. Elle n'a pas en l'état réalisé de simulation financière de l'impact d'une révision de sa fiscalité et de ses diverses ressources. L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse, ne pas prévoir d'évolution des taux de fiscalité pour 2025. Dès lors, le redressement de l'autofinancement sera conditionné à un effort plus soutenu dans la maîtrise des dépenses.

³⁵ Art. 1584 du CGI, Compte 73123, possible pour les communes de plus de 5 000 habitants et les communes classées, avec un taux de droit commun fixé à 1,20%

3.1.3 Les déséquilibres aux budgets annexes

Les budgets annexes ont été financièrement déséquilibrés dans leur exécution sur les derniers exercices (cf. tableaux en annexe). Ainsi les budgets assainissement et EHPAD, du fait d'une capacité d'autofinancement nette trop limitée, voir négative, ont financé leurs dépenses d'équipement par la mobilisation du fonds de roulement.

Les recettes du budget « Eau » sont uniquement constituées du prélèvement de la surtaxe communale et représentent 423 k€ en cumulé sur la période (2019-2023). Les consommations intermédiaires imputées au budget sont faibles (8 k€ en cumulé), et aucune charge de personnel n'est imputée sur le budget. D'autres charges de gestion ont été ponctuellement imputées mais pour des montants limités (10 k€ en 2020). Dès lors, l'excédent brut d'exploitation cumulé sur la période s'est élevé à 405 k€. Du fait de la faiblesse, en cumulé du résultat financier (3k€) et des annuités en capital de la dette (14 k€), la capacité d'autofinancement brute n'a été que peu diminuée et a été surtout mobilisée par les dotations aux amortissements, provisions et quote-part des subventions d'investissement transférées. Fin 2022, le cumul de financement propre disponible s'élevait ainsi à 406 k€. Pour autant le budget annexe n'a réalisé de dépenses d'équipement qu'à hauteur de 55 k€ en 2019, et n'en a plus réalisé depuis. De fait, constatant l'absence de besoin de financement pour son budget annexe, la commune a fait supprimer la surtaxe eau en 2023, et a fait procéder à un virement de 572 k€ au profit du budget principal. Dans un souci de respect des principes budgétaires, ce montant a été remboursé au budget annexe, pour une toute petite partie, en 2024 (75 k€), et doit l'être pour l'essentiel en 2025 (497 k€). Pour autant, la commune ne s'est pas clairement prononcée sur l'utilisation de ces crédits budgétaires : soit ils doivent répondre à un besoin de financement d'investissements lui incombant en tant que déléguant (cf. bassin du Lys), soit ces montants seront sans utilité. Dans la première hypothèse, la commune aura attendu pour réaliser les travaux nécessaires ; dans la seconde, la chambre constate que la commune aura surfinancé pendant plusieurs années son budget annexe.

Les recettes du budget Assainissement sont principalement constituées du prélèvement de la surtaxe communale et représentent 179 k€ en cumulé sur la période (2019-2023). La commune a maintenu sa surtaxe sur toute la période 2019-2023 à 0,10 €/m³ avant de l'adapter, en 2024, aux clauses du nouveau contrat de délégation de service public, qui prévoit quatre tranches de facturation, et de la fixer ainsi à 0,20 € jusqu'à 12 000 m³ et à 1,5 € au-dessus de 25 000 m³. Aucune charge de personnel n'est imputée sur le budget, et des consommations intermédiaires n'ont été inscrites qu'en 2022 et en 2023. Les autres inscriptions budgétaires sont hiératiques, avec des inscriptions ponctuelles sur certains exercices d'autres produits de gestion (50 k€) et d'autres charges de gestions (339 k€), mais également de subventions d'exploitations (76 k€). Ces pratiques comptables hétérodoxes ne facilitent pas la lecture financière du budget annexe, qui dégage après un résultat financier cumulé relativement limité (- 22 k€), une capacité d'autofinancement brute négative (-75 k€). L'annuité en capital de la dette est venue diminuer de près de 40 k€ l'autofinancement disponible qui est négatif sur la période (-114 k€). Pour autant, le budget a porté des dépenses d'équipement sur les quatre derniers exercices (323 k€), intégralement financées par la mobilisation du fonds de roulement global (- 432 k€) et partant, la trésorerie du budget principal. Le budget annexe a donc été sous financé.

Compte tenu d'une part de l'importance de ses besoins sur ses missions essentielles ou centrales et d'autre part de la faiblesse de ses moyens, la commune doit adopter une stratégie adaptée à des besoins clairement identifiés pour ses budgets annexes. Dans sa réponse, si l'ordonnateur a convenu de la nécessité d'une meilleure transparence et sincérité budgétaires, notamment sur la répartition des charges de personnel sur les budgets annexes, et d'un retour à l'équilibre de ces budgets, il a repoussé sa mise en œuvre à un exercice ultérieur. La chambre

rappelle que l'équilibre budgétaire est un principe qui s'impose et qui s'applique dès l'adoption des nouveaux budgets 2025.

3.2 Le budget 2024 et les perspectives : une commune qui doit définir une stratégie de développement soutenable financièrement

3.2.1 Le budget 2024

La commune a adopté un budget primitif 2024 avec des dépenses réelles de fonctionnement de 11,02 M€ en diminution de 489 k€ par rapport à l'exercice précédent, et ce en dépit de charges de personnel en progression de 353 k€. Les charges à caractère général (- 273 k€), les autres charges de gestion (- 431 k€) et les charges financières (- 102 k€) ont en effet été inscrites en nette diminution.

En recettes de fonctionnement, la commune avait également inscrit des crédits en diminution, à 12,34 M€, avec un tassement de la fiscalité locale et des dotations et participations. Le budget communal a également bénéficié d'un résultat reporté de 649 k€. Dans ce cadre, l'autofinancement prévisionnel dégagé au profit de la section d'investissement a été inscrit à hauteur de 1,05 M€.

Pour sa section d'investissement la commune a prévu des dépenses réelles à hauteur de 4,28 M€, en augmentation de 315 k€ (8 %) avec, de plus, des restes à réaliser à hauteur de 378 k€. En recettes, les propositions nouvelles sont de 4,47 M€, en diminution (- 523 k€), mais 795 k€ de restes à réaliser les complètent. Surtout, ces recettes sont alimentées à hauteur de 1,72 M€ par des produits de cession d'immobilisation, et pour 1,27 M€ par emprunt.

3.2.2 L'exécution du budget : le point d'atterrissage

La commune prévoit un point d'atterrissage prévisionnel de ses dépenses réelles de fonctionnement 2024 à 10,4 M€ soit un taux d'exécution de 94 %. La contraction des charges à caractère général serait plus forte qu'escomptée, et la commune, qui suit de près sa trajectoire en matière de charges de personnel, anticipe une réalisation de celles-ci à hauteur de 6 M€ (soit - 247 k€ par rapport aux crédits inscrits). Pour ses recettes de fonctionnement elle prévoit un taux d'exécution de 98 % soit 11,14 M€. Sous ces hypothèses, la section de fonctionnement devrait dégager à l'issue de l'exécution un excédent de l'ordre de 60 k€.

Pour sa section d'investissement, la commune prévoit de réaliser 84 % des dépenses d'équipement prévues, et les dépenses réelles devraient s'élever à 4 M€. Pour les recettes réelles d'investissement, la commune prévoit de réaliser 67 % de ses prévisions, soit 3,5 M€. En l'état, si la réalisation intégrale de l'emprunt est prévue, les produits de cession d'immobilisation demeurent incertains³⁶. Sous réserve de la réalisation de ces prévisions, la section d'investissement présenterait un fort déficit, de près de 814 k€.

La chambre rappelle que l'inscription récurrente, en restes à réaliser, de produits incertains de cession est reconnue par la jurisprudence comme un motif d'insincérité du budget³⁷. Elle engage

³⁶ Les 1,72 M€ de produits de cession ont été inscrits en 2023 et réinscrits en 2024

donc la commune à n'inscrire au budget que les produits dont l'encaissement dans l'exercice est certain. Ce à quoi s'est engagée la commune pour 2025.

3.2.3 Les perspectives

La commune va devoir faire face dans les années à venir, à des équipements communaux en mauvais état et faute d'avoir programmé les investissements, à une potentielle « dette grise » qui viendra remettre en cause la soutenabilité de sa trajectoire financière. Les besoins d'investissement suivants ont fait l'objet d'études ou de délibérations :

Les travaux communaux relatifs au pôle d'échange multimodal (gare) ;

Les travaux de réouverture du Casino ;

Les travaux sur les réseaux d'eau et assainissement ;

Le parking Sacampo qui dessert le crémaillère express et aménagements urbains ;

L'augmentation des capacités des cimetières ;

La rénovation des piscines ou leur renouvellement ;

La mise en œuvre du programme Ad'Ap ;

Les travaux de performances énergétiques des bâtiments communaux ;

L'entretien du Golf municipal et de son restaurant « le fairway » ;

La rénovation du centre équestre (mise aux normes) ;

La régie agricole municipale ou éco pole.

La commune de Luchon assume des charges de centralité sur plusieurs des équipements (piscines, écoles), et des charges liées à des équipements d'attractivité touristique insuffisamment générateurs de recettes (centre équestre, golf, aérodrome). Dès lors la difficulté pour cette dernière consiste à définir un chemin critique réaliste, fondé sur une trajectoire financière soutenable. En l'état, les documents budgétaires 2024 ne permettent pas de l'établir. La commune doit donc réaliser un travail budgétaire en profondeur.

La commune a fait réaliser, à l'été 2024, une étude prospective sur sa trajectoire financière. Celle-ci intègre des recettes nouvelles avec la remise à plat des forfaits communaux à partir de 2024, et, ce qui apparaît optimiste, une redevance Casino (+ 130 k€) à compter de 2026, l'échéancier des travaux prévoyant une livraison à l'automne 2027. En dépenses, elle prévoit le reversement de la part restante de l'excédent du budget eau en 2025 (- 500 k€), le versement de subventions d'équilibre aux budgets annexes Golf et Centre équestre pour 2025 et 2026 et l'arrêt des subventions aux budgets eau et assainissement en 2026. Afin d'établir des scénarii de soutenabilité financière, elle met en évidence la nécessaire définition de cibles de gestion telles qu'un niveau d'épargne nette supérieur à 3,5 %, une capacité de désendettement inférieur à 10 ans et un résultat de clôture supérieur à 1 mois et demi de dépenses de fonctionnement. Elle insiste sur

la nécessité, afin d'atteindre ces cibles, de ramener les dépenses d'équipement à 1,17 M€/an dès 2025.

Sur cette base, l'étude conclue que les leviers à actionner par la commune afin de corriger sa trajectoire financière actuelle portent d'une part sur un effort de maîtrise des dépenses (arrêt des subventions aux budgets annexes, effort de maîtrise des dépenses de personnel et de charges à caractère général), et d'augmentation des recettes (hausse des tarifs pour les recettes d'exploitation, mise en place de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à 40 % dès 2025 soit une recette de 638 k€).

La chambre souligne que, n'ayant pas voté la majoration la taxe d'habitation sur les résidences secondaires avant le 1^{er} octobre 2024, la commune ne pourrait, au mieux en percevoir les produits qu'en 2026. La chambre a réalisé une actualisation de ces travaux prospectifs, en concertation avec l'ordonnateur, sur la base des taux d'exécution prévisionnels du budget 2024. Elle constate le caractère incertain de l'équilibre financier 2025 et souligne la nécessité de limiter l'évolution des dépenses de personnels (à +0,6 %/an) et charges à caractère général (cible autour de 3,3 M€/an), comme de plafonner l'investissement autour de 1 M€ par an.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Afin d'accompagner au mieux la relance de son territoire, la commune doit déterminer les ressources propres mobilisables sur les prochaines années et les cibler sur les opérations essentielles. La commune pourrait, d'une part, s'engager dans un plan de mise à l'équilibre de ses budgets annexes afin de ne plus leur verser de subventions ; et d'autre part, mieux cibler les principaux leviers par une meilleure prévision budgétaire de ses dépenses de fonctionnement. Dans un contexte d'évolution du périmètre des activités, les dépenses de personnel constituent un levier majeur d'optimisation des dépenses de la commune. Elle doit instaurer un pilotage stratégique à cet effet, avec la fixation d'objectifs et leur suivi.

Un travail doit également être réalisé sur la fiabilité des données, leur chiffrage et l'établissement d'un calendrier de réalisation au sein d'un plan pluriannuel d'investissement qui permettra à la commune de définir une trajectoire lisible et d'en garantir la soutenabilité. Dans cette perspective elle doit intégrer prioritairement ses obligations réglementaires, ou tenant à la sécurité des biens et des personnes, ainsi que les actions d'adaptation au changement climatique du patrimoine communal.

Recommandation :

3. Hiérarchiser les enjeux et les priorités d'actions dans un plan pluriannuel d'investissement et un plan de financement associé afin d'en assurer la soutenabilité. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse, l'ordonnateur convient de la nécessité d'un plafonnement des dépenses d'équipement qu'il estime à 1 M€ par an, et souligne « *l'impératif majeur* » que constitue la hiérarchisation des enjeux et priorités dans un plan pluriannuel et un plan de financement associé. La chambre invite à formaliser cette démarche dans les meilleurs délais, et considère, à ce stade, sa recommandation comme non mise en œuvre.

ANNEXES

annexe 1 : L'analyse financière et la fiabilité des comptes.....	32
--	----

annexe 1 : L'analyse financière et la fiabilité des comptes

Tableau 4 : les taux de réalisation des prévisions sur le budget principal

Budget principal (BP+DM) en €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Investissement						
Dépenses prévues	4 579 292	3 271 252	3 781 275	5 290 094	4 226 635	
Dépenses réalisées	3 677 821	2 987 331	3 042 491	3 027 244	2 272 257	
<i>Avec des restes à réaliser au 31/12 de :</i>	<i>1 297 017</i>	<i>883 807</i>	<i>1 059 278</i>	<i>453 788</i>	<i>378 537</i>	<i>814 485 €</i>
Taux de réalisation des dépenses réelles	80,31%	91,32%	80,46%	57,22%	53,76%	72,62%
Recettes prévues	2 032 075	4 390 897	4 581 467	4 616 920	2 198 873	
Recettes réalisées	1 813 156	3 403 932	4 370 158	3 017 073	1 051 561	
<i>Avec des restes à réaliser au 31/12 de :</i>	<i>573 368</i>	<i>1 963 100</i>	<i>961 054</i>	<i>256 907</i>	<i>795 264</i>	<i>909 939</i>
Taux de réalisation des recettes réelles	89,23%	77,52%	95,39%	65,35%	47,82%	75,06%
<i>Source : CRC d'après les résultats budgétaires des comptes administratifs 2019-2023 + affectations des résultats pour RAR.</i>						
Budget principal (BP+DM) en €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Fonctionnement						
Dépenses prévues	10 757 205	13 949 228	10 538 415	12 100 703	11 715 106	
Dépenses réalisées	9 999 497	12 635 630	8 983 585	10 617 853	10 683 087	
Taux de réalisation des dépenses réelles	92,96%	90,58%	85,25%	87,75%	91,19%	89,54%
Recettes prévues	10 980 775	11 606 941	11 424 747	11 484 234	12 605 885	
Recettes réalisées	10 902 544	11 637 208	10 918 618	10 871 886	11 480 130	
Taux de réalisation des recettes réelles	99,29%	100,26%	95,57%	94,67%	91,07%	96,17%
<i>Source : CRC d'après les résultats budgétaires des comptes administratifs 2019-2023 + affectations des résultats pour RAR.</i>						

Tableau 5 : les taux de réalisation des prévisions sur le budget annexe de l'eau potable

BA (BP+DM) en €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Investissement						
Dépenses prévues	410 506	420 540	492 431	577 244	664 575	
Dépenses réalisées	65 696	929	984	1 042	1 104	
<i>Avec des restes à réaliser au 31/12 de :</i>	0	0	0	0	0	0 €
Taux de réalisation des dépenses réelles	16,00%	0,22%	0,20%	0,18%	0,17%	3,35%
Recettes prévues	2 499	7 550	0	0	0	
Recettes réalisées	18 150	0	0	0	0	
<i>Avec des restes à réaliser au 31/12 de :</i>	0	0	0		0	0
Taux de réalisation des recettes réelles	726,29%					726,29%

Source : CRC d'après les résultats budgétaires des comptes administratifs 2019-2023 + affectations des résultats pour RAR.

BAI (BP+DM) en €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Fonctionnement						
Dépenses prévues	598 174	725 861	672 656	681 477	592 233	
Dépenses réalisées	4 652	11 841	570	5 454	572 450	
Taux de réalisation des dépenses réelles	0,78%	1,63%	0,08%	0,80%	96,66%	19,99%
Recettes prévues	96 192	138 900	85 397	89 000	0	
Recettes réalisées	142 161	92 511	91 584	93 588	5 904	
Taux de réalisation des recettes réelles	147,79%	66,60%	107,24%	105,16%		106,70%

Source : CRC d'après les résultats budgétaires des comptes administratifs 2019-2023 + affectations des résultats pour RAR.

Tableau 6 : les taux de réalisations des prévisions sur le budget annexe de l'assainissement collectif

BA (BP+DM) en €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Investissement						
Dépenses prévues	373 692	469 607	490 058	566 302	676 262	
Dépenses réalisées	113 961	107 772	21 300	73 994	232 449	
<i>Avec des restes à réaliser au 31/12 de :</i>	<i>105 795</i>	<i>9 540</i>	<i>0</i>	<i>61 009</i>	<i>10 425</i>	<i>37 354 €</i>
Taux de réalisation des dépenses réelles	30,50%	22,95%	4,35%	13,07%	34,37%	21,05%
Recettes prévues	1 600	0	0	0	12 520	
Recettes réalisées	4 644	0	0	0	0	
<i>Avec des restes à réaliser au 31/12 de :</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Taux de réalisation des recettes réelles	290,29%				0,00%	145,14%
<i>Source : CRC d'après les résultats budgétaires des comptes administratifs 2019-2023 + affectations des résultats pour RAR.</i>						
BA (BP+DM) en €	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Fonctionnement						
Dépenses prévues	424 055	195 257	77 621	43 023	15 620	
Dépenses réalisées	281 224	4 855	73 820	24 330	4 696	
Taux de réalisation des dépenses réelles	66,32%	2,49%	95,10%	56,55%	30,06%	50,10%
Recettes prévues	101 700	151 000	74 985	152 952	240 225	
Recettes réalisées	104 162	81 918	58 799	20 078	49 044	
Taux de réalisation des recettes réelles	102,42%	54,25%	78,41%	13,13%	20,42%	53,73%
<i>Source : CRC d'après les résultats budgétaires des comptes administratifs 2019-2023 + affectations des résultats pour RAR.</i>						

Tableau 7 : Taux de réalisation des recettes du fonds de compensation de la TVA

Exercice		2019	2020	2021	2022	2023	2024
En recettes d'investissement	Crédits ouverts au compte 10222	86 400 €	140 801 €	147 600 €	145 982 €	501 588 €	100 000 €
	Titres émis	72 463 €	140 802 €	156 990 €	145 982 €	93 997 €	160 244 €
	Taux de réalisation	83,87%	100,00%	106,36%	100,00%	18,74%	160,24%
En recettes de fonctionnement	Crédits ouverts au compte 744	0 €	17 122 €	20 000 €	13 450 €	20 389 €	16 586 €
	Titres émis	864 €	17 123 €	17 422 €	13 448 €	18 353 €	12 827 €
	Taux de réalisation	#DIV/0!	100,00%	87,11%	99,99%	90,01%	77,34%
<i>Source : CRC selon les comptes administratifs et l'état de consommation des crédits au 1er novembre 2024.</i>							

Tableau 8 : l'évolution du solde des immobilisations en cours

<i>Compte du BP en euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Compte 21 - Immobilisations corporelles	57 708 791	58 374 665	60 123 894	60 868 859	94 391 343
Compte 231 - Immobilisations en cours	451 214	1 354 848	957 472	1 202 032	1 571 214
Ratio 23/21 en %	0,8%	2,3%	1,6%	2,0%	1,7%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau 9 : le ratio de réalisation des immobilisations corporelles

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses d'équipement y compris travaux en régie	1 301 893	1 583 945	1 446 377	832 968	1 114 696
Compte 231 - Immobilisations en cours	453 305	1 354 848	957 472	1 202 032	1 571 214
Ratio des immobilisation en cours / Dépenses d'équipement	0,35	0,86	0,66	1,44	1,41

Source : CRC à partir des comptes de gestion,

Tableau 10 : situation financière 2019-2023 du budget annexe Assainissement

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources d'exploitation	41 212	42 381	28 016	19 362	48 327
- Consommations intermédiaires	0	0	0	20 354	1 200
- Charges de personnel	0	0	0	0	0
+ Subvention d'exploitation perçues	42 412	18 287	14 138	717	717
+ Autres produits de gestion	20 538	21 250	8 600	0	1
- Autres charges de gestion	275 233	0	64 592	0	0
= Excédent brut d'exploitation	-171 071	81 918	-13 838	-276	47 844
+/- Résultat financier	-5 553	-4 856	-4 428	-3 975	-3 495
= CAF brute	-177 062	77 062	-15 021	-4 251	44 349
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	8 166	7 227	7 654	8 105	8 583
= CAF nette ou disponible	-185 228	69 835	-22 674	-12 356	35 765
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4 331	0	0	0	0
= Financement propre disponible	-180 271	69 835	-22 674	-12 356	35 765
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0	91 005	13 647	4 880	213 440
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-180 271	-21 170	-36 321	-17 236	-177 675
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-180 271	-21 170	-36 321	-17 236	-177 675
Encours de dette au 31 déc.	82 707	75 480	67 826	59 721	51 138
Trésorerie nette	455 144	393 596	431 244	431 606	238 650

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau 11 : situation financière 2019-2023 du budget annexe Eau

en €	2019	2020	2021	2022	2023
= Ressources d'exploitation	142 068	92 510	91 585	93 588	4 034
- Consommations intermédiaires	3 600	1 383	0	3 077	0
- Charges de personnel	0	0	0	0	0
+ Subvention d'exploitation perçues	93	0	0	0	0
- Autres charges de gestion	0	9 834	0	0	0
= Excédent brut d'exploitation	138 561	81 294	91 585	90 511	4 034
+/- Résultat financier	-1 052	-625	-570	-512	-450
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	0	0	0	-572 000
= CAF brute	137 509	80 669	91 015	89 999	-568 416
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	10 389	929	984	1 042	1 104
= CAF nette ou disponible	127 120	79 740	90 031	88 957	-569 520
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	15 505	0	0	0	0
= Financement propre disponible	142 625	79 740	90 031	88 957	-569 520
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	55 307	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	92 607	79 740	90 031	88 957	-569 520
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	92 607	79 740	90 031	88 957	-569 520
Encours de dette du BP au 31 décembre	10 634	9 705	8 721	7 678	6 575
Trésorerie nette	991 916	1 069 334	1 165 697	1 257 595	688 254

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau 12 : situation financière 2019-2023 du budget annexe

Centre équestre

en €	2022	2023
Ressources d'exploitation	38 110	70 974
- Consommations intermédiaires	48 110	96 092
- Charges de personnel	48 182	124 257
+ Subvention d'exploitation perçues	66 070	0
= Excédent brut d'exploitation	7 889	-149 376
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	50 000	241 876
= CAF brute	57 889	92 501
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0
= CAF nette ou disponible	57 889	92 501
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0
+ Produits de cession	0	4 000
= Financement propre disponible	57 889	96 501
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	35 662	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	22 227	96 501
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	22 227	96 501
Encours de dette du BP au 31 décembre	0	0
Trésorerie nette	20 159	152 456

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau 13 : situation financière 2019-2023 du budget annexe

Golf

en €	2022	2023
Ressources d'exploitation	101 396	194 495
- Consommations intermédiaires	27 864	95 028
- Charges de personnel	30 724	204 882
+ Subvention d'exploitation perçues	0	0
= Excédent brut d'exploitation	42 760	-105 418
+/- Résultat financier	0	0
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	175 915
= CAF brute	42 760	70 497
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0
= CAF nette ou disponible	42 760	70 497
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0
= Financement propre disponible	42 760	70 497
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 640	4 256
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	35 120	66 241
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	35 120	66 241
Encours de dette du BP au 31 décembre	0	0
Trésorerie nette	37 545	106 718

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie-grefe@crtc.ccomptes.fr

X @crococcitanie