



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SALIES-DU-SALAT (Haute-Garonne)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1. DES ACTIVITÉS LIÉES AU THERMALISME PEU SOUTENABLES POUR LA COMMUNE.....	7
1.1. Des activités structurellement déficitaires.....	8
1.1.1. Une tenue des comptes à régulariser.....	8
1.1.2. Des déficits qui tendent à s'aggraver.....	9
1.1.3. Un équilibre d'exploitation qui ne peut être atteint dans les conditions actuelles...	11
1.2. Une situation financière d'ensemble qui est affectée par les déficits des activités annexes.....	14
1.2.1. Une dégradation marquée de la situation financière.....	14
1.2.2. Un faible effort d'investissement aux conséquences préjudiciables pour l'attractivité de la collectivité.....	15
1.2.3. Une capacité à se désendetter pénalisée par le niveau de l'épargne.....	16
1.2.4. D'importantes difficultés de trésorerie.....	19
1.2.5. Une prospective financière confirmant les tensions à l'œuvre.....	20
2. DES LEVIERS D'ACTION POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ DE L'ACTIVITÉ THERMALE.....	23
2.1. Des marges de manœuvre en interne.....	23
2.1.1. Les gisements de recettes encore disponibles.....	23
2.1.2. Des actions possibles sur les dépenses.....	30
2.2. La recherche de partenaires.....	37
2.2.1. Des équipements de centralité qui auraient vocation à être portés par l'intercommunalité.....	37
2.2.2. Le transfert de la compétence thermalisme à la communauté de communes.....	37
ANNEXES	39

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Salies-du-Salat (Haute-Garonne) pour les exercices 2019 et suivants. Commune rurale d'environ 1 700 habitants, Salies-du-Salat est une station thermale située au pied des Pyrénées, dans l'arrondissement de Saint-Gaudens, à 80 km au sud-ouest de Toulouse.

Des activités liées au thermalisme peu soutenables pour la commune

La commune est confrontée à d'importantes difficultés financières ayant pour origine, essentiellement, les activités annexes liées au thermalisme qu'elle gère en régie et dont l'état du patrimoine est très dégradé. Structurellement déséquilibrées au plan économique, leur déficit d'exploitation représentait 65 % du produit fiscal de la collectivité en 2023. L'équilibre d'exploitation semble, dans les conditions actuelles, hors de portée de la commune. La situation de trésorerie de la collectivité est très dégradée, au détriment des fournisseurs dont un certain nombre de factures, non enregistrées dans le logiciel comptable, restent à régler ou ont été réglées avec beaucoup de retard. Des désordres comptables devront également être régularisés.

Il ressort de la prospective financière réalisée jusqu'à 2028 que la commune ne disposera pas, à court et moyen terme, d'une capacité d'autofinancement lui permettant d'investir dans la rénovation des équipements thermaux et para-thermaux, les travaux étant évalués, dans une première approche, à 20 M€.

Des leviers d'action pour assurer la pérennité de l'activité thermique

Si la commune peut difficilement utiliser le levier de la pression fiscale déjà élevée et fortement alourdie en 2024, elle dispose, en revanche, d'autres possibilités pour accroître ses recettes, en particulier celles provenant du casino. Il lui appartient également de mettre en œuvre une politique d'achat recourant davantage à la mise en concurrence des fournisseurs et prestataires, susceptible de lui permettre de réaliser des économies. Enfin, des arbitrages sont possibles sur certaines dépenses telles que l'attribution, dans des conditions irrégulières, d'un véhicule communal au maire.

Ces actions, si elles intervenaient, ne suffiraient toutefois pas à dégager les ressources nécessaires à la redynamisation de la station thermale. Dès lors, la poursuite de l'exploitation serait conditionnée à la prise de compétence dans ce domaine de la communauté de communes et à la participation de l'ensemble des acteurs institutionnels du territoire pour assurer la viabilité d'équipements importants pour son attractivité.

RECOMMANDATIONS

1. Gérer les activités résidence les Salatines et spa comme des activités à caractère industriel et commercial au sein de budgets annexes soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4. *Non mise en œuvre.*
2. Comptabiliser les charges de gestion, les immobilisations et les emprunts dans les budgets appropriés. *Non mise en œuvre.*
3. Tenir un inventaire valorisé du patrimoine de la collectivité. *Non mise en œuvre.*
4. Élaborer un plan pluriannuel d'investissement priorisant les dépenses de sécurisation des biens et des personnes avec le plan de financement associé. *Non mise en œuvre.*
5. Procéder à des inscriptions budgétaires sincères. *Non mise en œuvre.*
6. Fiabiliser les états de la dette et passer les écritures permettant de présenter un solde du chapitre 16 correspondant au capital restant à rembourser pour l'ensemble des dettes. *Non mise en œuvre.*
7. Enregistrer les factures dans le logiciel comptable afin de pouvoir suivre le délai global de paiement. *Non mise en œuvre.*
8. Établir un plan de trésorerie permettant de prévoir mois par mois les recettes à percevoir et les dépenses à décaisser. *Non mise en œuvre.*
9. Tenir, dès l'exercice 2025, une comptabilité d'engagement des dépenses. *Non mise en œuvre.*
10. Veiller à définir les besoins de fournitures de biens et de services et à consulter plusieurs fournisseurs et prestataires susceptibles d'y répondre. *Non mise en œuvre.*
11. Mettre un terme à la mise à disposition irrégulière d'un véhicule au maire. *Non mise en œuvre.*

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 Salies du Salat a été ouvert le 25 septembre 2024 par lettre de la présidente de la chambre adressée à M. Jean-Pierre Duprat, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières l'entretien de fin de contrôle est intervenu avec l'ordonnateur le 20 décembre 2024.

Lors de sa séance du 16 janvier 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Pierre Duprat. De plus, des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 3 avril 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Commune rurale dont la population, d'environ 1 700 habitants, diminue de 0,7 % par an depuis 2015¹, Salies-du-Salat est une station thermale située au pied des Pyrénées, dans l'arrondissement de Saint-Gaudens, à 80 km au sud-ouest de Toulouse. Elle est membre de la communauté de communes Cagire-Garonne-Salat (CCCGS), qui regroupe 55 communes pour 17 800 habitants en 2021. Salies-du-Salat en est la plus importante au plan démographique. En 2023, ses effectifs s'établissaient à près de 40 agents en équivalent temps plein.

La commune présente des fragilités socio-économiques. La médiane du revenu disponible par unité de consommation (20 110 €) est inférieure de 20 % à celle départementale et de 9 % à celle régionale. Le taux de chômage était de 11,1 % en 2021, ce qui est nettement supérieur au niveau départemental (8,5 %) et régional (9,7 %). Le vieillissement de la population est marqué, les plus de 60 ans constituant 45 % des habitants.

La commune exploite des activités thermales et para-thermales structurellement en déséquilibre et peu soutenables financièrement (1). Elle dispose, néanmoins, de quelques leviers d'action pour tenter de les pérenniser (2).

1. DES ACTIVITÉS LIÉES AU THERMALISME PEU SOUTENABLES POUR LA COMMUNE

Forte de 28 stations thermales sur 88 en France et accueillant 31 % des curistes conventionnés en 2022, la région Occitanie est la première région thermale de France².

Salies-du-Salat, située à moins de 80 km de Toulouse, est, avec Luchon, l'une des deux stations thermales du département de Haute-Garonne. Dès 1880, l'État autorise la commune à exploiter ses eaux salées³ dans un but médical. Face à la demande massive des curistes, un nouveau bâtiment est construit en 1925, accueillant les thermes actuels au cœur du centre-ville. Son offre de soins thermale est orientée vers la rhumatologie (98 % des curistes en 2024), la gynécologie et les troubles de développement chez l'enfant.

La commune a, également, développé un centre de remise en forme (ou spa, dénommé Salinéa) qui a ouvert en 2013. Il comprend un bassin alimenté par les eaux thermales, quatre cabines de soins, un jacuzzi, un sauna, un hammam et une salle de fitness. Enfin, la commune possède une résidence de 106 studios dénommée « Les Salatines » constituant une offre d'hébergement pour les curistes ou d'autres clientèles (pour des stages sportifs par exemple). Ces équipements sont complétés par un casino et un golf municipal de neuf trous.

Même si elles ont sensiblement décliné depuis la crise sanitaire, les recettes provenant de l'exploitation des activités thermales et para thermales sont encore structurellement importantes pour la commune. Elles représentent 26 % de ses produits de gestion consolidés en 2023, cette proportion atteignant près de 50 % si on inclut les recettes provenant du casino.

¹ Données INSEE.

² La région Occitanie capte en 2021 près du tiers du chiffre d'affaires induit par cette activité (source : Observatoire national de l'économie des stations thermales).

³ Les eaux de Salies sont considérées comme les plus minéralisées d'Europe.

Tableau 1 : part des recettes liées à l'activité thermale dans les produits consolidés de la commune

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	2024 provisoire
Recettes thermes	720	269	349	401	479	558
Recettes spa	221	98	59	141	149	168
Recettes Salatines	232	113	135	126	116	91
Recettes activités annexes (a)	1 173	480	543	668	744	817
Prélèvement casino (b)	832	655	377	671	652	567
Recettes liées à l'activité thermale (a+b) = c	2 005	1 135	920	1 339	1 396	1 384
Produits de gestion consolidés (d)	3 253	2 557	2 362	3 139	2 829	3 149
Part des activités annexes	36,1%	18,8%	23,0%	21,3%	26,3%	25,9%
Part avec casino	61,6%	44,4%	39,0%	42,7%	49,3%	43,9%

Source : comptes administratifs 2019 à 2023 et comptabilités analytiques 2024 (tous budgets)

La proximité de la commune avec Toulouse à laquelle elle est reliée par l'axe autoroutier A64, quasi-gratuit sur cette portion, constitue un atout important pour la commune qui dispose ainsi d'une offre touristique et récréative relativement importante.

1.1. Des activités structurellement déficitaires

1.1.1. Une tenue des comptes à régulariser

Alors qu'au plan national 78 % des équipements thermaux sont confiés, par délégation de service public, à des sociétés privées, et 8 % à des sociétés d'économie mixte (SEM), la commune de Salies-du-Salat exploite directement⁴, par des régies non dotées de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière, les activités relevant du thermalisme, du thermoludisme et de l'hôtellerie, qui font l'objet de trois budgets annexes distincts (thermes, spa et résidence les Salatines).

Considérés par la commune comme des services publics administratifs (SPA), les trois budgets annexes ont relevé jusqu'en 2022 de l'instruction budgétaire et comptable M14, et depuis l'exercice 2023 du référentiel M57.

Or, la chambre avait considéré dans son précédent rapport, publié en 2018, que les budgets annexes du spa et de la résidence hôtelière, au regard de la jurisprudence du Conseil d'État⁵, constituent des services publics industriels et commerciaux. À ce titre, ils devraient relever de l'instruction M4 et s'équilibrer sans subventions du budget principal. Des dotations aux amortissements devraient être inscrites permettant le renouvellement des équipements. La recommandation formulée dans ce sens par la chambre n'a pas été suivie par la commune.

⁴ La commune avait cependant délibéré le 24 octobre 2019 pour approuver le principe d'une délégation de service public de la restructuration et de l'exploitation de la station thermale. Une offre (conditionnelle) avait été déposée le 20 février 2020 par le groupement formé par l'ARAC Occitanie (agence régionale créée en 2016 par le regroupement des structures d'ingénierie publique constituées par les anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) et la société Arenadour, troisième opérateur thermal français en nombre de curistes. La survenue de la crise sanitaire quelques semaines après la remise de l'offre a remis en cause le projet de délégation et la consultation devrait être complètement reprise si la commune souhaitait le relancer.

⁵ Dans son arrêt du 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, la haute juridiction a établi que le caractère industriel et commercial d'un service public répondait à trois critères qui sont ici satisfaits :

- l'objet du service consiste en une activité de production de biens ou de prestation de services susceptible d'être exercée par une entreprise privée ;
- les modalités d'organisation et de fonctionnement du service sont similaires à celles des entreprises privées exerçant dans le même secteur ;
- le service tire principalement ses ressources de redevances perçues auprès des usagers.

En outre, les charges de personnel des trois budgets annexes ont été intégralement assumées par le budget principal en 2023, sans refacturation, contrairement à la période 2019 à 2022⁶. Également, d'autres charges, telles que les dépenses d'assurances de l'établissement thermal, du spa et de la résidence les Salatines, n'ont pas été imputées sur les budgets annexes.

Enfin, concernant les aspects bilanciers, certains emprunts contractés pour la construction du spa sont portés, de manière inappropriée, par le budget annexe des thermes. Le rapport précité de la chambre avait aussi relevé que les immobilisations liées à ce centre de remise en forme ont été directement intégrées au budget annexe des thermes. Aucune correction n'a été apportée sur ce point⁷. La recommandation de la chambre visant à une correcte affectation de l'actif et du passif des budgets annexes n'a donc pas été mise en œuvre.

De manière plus générale, l'ordonnateur n'a pas transmis à la chambre d'inventaire physique valorisé du patrimoine de la commune. Aucun rapprochement ne peut donc être effectué avec les états de l'actif immobilisé qui s'élèvent à 24,2 M€ aux comptes de gestion 2023. Or, la chambre rappelle qu'aux termes de l'instruction M57, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Il appartient à l'ordonnateur de recenser les biens de la collectivité et de procéder à leur identification. Il importe donc que celui-ci s'attache à un suivi exhaustif de la réalité et de la présence des immobilisations et ajuste son inventaire en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité. Par ailleurs, la bonne connaissance de l'état de ses immobilisations permettrait à la commune de mettre en œuvre une stratégie d'optimisation patrimoniale et d'éclairer ses décisions d'investissement.

Aussi, afin de régulariser cette situation qui altère la fiabilité et la lisibilité des budgets de la commune et l'actif de son bilan, la chambre réitère ses deux recommandations précédentes de régularité et en formule une troisième :

1. Gérer les activités résidence les Salatines et spa comme des activités à caractère industriel et commercial au sein de budgets annexes soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4. *Non mise en œuvre.*
2. Comptabiliser les charges de gestion, les immobilisations et les emprunts dans les budgets appropriés. *Non mise en œuvre.*
3. Tenir un inventaire valorisé du patrimoine de la collectivité. *Non mise en œuvre.*

La commune pourrait se rapprocher du service de gestion comptable (SGC) de Saint-Gaudens pour la mise en œuvre de ces recommandations.

1.1.2. Des déficits qui tendent à s'aggraver

Sur la base des données des comptes de gestion des budgets annexes, la chambre a cherché à établir un résultat net par pôle, après prise en compte des principales erreurs d'imputation identifiées. Les subventions du budget principal ont été déduites des produits de gestion des budgets annexes de manière à afficher le résultat sans soutien exogène. Les charges de gestion ont été corrigées de l'absence d'imputation de dépenses de personnel en 2023, en prenant pour base les états salariaux communiqués par la commune. Les frais d'assurance ont été ajoutés, à partir des

⁶ Cette situation, qui n'était pas imputable à la commune, a pu être régularisée en 2024.

⁷ Cf. l'article 2313 – Autres constructions présentant un solde de 5,4 M€ au compte de gestion de ce budget annexe au 31 décembre 2023 tandis que le solde du même compte concernant le spa était de 225 k€ pour une construction valorisée à 1,4 M€.

éléments transmis par l'assureur. Les annuités d'emprunt ont été rattachées aux budgets appropriés, en prenant pour référence leurs tableaux d'amortissement. Il n'en résulte qu'aucune des trois activités thermale et para-thermale ne parvient à atteindre l'équilibre financier au cours de la période sous revue, même si l'exploitation de la résidence les Salatines s'en approche de 2019 à 2022. Les déficits des trois budgets annexes se sont fortement accrus en 2020 en raison de la crise sanitaire avant qu'ils ne se rétablissent en 2021 à leur niveau de 2019. Ils se sont ensuite continûment aggravés pour atteindre globalement - 431 k€ en 2023 et, prévisionnellement, - 501 k€ en 2024. Les recettes ne sont pas revenues à hauteur de ce qu'elles étaient en 2019, avant la crise sanitaire, contrairement aux dépenses.

La situation des thermes est la plus dégradée avec une capacité d'autofinancement (CAF⁸) nette négative de près de 200 k€ en 2023 (et de 233 k€ en 2024 selon le bilan provisoire, comprenant toutefois une charge exceptionnelle de 30 k€). Le même constat peut être fait pour le spa (CAF nette de - 164 k€ en 2023 et de - 204 k€ en 2024) et pour les Salatines (- 69 k€ en 2023 et - 65 k€ en 2024), ce qui signifie que la commune ne dégager pas assez de ressources d'exploitation pour rembourser la dette contractée pour les thermes et le spa et surtout pour engager un plan d'investissement massif visant à rénover des équipements dans un état très dégradé. À cet égard, aucune dotation aux amortissements n'a été constituée sur les trois budgets annexes de 2019 à 2023.

Tableau 2 : capacité d'autofinancement nette du budget annexe des thermes

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	2024 provisoire
Produits nets hors subventions	720	269	349	401	479	558
- Charges de gestion	724	438	394	557	670	784
= Excédent brut de fonctionnement	-4	-169	-45	-156	-191	-226
- Annuité de la dette	42	42	37	5	7	7
= Capacité d'autofinancement nette	-46	-211	-82	-161	-198	-233

Source : comptes administratifs 2019 à 2023, comptabilité analytique 2024 et contrats d'emprunts, retraitements CRC

Tableau 3 : capacité d'autofinancement nette du budget annexe du spa

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	2024 provisoire
Produits nets hors subventions	221	98	59	141	163	168
- Charges de gestion	250	184	111	237	269	313
= Excédent brut de fonctionnement	-30	-86	-52	-97	-106	-145
- Annuité de la dette	95	95	75	50	58	58
= Capacité d'autofinancement nette	-125	-182	-126	-146	-164	-204

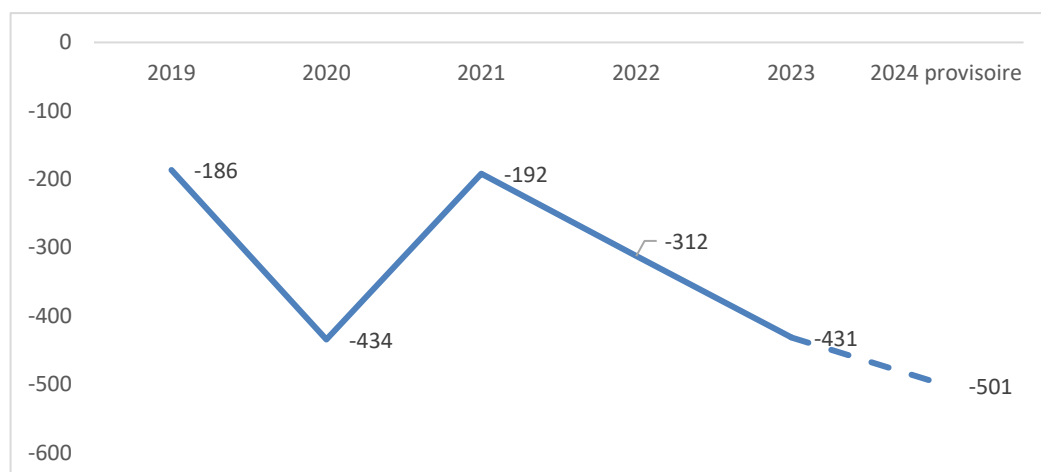
Source : comptes administratifs 2019 à 2023, comptabilité analytique 2024 et contrats d'emprunts, retraitements CRC

Tableau 4 : capacité d'autofinancement nette du budget annexe de la résidence les Salatines

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	2024 provisoire
Produits nets hors subventions	232	113	135	126	116	91
- Charges de gestion	247	155	118	131	185	156
= Excédent brut de fonctionnement	-15	-42	17	-5	-69	-65
- Annuité de la dette	0	0	0	0	0	0
= Capacité d'autofinancement nette	-15	-42	17	-5	-69	-65

Source : comptes administratifs 2019 à 2023, comptabilité analytique 2024, retraitements CRC

⁸ La capacité d'autofinancement brute est la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement. Elle est un indicateur central de l'analyse financière car elle permet de mesurer le niveau de ressources dégagées par la section de fonctionnement, en premier lieu, pour rembourser la dette contractée et, en second lieu, pour financer les investissements sans recourir à l'emprunt. On déduit de la CAF brute l'annuité en capital de la dette pour obtenir la CAF nette.

Graphique 1 : capacité d'autofinancement nette consolidée des trois budgets annexes (en k€)

Source : comptes administratifs 2019 à 2023, comptabilités analytiques 2024 et contrats d'emprunts, retraitements CRC

Ces déficits représentaient globalement 65 % du produit fiscal de la collectivité en 2023. Bien que le budget principal n'ait versé aucune subvention aux budgets annexes au cours de la période, sauf en 2019, ces déficits ont été pris en charge par la trésorerie du budget principal de la commune, et donc par le contribuable communal.

1.1.3. Un équilibre d'exploitation qui ne peut être atteint dans les conditions actuelles

1.1.3.1. Une fréquentation des thermes qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant-crise sanitaire

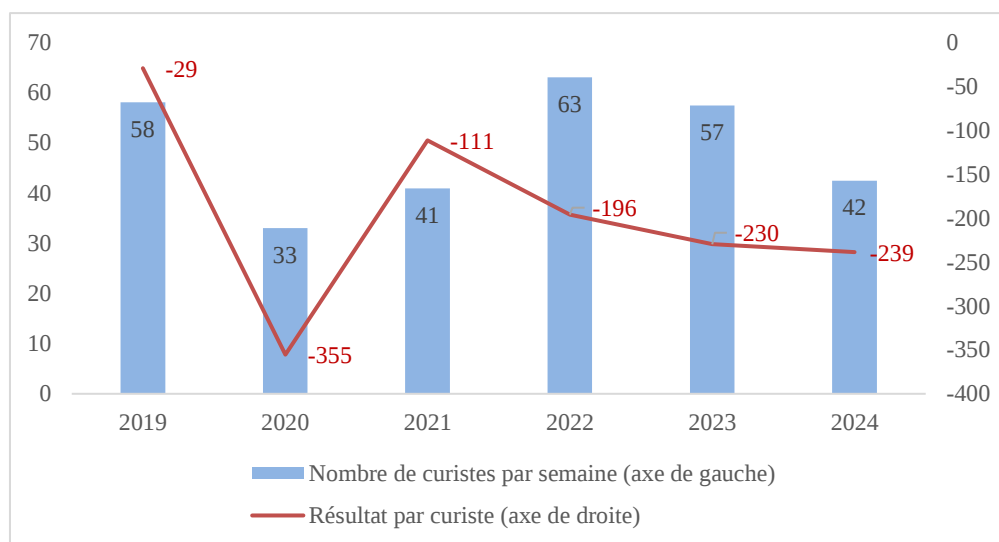
La fréquentation des thermes, déjà insuffisante en 2019 pour assurer l'équilibre d'exploitation, a fortement chuté en 2020, en raison de la crise sanitaire (594 curistes contre 1 568 l'année précédente). Si elle a rebondi depuis, pour représenter 976 curistes en 2024, c'est à la faveur d'un élargissement de la durée de la saison ces deux dernières années (23 semaines d'ouverture en 2024 contre 13 en 2022). Le nombre hebdomadaire de curistes a en réalité régressé depuis 2022 et son niveau est loin d'atteindre celui constaté en 2019 (42 en 2024 contre 58).

De surcroît, la progression du produit généré par curiste depuis 2021 est bien en deçà de celle des charges (+6,5 % en moyenne annuelle contre +11,5 %), aggravant le déséquilibre d'exploitation (239 € de déficit par curiste en 2024 contre 111 € en 2021).

Tableau 5 : évolution de la fréquentation des thermes et des résultats

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 prov.	Evo moy. 2021 à 2024
Nombre de curistes (a)	1 568	594	737	820	862	976	9,8%
Nombre de semaines d'ouverture (b)	27	18	18	13	15	23	8,5%
Nombre de curistes par semaine (a/b)	58	33	41	63	57	42	1,2%
Produits en € (c)	719 603	268 799	348 594	400 934	478 867	558 352	17,0%
Produit par curiste en € (c/a)	459	453	473	489	556	572	6,5%
Charges en € (d)	765 636	479 899	430 693	561 626	676 924	791 162	22,5%
Charges par curiste en € (d/a)	488	808	584	685	785	811	11,5%
Résultat en € (c-d) = e	-46 033	-211 101	-82 100	-160 692	-198 057	-232 810	NS
Résultat par curiste en € (e/a)	-29	-355	-111	-196	-230	-239	NS

Source : comptes administratifs 2019 à 2023, comptabilité analytique 2024 et contrats d'emprunts, retraitements CRC

Graphique 2 : évolution du nombre hebdomadaire de curistes et du résultat par curiste (en €)

Source : comptes administratifs 2019 à 2023, comptabilités analytiques 2024 et contrats d'emprunts, retraitements CRC

Aussi, la chambre a cherché, à partir des données les plus contemporaines (exercice 2024) à calculer le seuil de rentabilité⁹, qui correspond au chiffre d'affaires à atteindre pour permettre la couverture de l'ensemble des charges de la structure par les produits générés par l'activité. À partir de ce seuil, l'exploitation thermique est à l'équilibre et devient bénéficiaire.

Les dépenses ont été décomposées en charges variables (les fluides et les charges de personnel) et charges fixes (les autres charges à caractère général, les taxes et les annuités d'emprunt). Le tableau des charges figure en annexe 1. Afin d'obtenir un calcul qui soit le plus juste possible, le parti a été pris de retrancher les dépenses réglées en 2024 au titre des exercices antérieurs et de neutraliser la charge exceptionnelle de 30 k€ relative au coût de démolition d'un puits, qui aurait dû être imputée en section d'investissement. Il apparaît que le chiffre d'affaires à atteindre est estimé à 1,5 M€, ce qui correspond à la fréquentation de 2 600 curistes (cf. tableau 6 infra). Ce seuil est assez proche de celui identifié par la chambre dans son précédent rapport (chiffre d'affaires de 1,2 M€ pour 2 350 curistes) et de celui évoqué par l'étude réalisée par un cabinet de conseil en 2016 (2 500 curistes).

Sans rénovation lourde des thermes, dont le coût est évalué à 20 M€, ce chiffre d'affaires est hors de portée de la commune, qui a très peu investi dans ce patrimoine au cours de la période (72 k€). L'établissement est, ainsi, dans un état susceptible de remettre en cause son exploitation, comme en témoigne le rapport d'inspection de l'Agence régionale de santé (ARS) du 23 octobre 2023 pointant la vétusté et l'absence de mesures de protection des installations de captage, le risque de péril de l'immeuble abritant le forage d'eau minérale F4 indispensable au fonctionnement de l'établissement et la vétusté extérieure des bâtiments dont les façades sont fortement attaquées par le sel. Le rapport appelle à la sécurisation du bâtiment et à la prévention des risques d'atteinte aux personnes « à assurer immédiatement ». Il relève également l'absence de mise en place de dispositif de gestion de la qualité comme le prévoit l'article R-1322-28 du code de la santé publique (CSP). Il n'existe pas de trace écrite des procédures de fonctionnement des installations, de gestion des non-conformités, de gestion des réclamations ou de sécurité. Aucun responsable qualité n'a été désigné et l'établissement ne transmet pas à l'ARS le bilan annuel prévu par l'article R-1322-51 du CSP.

⁹ Seuil de rentabilité = charges fixes / [(chiffre d'affaires – charges variables) / chiffre d'affaires]. La marge sur coûts variables correspond à la différence entre le chiffre d'affaires et les charges variables. Le taux de marge sur coût variable correspond au rapport entre la marge sur coûts variables et le chiffre d'affaires. Ce taux est ensuite rapporté aux charges fixes pour calculer le seuil de rentabilité.

Pour autant, le rapport confirme les potentialités de l'établissement en indiquant que « *les installations intérieures et postes de soins sont en bon état de fonctionnement, la commune réalisant des entretiens annuels des installations ce qui rend l'établissement agréable et encore attractif* ». La spécificité de ses eaux est également un atout.

1.1.3.2. Le spa, autre centre de coût important

Construit dans l'enceinte de l'établissement thermal, le spa a ouvert ses portes en 2013. Il s'agissait pour la commune de diversifier ses activités et de capter une clientèle « bien-être », le thermoludisme étant alors considéré comme un relai de croissance. L'équipement a été réalisé sans subventions externes, par la mobilisation d'emprunts à hauteur de 1,6 M€. Contrairement aux thermes, le spa fonctionne toute l'année.

Or cet équipement constitue un centre de coût important pour la commune. Ses charges de personnel absorbent 85 % du chiffre d'affaires en 2023 et 92 % en 2024. Les charges variables sont nettement supérieures à ce dernier, ce qui ne permet pas, en retenant comme précédemment les données 2024 expurgées des charges rattachables à 2023, de calculer le seuil de rentabilité, le taux de marge sur coût variable étant négatif (cf. tableau 6 infra). Le tableau inventoriant les charges figure en annexe 1.

La commune a relevé les tarifs du spa de 20 % en novembre 2024, ce qui devrait dégager un produit supplémentaire de l'ordre de 33 k€ en 2025 si la fréquentation se maintient au même niveau. Ces recettes seront toutefois nettement insuffisantes pour atteindre l'équilibre d'exploitation.

Les investissements communaux dans l'équipement ont été très modestes au cours de la période (14 k€). Aujourd'hui, le bâtiment est confronté à des problèmes d'étanchéité qui ne peuvent plus être pris en charge par la garantie décennale du constructeur. La ventilation est par ailleurs défaillante. Enfin, le sauna et le hammam sont hors d'usage et la commune n'envisage pas de les faire réparer, ce qui affecte l'attractivité de cet équipement.

1.1.3.3. Une exploitation des Salatines désormais déficitaire

La résidence de tourisme les Salatines, construite dans les années 1980, comporte 106 logements d'une capacité de deux à six personnes, répartis dans cinq bâtiments autour d'un bâtiment d'accueil.

La commission de sécurité a émis le 24 avril 2023 un avis défavorable à la poursuite d'exploitation de l'ensemble de la résidence, après avoir constaté les absences de surveillance, de détection automatique d'incendie et de vérification des installations techniques. Elle a demandé la mise en œuvre de mesures de conformité aux normes de sécurité. Consécutivement, deux bâtiments ont été fermés par arrêté du maire du 27 avril 2023. Trois demeurent encore ouverts en dépit de l'avis défavorable de la commission, sans que ses prescriptions aient été réalisées, ce qui engage la responsabilité du maire en cas de sinistre.

Corrélativement, l'exercice 2023 a accusé un déséquilibre d'exploitation de 69 k€, ce que confirme l'exercice 2024 (- 65 k€). Comme pour le spa et en adoptant la même méthodologie de calcul, le seuil de rentabilité ne peut être calculé, le chiffre d'affaires ne permettant pas de couvrir les charges variables (cf. annexe 1 et tableau 6 infra). La commune a investi moins de 10 k€ dans

la résidence au cours de la période. Sans travaux de rénovation et de remise en conformité, l'équilibre d'exploitation de cet équipement apparaît hors d'atteinte.

Tableau 6 : calcul du seuil de rentabilité des trois équipements à partir des données de l'exercice 2024 retraitées des charges des exercices antérieurs

En €	Thermes	Spa	Salatines
Charges fixes (a)	162 844	103 524	30 414
Charges liées à l'activité (b)	497 885	263 859	110 694
dont charges de personnel (b')	376 185	154 626	57 104
Total des charges (a+b) = c	660 729	367 383	141 108
Chiffre d'affaires hors subvention (d)	558 353	167 577	91 233
Résultat (d-c)	-102 376	-199 806	-49 875
Marge sur coût variable (d-b) = e	60 468	-96 282	-19 461
Taux de marge (marge sur coût variable/CA) (e/d) = f	10,8%	-57,5%	-21,3%
Charges variables/chiffre d'affaires (b/d)	89,2%	157,5%	121,3%
Charges de personnel/chiffres d'affaires (b'/d)	67,4%	92,3%	62,6%
Seuil de rentabilité (a/f)	1 503 679	NS	NS
Produit par curiste ou client	572	Non connu	Non connu
Nombre de curistes ou de clients nécessaires	2 629	Non connu	Non connu

Source : comptabilités analytiques 2024 des trois équipements, données retraitées

1.2. Une situation financière d'ensemble qui est affectée par les déficits des activités annexes

1.2.1. Une dégradation marquée de la situation financière

Du fait du défaut de fiabilité des comptes et de l'imputation erronée sur le budget principal et le budget annexe des thermes de charges et d'emprunts relevant du budget annexe spa (cf. supra), la chambre a réalisé une analyse consolidée (tous budgets confondus) permettant d'appréhender les produits et charges de la commune de manière exhaustive¹⁰.

Il en ressort que la situation financière de la commune s'est dégradée au cours de la période. Une rupture intervient avec la crise sanitaire qui est à l'origine de la baisse, en 2020, de 54 % des ressources d'exploitation des services (principalement les recettes des thermes, du spa et des Salatines) et de 21 % du produit fiscal provenant du casino, qui régresse de 42 % en 2021, tandis que les charges de gestion fléchissent de 19 % en 2020 et de 7 % en 2021. Ces dernières ont ensuite, de 2021 à 2023, progressé à un rythme supérieur à celui des produits de gestion (+12 % en moyenne annuelle contre + 9,5 %). Dès lors, la CAF brute consolidée est négative en 2023. Malgré la réduction de l'annuité de la dette, la CAF nette suit la même trajectoire. L'amélioration observée en 2022 était imputable au versement par l'État d'une dotation exceptionnelle de 407 k€ (compensation inflation et crise sanitaire), sans laquelle la CAF nette aurait également été négative.

¹⁰ Il s'agit ici d'analyser l'évolution des soldes d'épargne de la collectivité sans appréhender de manière détaillée celle de chaque poste de produits et de charges (évoquée dans la partie suivante du présent rapport). Certaines erreurs d'imputation identifiées entre chapitres ont été corrigées. À titre d'exemple, la commune a, de 2019 à 2021, imputé les recettes du fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux (FDPTA) à l'article 7482 - Compensation pour perte de taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière, au lieu de les comptabiliser à l'article 73223 - Fonds départemental des DMTO pour les communes de moins de 5 000 habitants.

Tableau 7 : l'évolution des soldes d'épargne consolidés

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne 2023/2021	2024 provisoire	Evolution 2024/2023
Fiscalité totale	1 634	1 476	1 258	1 626	1 641	14,2%	1 939	18,1%
<i>dont produits TH et TF</i>	601	585	601	629	668	5,4%	1 078	61,4%
<i>dont prélèvement casino</i>	832	655	377	671	652	31,5%	567	-13,0%
<i>dont attrib. de compens.</i>	109	127	155	189	189	10,4%	200	6,0%
<i>dont fonds déptal DMTO</i>	80	88	92	110	108	8,0%	81	-24,5%
+ Ressources d'exploit.	1 329	606	639	791	881	17,5%	904	2,6%
<i>dont thermes</i>	720	269	349	401	479	17,2%	558	16,5%
<i>dont spa</i>	221	98	59	141	149	58,9%	168	12,5%
<i>dont Salatines</i>	232	113	135	126	116	-7,3%	91	-21,6%
+ Dot. et participations	290	475	465	723	307	-18,7%	295	-3,9%
<i>dont DGF</i>	214	217	226	268	254	6,2%	262	2,9%
<i>dont dotations except.</i>				407				
= Produits de gestion consolidés (a)	3 253	2 557	2 362	3 139	2 829	9,5%	3 138	10,9%
Charges à caract. général	1 024	783	759	1 084	1 201	25,8%	1 291	7,5%
+ Charges de personnel	1 865	1 546	1 417	1 265	1 517	3,5%	1 549	2,1%
+ Subv. de fonctionnement	116	65	42	54	61	21,2%	56	-8,7%
+ Autres ch. de gestion	120	130	135	139	172	12,8%	247	44,0%
= Charges de gestion consolidées (b)	3 124	2 525	2 353	2 541	2 951	12,0%	3 143	6,5%
Excédent brut de fonct. consolidé (a-b)	129	32	9	598	-122	NS	-5	NS
+/- Résultat financier	-75	-61	-63	-73	-46	-15,0%	-46	-0,5%
+/- Autres produits et charges excep. réels	11	8	155	-2	-3		0	-100,0%
= CAF brute consolidée	65	-21	101	523	-171	NS	-51	NS
<i>en % des prod. de gestion</i>	1,6%	-0,8%	4,3%	16,7%	-6,0%		-1,6%	
- annuité en capital dette	182	162	190	122	135	-15,8%	151	12,1%
= CAF nette consolidée	-117	-183	-89	401	-305	NS	-202	NS

Source : comptes de gestion 2019 à 2023 consolidés et retraités par la CRC, Grands Livres et comptabilités analytiques pour 2024 / Les charges de personnel sont présentées nettes des atténuations de charges

Malgré le relèvement très important des taux d'imposition en 2024 (cf. infra), la CAF brute reste négative, selon les données provisoires, pour la seconde année consécutive. En effet, l'aggravation du déséquilibre structurel d'exploitation des trois activités annexes thermes, spa et Salatines (-430 k€ globalement en 2023 et -500 k€ en 2024) pèse lourdement dans les comptes de la commune.

1.2.2. Un faible effort d'investissement aux conséquences préjudiciables pour l'attractivité de la collectivité

La commune a très peu investi au cours de la période. Ses dépenses d'équipement consolidées se sont élevées à 622 k€, soit 124 k€ par an en moyenne. Le montant mandaté en 2024 sera encore plus faible (moins de 20 k€ au 20 décembre). Cet effort d'investissement représente une moyenne annuelle de 66 € par habitant, tous budgets confondus, alors que les communes comparables affichent un montant de 318 € par habitant pour le seul budget principal. La collectivité ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement et réalise ses dépenses d'équipement au coup par coup, en fonction des urgences.

Tableau 8 : dépenses d'équipement et effort d'investissement par habitant

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Dépenses d'équipement en k€	112	202	139	105	64	124
<i>En € par habitant, commune tous budgets</i>	59	107	74	56	35	66
<i>En € par habitant, strate budget principal</i>	336	272	299	330	354	318

Source : comptes de gestion pour la commune, site collectivités.gouv.fr pour la strate

Le sous-investissement chronique de la collectivité a pour conséquence, en premier lieu, la vétusté du patrimoine thermal déjà évoquée. La dégradation concerne également les autres bâtiments communaux, et en particulier l'école maternelle qui a fait l'objet d'un avis défavorable à la poursuite d'activité de la commission de sécurité du 7 novembre 2024, sous condition de travaux dans un délai de trois mois. L'ancienne trésorerie, désormais désaffectée, est également en proie à d'importants dégâts des eaux, ce qui pourrait remettre en cause sa cession envisagée au département.

En second lieu, l'absence d'investissements d'isolation des bâtiments (huisseries et toiture) n'a pas permis à la commune de limiter l'augmentation de ses dépenses énergétiques, affectées, de surcroît, par l'inflation observée en 2022 et 2023. Au cours de ces deux années, les dépenses afférentes ont progressé respectivement de 53 % et de 19 %. Les consommations énergétiques se sont élevées à 491 k€ en 2023 contre 331 k€ en 2019. Elles représentent 41 % des charges à caractère général consolidées en 2023 contre 36 % en 2019.

Tableau 9 : consommations énergétiques, tous budgets confondus, en k€

Articles	Libellé	2019	2020	2021	2022	2023	Evo. moy. annuelle
60611	Eau	11	40	40	36	78	63,3%
60612	Energie	206	192	194	278	281	8,0%
60621	Combustibles	93	27	19	75	108	4,0%
60622	Carburants	22	19	17	25	25	3,3%
	Total	331	278	270	413	491	10,3%
<i>Évolution annuelle</i>			-16%	-3%	53%	19%	
Charges à caractère général consolidées		1 024	783	759	1 084	1 201	4,1%
<i>Part dans les ch. à caractère général</i>		36%	36%	38%	41%	41%	

Source : comptes administratifs

La commune a entrepris, en 2024, de changer les chaudières de l'école primaire et du centre culturel et d'installer une pompe à chaleur dans la salle de basket.

Compte tenu des enjeux importants de rénovation de son patrimoine, en termes de sécurité des usagers mais aussi en termes financiers, la chambre recommande à la commune d' :

4. Élaborer un plan pluriannuel d'investissement priorisant les dépenses de sécurisation des biens et des personnes avec le plan de financement associé. *Non mise en œuvre.*

1.2.3. Une capacité à se désendetter pénalisée par le niveau de l'épargne

1.2.3.1. Un encours de dette à fiabiliser

La commune n'a pas de visibilité sur l'état de sa dette bancaire. Elle ne dispose pas d'un outil de suivi des différents emprunts contractés lui permettant d'en anticiper les échéances. Elle

n'a pas été en mesure de communiquer en cours d'instruction le montant du capital à rembourser et un tableau d'amortissement global de sa dette. Les annuités des emprunts faisant l'objet de débits d'office, elle se contente d'en mandater le capital et les intérêts à réception de l'avis de règlement du SGC.

Consécutivement, les inscriptions budgétaires concernant la dette sont insincères. Ainsi, les inscriptions au budget primitif 2023 étaient de 75 k€ à l'article 1641 (remboursement du capital) et de 0 € à l'article 66111 (paiement des intérêts) pour des réalisations respectivement de 102 k€ et de 33 k€.

Les états de la dette figurant dans les documents budgétaires sont par ailleurs incomplets (cinq emprunts figurent sur l'état IV-B1.2 au budget principal 2024 alors que la commune en a contracté 11 et les prêts consentis par le CCAS, le département et la région n'y figurent pas). Ils sont, également, erronés (les montants des annuités de la dette figurant dans les états de la dette au CA 2023 ne correspondent aux montants effectivement acquittés). Ils ne permettent donc pas d'assurer une juste information des élus et du citoyen.

La fiabilisation du passif de la collectivité a ainsi demandé un important travail à la chambre, réalisé à partir des tableaux d'amortissement des emprunts. Au terme de ses investigations, la chambre a pu identifier que l'encours de la dette bancaire de la commune est composé de 15 emprunts (dont 11 concernant le budget principal, soit 71 % de l'encours) et s'élevait à 1 573 k€ au 31 décembre 2023 et à 1 422 k€ au 31 décembre 2024 (cf. annexe 2). 14 emprunts sont à taux fixe et un seul, représentant 6 % de l'encours, est à taux variable. La dette consolidée présentait un taux d'intérêt moyen de 2,88 % au 31 décembre 2023 (sans évolution en 2024), légèrement supérieur à celui du secteur public local qui s'élevait à 2,55 % au 31 décembre 2023.

Le capital restant dû au 31 décembre 2023 ne correspond pas au solde de l'article 1641 – Emprunts en euros au compte de gestion (CG) à la même date. L'écart global s'établit à près de 42 k€ tous budgets confondus. Les différences constatées ont notamment pour origine les erreurs de rattachement des emprunts aux budgets appropriés et des erreurs d'imputation des annuités entre budgets.

Tableau 10 : capital restant dû des emprunts au 31 décembre 2023

En €	Tableaux d'amortissement	CG 2023 – article 1641	Écart
Budget principal	1 120 869,47	958 729,06	162 140,41
Budget annexe thermes	44 934,81	482 553,76	-437 618,95
Budget annexe spa	407 306,46	173 578,35	233 728,11
Total tous budgets	1 573 110,74	1 614 861,17	-41 750,43

Source : tableaux d'amortissement des emprunts communiqués par la commune et comptes de gestion

En outre, la commune a contracté des dettes, non bancaires, auprès d'autres collectivités, qui n'ont pas toutes été comptabilisées au chapitre 16 – Emprunts et dettes assimilées. C'est ainsi que le centre communal d'action sociale (CCAS) lui a consenti une avance de 240 k€ en 2020, sans échéancier de remboursement, qui a été enregistrée à l'article 168748 (au lieu du 16876) et qui n'a pas été remboursée au 31 décembre 2024. Le prêt du département de la Haute-Garonne de 109 k€, accordé pour la réfection de la gendarmerie, a été comptabilisé à tort, en 2021, à l'article 1323 – Subventions d'investissements des départements, au lieu de l'article 16873. Également, l'avance remboursable accordée par la région pour un montant de 150 k€, dans le cadre du soutien des acteurs du tourisme, du commerce et de l'artisanat au moment de la crise sanitaire, a été

enregistrée à tort, en 2021, à l'article 7788 – Produits exceptionnels divers, au lieu de l'article 16872. Les échéanciers n'ont pas été honorés par la commune au 31 décembre 2023. Elle avait seulement procédé au remboursement de l'avance régionale à hauteur de 87,5 k€ en 2024, en imputant ce paiement à l'article 6558 – Autres contributions obligatoires, ce qui a contribué à dégrader la CAF brute.

Enfin, un contrat de location avec option d'achat d'un engin a donné lieu par erreur, en 2022, à la comptabilisation d'une recette de 27 k€ à l'article 1678 – Autres emprunts et dettes.

En définitive, la dette globale de la commune s'élèverait à 2 072 k€ au 31 décembre 2023 et à 1 833 k€ au 31 décembre 2024.

Tableau 11 : évaluation de la dette globale de la commune, en €

Capital restant dû au 31 décembre	2023	2024
Dette bancaire (a)	1 573 110,74	1 421 747,23
Avance CCAS	240 000,00	240 000,00
Prêt département	109 190,79	109 190,79
Prêt région	150 000,00	62 500,00
Autres dettes (b)	499 190,79	411 690,79
Dette globale (a + b)	2 072 301,53	1 833 438,02

Source : tableaux d'amortissement des emprunts, Grands Livres et conventions avec le département et la région

Compte tenu de ce qui précède, la chambre recommande à la commune de :

5. Procéder à des inscriptions budgétaires sincères. *Non mise en œuvre.*
6. Fiabiliser les états de la dette et passer les écritures permettant de présenter un solde du chapitre 16 correspondant au capital restant à rembourser pour l'ensemble des dettes. *Non mise en œuvre.*

La commune est invitée, pour se faire, à se rapprocher du SGC de Saint-Gaudens afin de mettre en œuvre cette recommandation.

1.2.3.2. La capacité à rembourser le capital de la dette : le seuil d'alerte dépassé

Ainsi, en prenant en compte la dette reconstituée, le niveau de l'encours de la collectivité est relativement stable jusqu'en 2022, avant de régresser au cours des deux derniers exercices. Son endettement global représentait 73 % de ses produits de gestion en 2023 et 58 % en 2024 d'après des données provisoires. Ce ratio n'est pas particulièrement alarmant. La dette par habitant, de l'ordre de 1 000 €, est à cet égard nettement inférieure à celle des communes thermales de la strate qui s'établissait à 2 023 € en 2022¹¹, ce qui s'explique par l'absence d'investissements de la commune.

En revanche, la capacité de remboursement de la commune est plus problématique. Sa capacité de désendettement ne peut en effet être calculée en 2023 et en 2024, compte tenu d'une CAF brute négative. En ajoutant à cette dernière le montant du remboursement du prêt régional imputé à tort en section de fonctionnement, la capacité de désendettement s'établirait à 37 années, ce qui la situe bien au-delà du seuil limite de 12 ans fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 pour les communes. Les communes thermales présentaient, à cet égard, une capacité de désendettement bien meilleure de 5,6 ans en 2022.

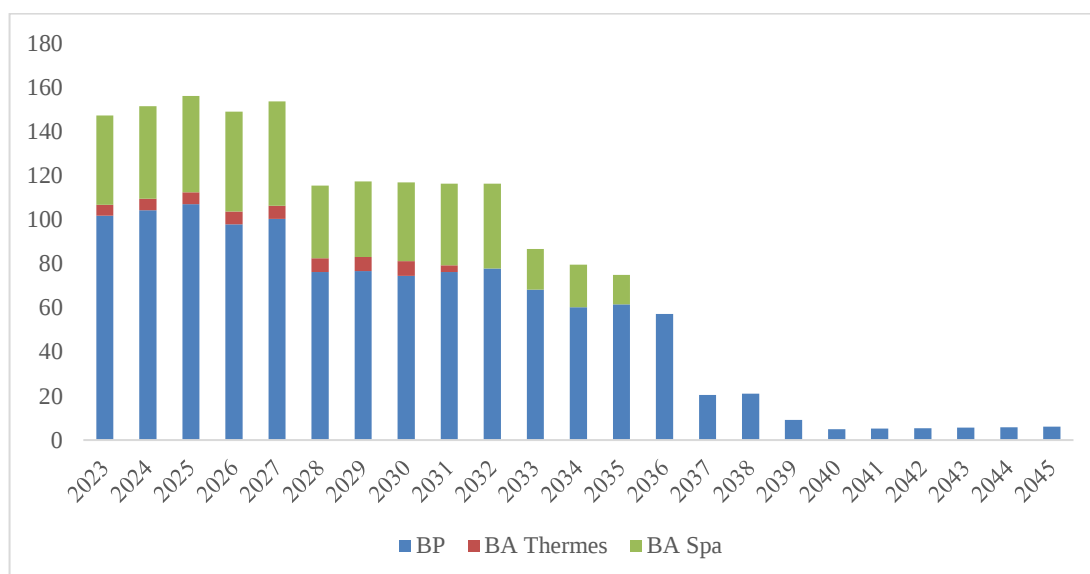
¹¹ Source : Observatoire national de l'économie des stations thermales, édition 2023

Tableau 12 : l'évolution de l'endettement et de la capacité de désendettement

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	2024 prov.
Encours de la dette bancaire consolidée retraité à c/ de 2023, en k€	2 105	2 043	1 853	1 731	1 573	1 422
Encours de la dette non bancaire, en k€	0	240	499	499	499	412
Encours total, en k€	2 105	2 283	2 352	2 230	2 072	1 834
/ CAF brute consolidée, en k€	65	-21	101	523	-171	-51
= Capacité de désendettement en années	32,6	NS	18,4	3,3	NS	NS

Source : comptes de gestion 2019-2022 et tableaux d'amortissement 2023 et 2024

Sans nouveau recours à l'emprunt, l'annuité en capital de la dette consolidée serait de 150 k€ en moyenne jusqu'en 2027, hors remboursement des prêts du département et de la région imputée sur les autres charges de gestion. La CAF brute dégagée en 2024 étant négative, la commune devra mettre en œuvre un plan d'actions pour dégager des ressources supplémentaires sur sa section de fonctionnement afin d'assurer la couverture de l'annuité en capital par ses ressources propres, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT relatives à l'équilibre réel du budget.

Graphique 3 : annuités en capital de la dette consolidée, en k€

Source : tableaux d'amortissements des emprunts

1.2.4. D'importantes difficultés de trésorerie

Le solde de trésorerie de la commune s'est dégradé de plus de 600 k€ en 2023 et s'établissait à 25 k€ au 31 décembre de cet exercice en consolidant les situations de trésorerie de l'ensemble des budgets. Cette évolution a notamment pour origine la mobilisation du fonds de roulement de la collectivité qui s'est réduit au cours de la période pour s'établir à 266 k€ fin 2023.

Tableau 13 : évolution de la situation de trésorerie

Au 31 décembre en k€	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	343	337	244	596	266
- Besoin en fonds de roulement global	171	319	334	-55	241
= Trésorerie nette consolidée	172	18	-90	651	25

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Ces difficultés de trésorerie se traduisent par le non règlement des factures reçues des fournisseurs, qui font l'objet d'un suivi extra-comptable. Le délai global de paiement communiqué par le SGC n'est pas significatif dans la mesure où les factures ne sont pas enregistrées dans le logiciel comptable à réception. Bon nombre de factures acquittées en 2024 concernant 2023, il est certain que le délai global de paiement réglementaire de 30 jours a été dépassé au cours de la période, au détriment des fournisseurs de la commune.

Au 19 décembre 2024, les factures reçues et non mandatées s'élèvent globalement à 235 k€ (dont 116 k€ pour le budget principal, 90 k€ pour le budget annexe des thermes, 15 k€ pour celui du spa et 13 k€ pour celui des Salatines). La situation s'est donc améliorée par rapport à celle connue à la mi-juin 2024 lors du contrôle budgétaire de la chambre dont avait fait l'objet la commune (factures alors en instance pour 675 k€). Le produit fiscal complémentaire perçu consécutivement au relèvement des taux d'imposition en a permis le règlement d'une partie.

Les recettes à venir au mois de décembre 2024 (produit fiscal pour 168 k€, solde de la dotation forfaitaire pour 15 k€ et de l'attribution de compensation pour 50 k€) pourraient suffire à régler ces instances. Toutefois, la commune n'a pas été en capacité de communiquer à la chambre un plan prévisionnel des recettes à percevoir et des dépenses à décaisser. Elle réalise une gestion au jour le jour de sa trésorerie, le maire décidant de manière discrétionnaire des fournisseurs à régler en fonction de la trésorerie disponible.

Aussi, la chambre recommande à la commune d' :

7. Enregistrer les factures dans le logiciel comptable afin de pouvoir suivre le délai global de paiement. *Non mise en œuvre.*

8. Établir un plan de trésorerie permettant de prévoir mois par mois les recettes à percevoir et les dépenses à décaisser. *Non mise en œuvre.*

1.2.5. Une prospective financière confirmant les tensions à l'œuvre

Bien que plusieurs incertitudes subsistent en matière budgétaire, dont le volume de factures non réglé en 2024 et qui sera reporté en 2025, la chambre a entrepris de réaliser une prospective financière à partir des comptes consolidés. Elle rappelle qu'une analyse prospective n'est en rien un exercice de prédiction mais qu'elle consiste, à partir des données disponibles et des éléments connus à sa date de réalisation, à identifier un scénario possible de trajectoire financière. Elle est fondée sur des hypothèses fragiles dans le contexte de faiblesse du pilotage budgétaire de la commune.

Même si les résultats de cette prospective doivent donc être appréhendés avec prudence, elle peut constituer néanmoins un outil d'aide à la décision dont est dépourvue la commune. Une prospective financière a, de surcroît, vocation à être régulièrement actualisée.

1.2.5.1. Des hypothèses partagées avec les élus

La prospective a été réalisée pour les exercices 2024 à 2028. Le compte administratif consolidé prévisionnel 2024 a été intégré. Les hypothèses retenues ont été partagées avec les élus de la commune présents lors de l'entretien de fin de contrôle du 20 décembre 2024.

Concernant les produits de gestion, il est anticipé, chaque année de 2025 à 2028 :

- une croissance de 1,5 % des ressources fiscales directes (taxes foncières et taxe d'habitation sur les résidences secondaires) sans action sur les taux d'imposition ;

- une progression de 1,5 % du versement fiscal lié au casino ;
- la stabilité de l'attribution de compensation versée par la communauté de communes ;
- une hausse des droits de mutation reversés par le département de 5 % à compter de 2026 ;
- une évolution des recettes d'exploitation des thermes de 1,5 %, du spa de 1 % (après +15 % en 2025 compte tenu de l'augmentation des tarifs du spa) et une stabilité de celles des Salatines ;
- une baisse de 2 % des ressources institutionnelles, tenant compte du déclin tendanciel de la population et de la contraction des compensations fiscales.

Ainsi, les produits de gestion progresseraient de 1,7 % en 2025 puis de 1,1 % par an à compter de 2026.

Concernant les charges de gestion, ont été retenues :

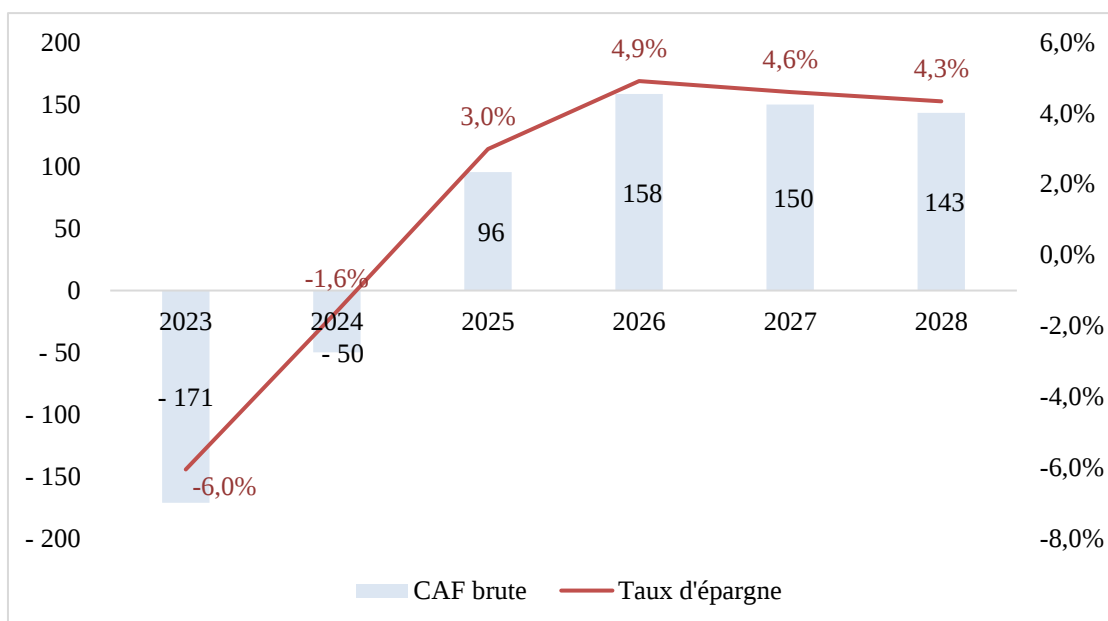
- la baisse de 10 % des charges à caractère général en 2025, en faisant l'hypothèse que la commune a soldé intégralement ses arriérés de factures en 2024 et pourrait ainsi revenir en 2025 au niveau de charges de 2023. Si cette hypothèse centrale ne se vérifiait pas, les résultats de la prospective seraient complètement remis en cause. Les charges à caractère général progresseraient ensuite de 1,5 % à compter de 2026 pour tenir compte de l'inflation ;
- la croissance de 1,2 % des charges de personnel de 2025 à 2028, ce poste ne pouvant plus offrir de marges de manœuvre (cf. infra) ;
- la progression de 0,5 % des subventions aux associations ;
- une évolution des autres charges de gestion marquée par le remboursement des prêts au département et à la région (+8 % en 2025, -25 % en 2026 et +1,5 % en 2027 et 2028).

Ainsi, les charges de gestion connaîtraient une baisse de 2,9 % en 2025 et de 1 % en 2026, puis une hausse de 1,3 % en 2027 et 2028.

Le niveau des dépenses d'équipement a constitué la variable d'ajustement, étant précisé qu'un taux de subventionnement des partenaires institutionnels très prudent de 15 % a été retenu (taux de 38 % observé de 2019 à 2023) en raison des contributions au redressement des finances publiques attendues des départements et des régions, que les emprunts nouveaux seraient contractés sur 20 ans au taux de 3,5 % et qu'aucun produit de cession n'est anticipé. Afin de ne pas recourir à l'emprunt en 2024, la commune a opéré un prélèvement sur son fonds de roulement évalué à 200 k€. Ce dernier ne représenterait plus que 7 jours de charges courantes en 2024.

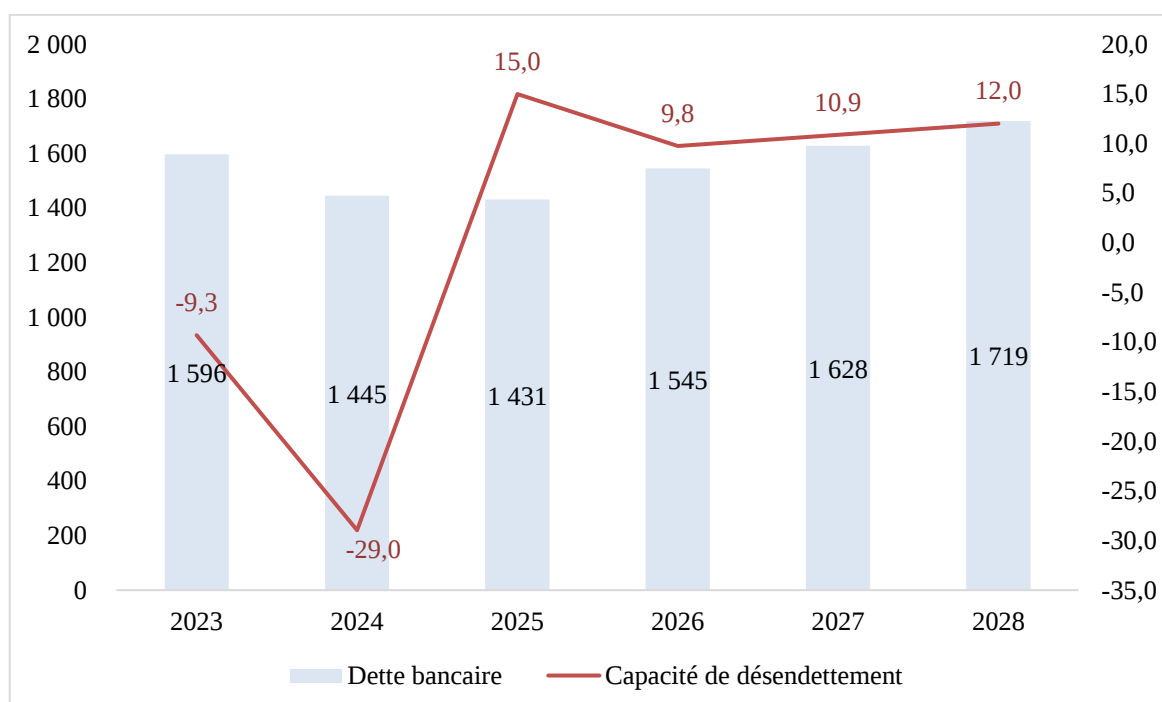
1.2.5.2. Des perspectives peu favorables

Le tableau des résultats figure en annexe 3. Après un exercice 2024 caractérisé par l'amélioration des soldes d'épargne de la commune, qui est permise par le fort relèvement des taux d'imposition, la CAF brute progresserait en 2025 puis se stabiliserait autour de 150 k€, à un niveau lui permettant de rembourser l'annuité en capital de la dette à compter de 2026. Ce ne serait pas le cas en 2025, ce qui doit conduire le maire à mettre en œuvre des mesures de correction à court terme. Le respect de l'équilibre budgétaire est conditionné par la capacité de la commune à maîtriser ses charges à caractère général. La situation financière de la commune apparaît ainsi très fragile, le taux d'épargne brute (calculé en rapportant la CAF brute aux recettes de gestion) étant très faible (inférieur à 5 %).

Graphique 4 : CAF brute (échelle de gauche, en k€) et taux d'épargne (échelle de droite) prospectifs

Source : comptes consolidés 2023 et hypothèses CRC

Afin de ne pas excéder une capacité de désendettement de 12 années en fin de période, la commune ne pourrait pas engager un programme d'équipement supérieur à 100 k€ en 2025 puis à 340 k€ par an de 2026 à 2028. Ce volume modeste ne lui permettra pas de rénover significativement son patrimoine et, consécutivement, de pouvoir envisager une fréquentation des thermes, du spa et des Salatines susceptibles de les rapprocher de leur seuil de rentabilité. De surcroît, en dépit de ce faible effort d'investissement, la commune verrait son endettement bancaire progresser pour atteindre 1,7 M€ en 2028.

Graphique 5 : encours de dette bancaire (échelle de gauche, en k€) et capacité de désendettement (échelle de droite, en années) prospectifs

Source : comptes consolidés 2023 et hypothèses CRC

La commune dispose cependant de quelques leviers pour pouvoir poursuivre l'exploitation des activités annexes (cf. partie 2).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune est confrontée à d'importantes difficultés financières ayant pour origine, essentiellement, les activités annexes liées au thermalisme qu'elle gère en régie et dont l'état du patrimoine est très dégradé. Structurellement déséquilibrées au plan économique, leur déficit d'exploitation représentait 65 % du produit fiscal de la collectivité en 2023. L'équilibre d'exploitation semble, dans les conditions actuelles, hors de portée de la commune.

La situation de trésorerie de la collectivité est, également, très dégradée, au détriment des fournisseurs dont un certain nombre de factures, non enregistrées dans le logiciel comptable, restent à régler ou ont été réglées avec beaucoup de retard. Les budgets ont présenté de surcroît des inscriptions insincères ne permettant pas de s'assurer du respect de la règle de l'équilibre. Ces pratiques devront être corrigées. Il conviendra en outre de remédier aux importants désordres comptables constatés mettant en cause la fiabilité des comptes de la commune.

La prospective financière réalisée montre que la commune ne disposera pas à court et moyen terme d'une capacité d'autofinancement lui permettant d'investir dans les équipements thermaux et para-thermaux à hauteur du volume susceptible de leur conférer une nouvelle attractivité. Aussi, dans la seconde partie de ce rapport, la chambre a cherché à identifier des marges de manœuvre nouvelles dont la commune pourrait disposer aussi bien en interne que par la mobilisation de ses partenaires institutionnels.

2. DES LEVIERS D'ACTION POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ DE L'ACTIVITÉ THERMALE

2.1. Des marges de manœuvre en interne

2.1.1. Les gisements de recettes encore disponibles

La chambre s'est attachée en premier lieu à analyser les leviers à la main de la commune sur ses deux principaux postes de recettes, hors produits des activités annexes : les recettes fiscales directes, qui représentaient 23,6 % des produits de gestion consolidés en 2023 (34,4 % en 2024 selon les données provisoires), et les recettes provenant du casino, qui représentaient 23 % des produits de gestion consolidés en 2023 (18,1 % en 2024).

2.1.1.1. Une pression fiscale déjà élevée, des moyens d'action qui subsistent

Les ressources fiscales propres de la commune, constituées du produit des impositions directes (taxe d'habitation et taxes foncières) s'élèvent à 668 k€ en 2023, soit une progression moyenne annuelle de 2,7 % depuis 2019. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties

(TFPB)¹² en assure désormais 92 % du montant total, cette évolution étant imputable à la réforme fiscale ayant supprimé en 2021 la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales pour lui substituer la TFPB perçue jusqu'alors par le département sur le territoire de la commune. Le produit de la TH, qui subsiste seulement sur les résidences secondaires, n'en représente plus que 6 % en 2023. Enfin, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) revêt un caractère résiduel (1,5 % du produit fiscal direct).

La dynamique du produit fiscal a été plus importante en fin de période sous revue (+4,6 % en 2022 et +6,2 % en 2023).

Tableau 14 : évolution et structure des recettes fiscales directes de 2019 à 2023

Produit en k€	2019	2020	2021	2022	2023	Part de chaque imposition	
						2019	2023
TH	205	201	36	34	41	34,1%	6,1%
TFPB brute	371	375	893	939	991		
-Réfaction coefficient correcteur			-337	-354	-373		
TFPB nette	371	375	556	585	617	61,7%	92,4%
TFPNB	9	9	9	9	10	1,5%	1,5%
Rôles supplémentaires	16					2,7%	0,0%
Total	601	585	601	629	668	100,0%	100,0%
<i>Évolution du produit total</i>	5,1%	-2,7%	2,7%	4,6%	6,2%		
<i>Part du produit fiscal direct dans les produits de gestion consolidés</i>	18,5%	22,9%	25,4%	20,0%	23,6%		

Source : états fiscaux 1288 M

Au cours de la période, la progression de la TFPB est directement liée à celle des bases d'imposition, la commune n'ayant pas révisé ses taux d'imposition jusqu'en 2024 (hors impact de l'agrégation du taux départemental de 21,9 % en 2021 dans le cadre de la réforme fiscale). La progression des bases, de l'ordre de 3,2 % en moyenne annuelle, s'explique principalement par la revalorisation forfaitaire décidée chaque année par le Parlement (2,82 % en moyenne). La progression physique des bases, qui correspond à la prise en compte de l'évolution du parc immobilier imposable sur le territoire, a été très faible (0,33 % en moyenne). D'après les éléments communiqués par la direction départementale des finances publiques (DDFIP) fin décembre, la commune perdrait 100 k€ de bases fiscales en 2024, confirmant l'atonie constatée.

Tableau 15 : évolution des bases de la TFPB

En k€	2019	2020	2021	2022	2023
Bases	2 312	2 336	2 384	2 496	2 627
Evolution des bases	2,71%	1,04%	2,04%	4,71%	5,25%
<i>Dont forfaitaire</i>	2,20%	1,20%	0,20%	3,40%	7,10%
<i>Dont physique</i>	0,51%	-0,16%	1,84%	1,31%	-1,85%

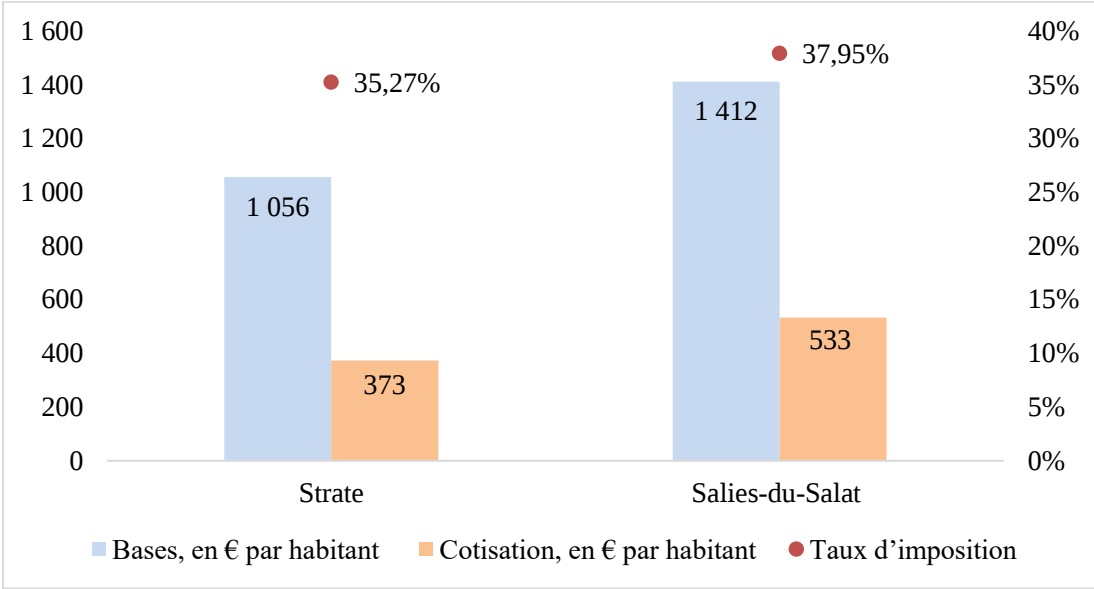
Source : états fiscaux 1288 M

Le taux communal de la TFPB était supérieur à celui des communes de la même strate démographique en 2020, avant la réforme fiscale (16,05 % contre 15,44 %). Il le demeure après (37,95 % contre 35,27 % en 2023). Ainsi, le produit de TFPB par habitant est supérieur de 43 % à celui des communes comparables (533 € contre 373 €), traduisant la pression fiscale très

¹² Après prise en compte du coefficient correcteur introduit par la réforme fiscale de la TH. Le montant perçu précédemment par le département sur son territoire lui est transféré à compter de l'exercice 2021 étant supérieur à celui du produit de la TH remplacé et des compensations fiscales y afférentes qui sont supprimées, la commune se voit prélever un produit de 373 k€ en 2023, pour redistribution aux collectivités en situation inverse (source : état fiscal 1288 M pour 2023).

significative supportée par le contribuable de Salies-du-Salat redevable de cette taxe. Dès lors, l'effort fiscal¹³ de la commune s'établit à 1,19 en 2023, contre 1,11 pour celui de la strate¹⁴.

Graphique 6 : comparaison des bases, taux et cotisation par habitant de la TFPB avec la strate en 2023



Source : site collectivités.gouv.fr

La pression fiscale a été considérablement alourdie par la commune en 2024, se traduisant par une augmentation de 410 k€ du produit fiscal global, représentant en moyenne une majoration de 436 € pour chaque propriétaire de local imposable au titre de la TFPB¹⁵. Les taux d'imposition ont, en effet, été relevés de 40,7 %. Celui de la TFPB atteint désormais 53,38 %, soit un niveau supérieur de plus de 50 % à celui de la strate en 2023.

Tableau 16 : évolution des taux d'imposition et comparaison avec la strate

Impositions	Taux	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TFPB	communal	16,05%	16,05%	37,95%	37,95%	37,95%	53,38%
	de la strate	15,41%	15,44%	34,89%	35,03%	35,27%	non connu
TH	communal	9,05%	9,05%	9,05%	9,05%	9,05%	12,73%
	de la strate	12,40%	12,41%	12,69%	12,73%	12,82%	non connu

Source : états fiscaux 1259 pour la commune et site collectivités.gouv.fr pour la strate

Ainsi, les marges de manœuvre fiscales de la commune sont très limitées, d'autant que le nombre de redevables est modeste (893 propriétaires de locaux imposables et 175 résidences secondaires).

La commune n'est toutefois pas totalement dénuée de moyens d'action en matière fiscale. Elle n'a, au cours de la période sous revue, réuni qu'en 2021, la commission communale des impôts directs prévue à l'article 1650 du code général des impôts (CGI). Elle pourrait réactiver cette commission afin de procéder à la réévaluation des bases d'imposition. En effet, son rôle est de dresser, en concertation avec l'administration fiscale, la liste des locaux de référence pour

¹³ L'effort fiscal d'une commune est déterminé par le rapport entre le produit des trois taxes « ménages » (TH et taxes foncières) et le potentiel fiscal (produit fiscal théorique correspondant au montant que percevrait la collectivité si elle appliquait à ses bases nettes d'imposition les taux moyens nationaux). L'effort fiscal permet d'évaluer la pression fiscale exercée par la commune.

¹⁴ Source : fiche DGF 2023

¹⁵ À laquelle s'ajoutent 76 € s'il s'agit d'une résidence secondaire au titre de la TH.

déterminer la valeur locative des biens soumis à imposition et de participer à l'évaluation des propriétés bâties (article 1505 du CGI).

La commune dispose, par ailleurs, de la possibilité de revenir par délibération sur l'exonération de TFPB dont bénéficient les constructions nouvelles à usage d'habitation pendant les deux années qui suivent celle de leur achèvement. Elle pourrait limiter cette exonération à un taux oscillant entre 40 % et 90 % de la base imposable (par tranche de 10%). Par ailleurs, dans la mesure où Salies-du-Salat ne figure pas en zone tendue¹⁶, l'article 1407 bis du CGI lui permet d'instituer la TH sur les logements vacants de plus de deux ans, qui représentent 17 % des logements de la commune (contre 7,2 % au plan départemental et 8,2 % au plan régional). Outre les recettes supplémentaires générées, cette mesure pourrait inciter les propriétaires à mettre sur le marché ces logements.

2.1.1.2. Des reversements du casino qui pourraient être majorés

Une présence ancienne du casino

La qualité de station thermale de la commune lui permet d'accueillir un établissement de jeux sur son territoire¹⁷, depuis 1926. Le casino est ouvert tous les jours et, outre les jeux, propose un restaurant ainsi que des spectacles en fin de semaine. L'autorisation ministérielle concerne la roulette anglaise, le *black-jack*, le *poker*, les machines à sous et tout autre jeu agréé.

La présence de cet établissement, qui a assuré à la commune au plan départemental une notoriété et une fréquentation importantes, constitue un élément fort de dynamisation de l'économie locale, par le soutien de l'hôtellerie/restauration, des commerces et du secteur associatif. En outre, il emploie une trentaine de salariés au 31 octobre 2023, dont 25 en contrat à durée indéterminée. Enfin, c'est un contribuable important qui a réglé, au bénéfice de la communauté de communes, 8 k€ au titre de la CFE en 2024 et 19 k€ au titre de la CVAE en 2022, avant que cette imposition soit progressivement supprimée¹⁸.

Un casino ne peut pas être exploité en régie. Il fait nécessairement l'objet d'une délégation de service public supposant une mise en concurrence et dont la durée ne peut excéder 20 ans¹⁹.

Des recettes induites significatives

Les retombées de l'activité du casino pour la commune sont, avant tout, financières et fortement liées à l'évolution du reversement du produit brut des jeux, principalement assis, ces dernières années, sur les machines à sous. L'article L. 2333-54 du CGCT autorise les communes, siège d'un casino, à instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), au taux maximal de 15 %. Par ailleurs, l'article L. 2333-55 du CGCT précise qu'il est reversé à chaque commune 10 % du prélèvement sur le PBJ opéré par l'État, ce qui ne peut avoir pour effet d'augmenter de plus de 5 % les recettes réelles de fonctionnement de la commune.

¹⁶ Communes se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement dans le parc résidentiel existant.

¹⁷ En application de l'article 1^{er} de la loi du 15 juin 1907 sur les casinos, codifié à l'article L.321-1 du code de la sécurité intérieure.

¹⁸ La cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont les deux composantes de la contribution économique territoriale (CET) instituée en substitution de la taxe professionnelle en 2010.

¹⁹ Le Conseil d'État a jugé en 1966 qu'« un contrat passé entre une commune et une société chargée d'édifier, d'entretenir et d'exploiter un casino municipal constitue une concession de service public conclue dans l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire » (CE, 25 mars 1966, n° 46504, ville de Royan et société anonyme de Royan et Couzinet).

Les prélèvements sur les produits des jeux du casino au profit de la commune de Salies sont significatifs, représentant un montant de 652 k€ en 2023, soit 23 % de ses produits de gestion consolidés.

Tableau 17 : prélèvement sur produit des jeux au profit de la commune rapporté aux produits de gestion

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	2024 provisoire
Prélèvement sur produit des jeux (a)	832	655	377	671	652	567
Produits de gestion consolidés (b)	3 253	2 557	2 362	3 139	2 829	3 138
<i>Part dans les produits de gestion (a/b)</i>	25,6%	25,6%	16,0%	21,4%	23,0%	18,1%

Source : comptes administratifs de 2019 à 2022, Grands Livres en 2023

Ces reversements étaient, historiquement, beaucoup plus importants. En effet, le chiffre d'affaires du casino de Salies a été divisé par deux depuis l'ouverture d'un casino à Toulouse en octobre 2007. Consécutivement, le produit fiscal qu'il génère pour la commune a baissé des deux tiers. Le casino a également été confronté comme les autres établissements de jeux en France, au renforcement des contrôles d'identité en 2006, à l'interdiction de fumer dans les lieux publics depuis 2008 et à la concurrence des jeux en ligne depuis 2010, qui ont entraîné une relative crise du secteur. Plus récemment, la crise sanitaire a également impacté l'activité des casinos en 2020 et en 2021. Celui de Salies n'a pas fait exception et le montant du reversement provenant du casino n'est pas encore revenu à la hauteur de ce qu'il était en 2019 (832 k€).

Une délégation de service public récemment relancée

La commune était liée avec la SA Société d'expansion touristique Tolosane (SETT) par un contrat de délégation de service public signé en 2008 pour une durée de 15 ans et courant donc jusqu'au 31 octobre 2023.

Par délibération du 3 novembre 2022, le conseil municipal a décidé de relancer la concession du casino et approuvé son cahier des charges. La procédure et le règlement de la consultation, clairement rédigé, n'appellent pas d'observations.

Une seule offre a été remise ; elle émane du délégataire sortant, la SETT. Après une phase de négociation, le conseil municipal lui a attribué la concession du casino de Salies-du-Salat pour une durée de 20 ans à compter du 1^{er} novembre 2023. La procédure conduite, notamment le compte-rendu de la négociation menée, ainsi que les rapports d'analyse de l'offre motivant le choix du délégataire, n'appellent pas d'observations de la part de la chambre. Au demeurant, même si le programme d'investissement à réaliser par le concessionnaire, d'un montant global de 17,7 M€, peut justifier la durée longue du contrat, celle-ci prive la commune d'une mise en concurrence régulière, susceptible de lui permettre d'obtenir une exploitation du casino dans des conditions plus favorables.

Les principales évolutions liées à ce nouveau contrat sont retracées dans le tableau infra. Elles tiennent, outre la durée et l'amélioration des conditions financières, dans la présence de dispositions sur la nature des biens et le programme d'investissement.

Tableau 18 : principales évolutions entre les deux contrats de concession

Contrat	2008	2023
Durée	15 ans	20 ans
Prélèvement sur le produit des jeux au profit de la commune	6% de 0 à 3 668 k€ 10% de 3 668 k€ à 7 337 k€ 15% à partir de 7 337 k€	6% de 0 à 3 668 k€ 12% de 3 668 k€ à 7 337 k€ 15% à partir de 7 337 k€
Contribution au développement touristique	Réalisation d'actions conjointes de promotion de la station pour un montant minimum de 1/1 000ème du produit des jeux ; idem pour soutien aux associations sportives et culturelles	Contribution au développement touristique, culturel et artistique de la commune, affectation de 0,4% du CAHT au financement des associations
Effort artistique et d'animation	Organisation de manifestations artistiques et culturelles (au moins une exposition de peinture ou de sculpture), participer aux festivités de la commune pour un montant minimum de 1/1 000ème du produit des jeux	Mise en œuvre de 10 animations de qualité par an, contribution pour 1,2% du CAHT
Dispositions relatives aux biens	Néant	Décomposition des biens de retour, biens de reprise ou biens propres, figurant en annexe du contrat
Investissements	Néant	Programme joint en annexe du contrat
Contrôle de la commune	Remise d'un rapport annuel	Remise d'un rapport annuel beaucoup plus étoffé

Source : contrats de concession

Un taux de prélèvement sur le produit des jeux qui pourrait être majoré

- Une rentabilité élevée du contrat pour le concessionnaire

Sur la base des rapports d'activité du délégataire, il apparaît que la rentabilité de la concession est très élevée et qu'elle s'est maintenue à un haut niveau, même pendant la crise sanitaire. Le délégataire a pu dégager en moyenne un résultat net de 1,35 M€ au cours des cinq dernières années de la concession échue en 2023. Le résultat a atteint près de 1,6 M€ en 2022 et en 2023, soit plus de 18 % du produit brut des jeux et 31 % du chiffre d'affaires (obtenu après déduction des prélèvements fiscaux et sociaux) contre respectivement 12 % et 20,5 % en 2019.

Tableau 19 : indicateurs de rentabilité de l'exploitation du casino

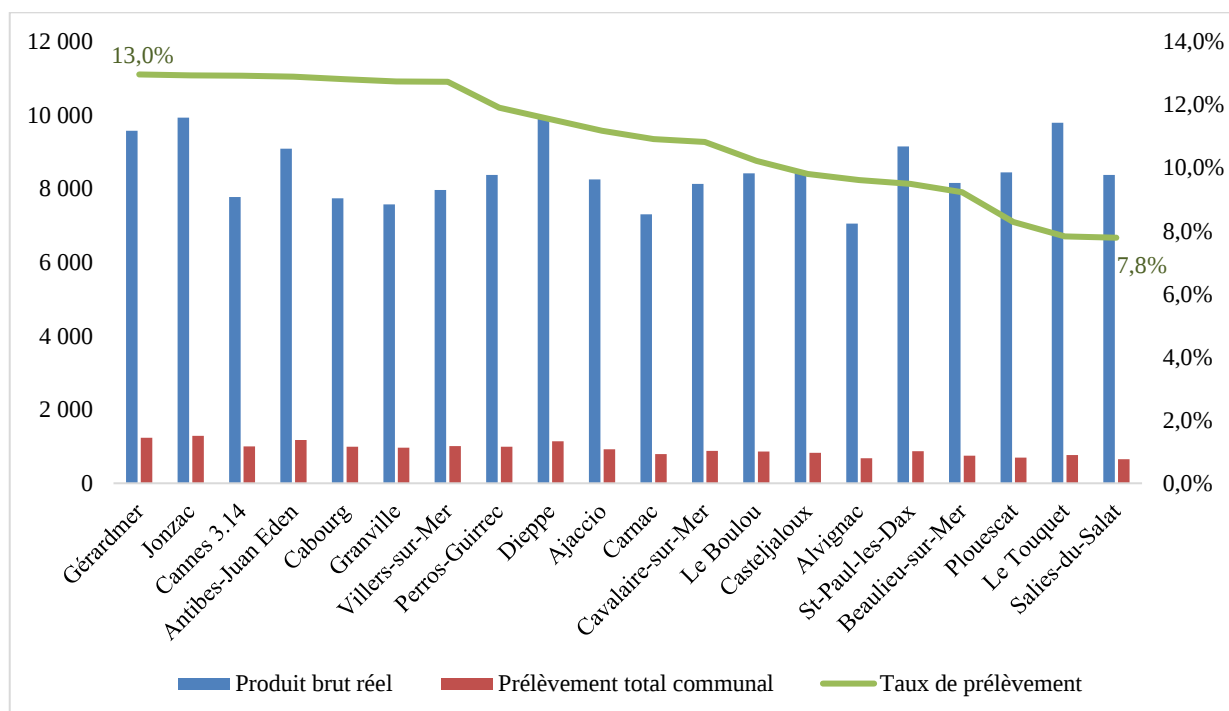
En k€	2019	2020	2021	2022	2023	Evo. moy.
Produit brut (Pb)	11 399	8 364	3 896	8 318	8 632	-6,7%
Chiffre d'affaires (CA)	6 677	5 081	2 559	4 993	5 120	-6,4%
Résultat net (Rn)	1 368	1 104	1 118	1 565	1 583	3,7%
<i>Rn/Pb</i>	<i>12,0%</i>	<i>13,2%</i>	<i>28,7%</i>	<i>18,8%</i>	<i>18,3%</i>	
<i>Rn/CA</i>	<i>20,5%</i>	<i>21,7%</i>	<i>43,7%</i>	<i>31,3%</i>	<i>30,9%</i>	

Source : rapports d'activité du délégataire

- Un faible taux de prélèvement au regard des données de comparaison disponibles

Comparée aux 19 autres communes de métropole disposant d'un casino ayant affiché un produit brut réel des jeux compris entre 7 et 10 M€ en 2023, Salies-du-Salat présente le plus faible taux de prélèvement total communal. Ce dernier est en effet de 7,8 % contre 10,9 % en moyenne pour les 20 communes concernées (cf. annexe 4).

Graphique 7 : prélèvement communal sur produit des jeux des 20 casinos métropolitains présentant un produit compris entre 7 M€ et 10 M€ - Exercice 2023



Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP) – Produit et prélèvement en k€ (échelle de gauche) et taux de prélèvement (échelle de droite) – Nota : le montant du prélèvement indiqué dans l'état de la DGFIP pour Salies en 2023 est de 587 k€, soit un taux de prélèvement de 7 %. Il lui a été substitué le montant effectivement constaté au compte administratif (652 k€). L'écart entre les deux sommes n'a pas été identifié ; il a certainement pour origine l'encaissement en 2023 de produits rattachables à l'exercice 2022.

Si la collectivité avait bénéficié de ce taux de prélèvement moyen, elle aurait perçu un produit supplémentaire de 263 k€ en 2023, susceptible de lui permettre de couvrir le déficit du budget annexe des thermes, sans que ne soit remise en cause la profitabilité de la délégation.

Ainsi que l'avait déjà formulé la chambre en 2018, la commune aurait donc intérêt à se rapprocher du concessionnaire pour renégocier un taux de prélèvement plus favorable sur le produit des jeux, la relance de la délégation n'ayant pas permis de l'améliorer significativement. Le maire a fait valoir que le concessionnaire a engagé fin 2024 des travaux importants (en particulier sur l'espace restauration) qui ont handicapé l'exploitation. La chambre estime qu'une discussion pourrait être initiée à l'issue.

2.1.1.3. L'instauration possible de redevances d'occupation du domaine public

La commune met à disposition la salle de basket et le golf municipal à deux associations, sans aucune convention d'occupation du domaine public. Cette situation pose la question de l'occupation par des tiers sans droits ni titres de lieux appartenant à la commune, en contradiction des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)²⁰. Conformément à ce que prévoit son article R. 2122-1, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation de ces équipements ne pourra être consentie, à titre précaire et révocable, que par la voie d'une décision unilatérale ou d'une convention.

²⁰ Son article L. 2122-1 prévoit que « nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous. ».

En outre, l'article L.2125-1 du CG3P pose le principe selon lequel toute occupation ou utilisation privative du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, dont peuvent être dispensées, par exception, les associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général²¹. Si les statuts des deux associations et la modicité des tarifs du golf laissent présumer de leur caractère non lucratif, le conseil municipal peut toujours décider de les assujettir au paiement d'une redevance.

Il appartient en tout état de cause à la commune de conventionner avec ces deux associations sur les conditions dans lesquelles elles peuvent occuper et utiliser la salle de basket et le golf municipal.

2.1.2. Des actions possibles sur les dépenses

En second lieu, la chambre s'est intéressée aux leviers dont disposait la commune sur ses deux principaux postes de dépenses, les charges de personnel nettes, représentant 51,4 % des dépenses de gestion consolidés en 2023 et les charges à caractère général (achats de biens et de services), en représentant 40,7 %. Les autres postes, principalement constitués des subventions et des indemnités des élus, représentent moins de 8 %.

2.1.2.1. Faire des charges de personnel un levier d'amélioration de la gestion

La commune ne dispose plus de marges de manœuvre financières sur ses charges de personnel. Elle peut en revanche faire des ressources humaines un levier d'amélioration du service.

Des effectifs et des charges de personnel en net repli au cours de la période

L'effectif moyen de la commune a globalement diminué de 26 % au cours de la période. La commune employait 39,5 agents en équivalent temps plein (ETP) en 2023 contre 53,7 en 2019, l'ordonnateur ayant fait le choix de ne plus remplacer les agents quittant la collectivité, ce qui n'est pas sans conséquences sur la gestion communale et la qualité du service rendu aux usagers.

Tableau 20 : effectif moyen consolidé des titulaires et non titulaires en ETP

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Titulaires	36,2	35,4	33,2	31,3	26,8	-26 %
Non titulaires	17,5	8,7	6,0	10,8	12,7	-27 %
Total	53,7	44,1	39,2	42,1	39,5	-26 %

Source : tableau des ETP moyens communiqué par la commune

La commune présente en effet une situation de sous-encadrement. Elle ne dispose, en 2024, ni d'un directeur général des services, ni d'un directeur du secteur thermal et para-thermal. Ces fonctions sont assurées directement par le maire et par deux adjointes au maire. Si ce choix a permis de réduire les charges de personnel, il ne garantit pas la disponibilité des compétences nécessaires à la gestion d'une commune de près de 2 000 habitants, de surcroît support d'une station thermale, ainsi que le démontrent les insuffisances relevées par la chambre, notamment en

²¹ Selon le juge administratif, l'intérêt général justifiant une occupation gratuite du domaine au bénéfice d'associations à but non lucratif peut notamment résider dans « la tenue de manifestations à caractère caritatif, social ou humanitaire organisées par des associations type loi 1901 », ou encore de « manifestations présentant, pour la ville, un intérêt communal certain » (CAA de Marseille, 6 décembre 2004, req. n°00MA01740).

matière de tenue des comptes et de la dette. Les agents d'exécution, relevant de la catégorie C, concentrent 93 % des effectifs en 2023.

Les charges de personnel nettes consolidées ont diminué de 19 % au cours de la période pour s'établir à 1,5 M€ en 2023. Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, de sujétions et d'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été instauré par délibération du 15 octobre 2024, à coût constant.

Tableau 21 : évolution des charges de personnel consolidées au 31 décembre en k€

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution	2024 provisoire
Titulaires	880	888	847	829	783	- 11 %	769
+ Non titulaires	411	238	163	222	337	- 18 %	351
+ Emplois aidés	23	22	26	45	-	- 100 %	-
= Charges de personnel brutes	1 999	1 722	1 580	1 659	1 689	- 16 %	1 676
- Atténuations de charges	134	175	162	395	172	+ 28 %	127
= Charges de personnel nettes	1 865	1 546	1 417	1 265	1 517	- 19 %	1 549
<i>Part dans les dépenses de gestion consolidées</i>	59,7%	61,2%	60,2%	49,8%	51,4%	-	49,3%

Source : comptes de gestion consolidés tous budgets

Des heures supplémentaires payées irrégulièrement et un absentéisme important

Le temps de travail des agents publics territoriaux est fixé à 35 heures par semaine et 1 607 heures par an pour un agent à temps complet, sans préjudice des heures supplémentaires, des congés annuels et des jours fériés légaux. La commune a supprimé, par délibération du 15 décembre 2021, les jours de congés extra-légaux précédemment accordés.

Les heures supplémentaires payées ont fortement progressé pour atteindre 16 k€ en 2023 alors qu'elles étaient quasi-nulles jusqu'en 2021. 34 agents en ont bénéficié, dont 23 affectés aux thermes. Cette évolution est liée, en grande partie, à la pratique de la commune, mise en place en 2023, d'ajustement en fin d'exercice des heures effectivement réalisées par les agents des thermes, leurs contrats prévoyant un socle de temps de travail minimal. Elle la justifie par l'incertitude relative au niveau d'activité. Par ailleurs, les deux gardiens de la police municipale ont cumulé 193 heures supplémentaires, soit 20 % du total en 2023. La commune a indiqué que ces heures n'ont pas été réalisées ; il s'agit d'une rémunération déguisée, ce procédé ayant également été utilisé la même année pour saluer le départ d'un agent affecté aux thermes. Cette pratique irrégulière, qui a été poursuivie en 2024 pour les agents des thermes, doit être abandonnée, les dispositifs indemnitaires permettant de valoriser l'engagement professionnel et la manière de servir des agents.

Par ailleurs, le taux d'absentéisme de la commune est élevé, même s'il est orienté à la baisse depuis 2021. Il s'établit à 16 % en 2023²² (soit 6,3 ETP) contre 10,4 % en moyenne pour les autres communes comprenant entre 30 et 49 agents au regard des données de comparaison disponibles²³.

²² La formule de calcul du taux d'absentéisme est la suivante : nombre de jours d'absences ouvrés x 100 / effectifs en ETP x nombre de jours ouvrés sur la période (226 en théorie)

²³ Source : Relyens – Panorama Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales – édition 2024.

Tableau 22 : évolution du taux d'absentéisme de la commune

	2019	2020	2021	2022	2023
Taux	25%	12%	22%	20%	16%

Source : CRC Occitanie

L'absentéisme considéré comme compressible, c'est-à-dire celui sur lequel la collectivité peut agir (maladie ordinaire et accidents du travail) représente près de 62 % des jours d'absence. La collectivité dénombre ainsi neuf accidents de travail pour 1 725 jours d'absence (dont 1 064 jours pour un seul agent) et deux accidents de trajet générant 178 jours d'absence.

Tableau 23 : jours d'absence par motifs

Exercice	Absentéisme « compressible »		Absentéisme « incompressible »	
	Maladie ordinaire	Accident du travail	Longue maladie	Longue durée
2019	671	152	147	1 333
2020	583	139	100	176
2021	403	836	265	218
2022	683	379	-	239
2023	306	397	-	365
Total	2 646	1 903	512	2 331
<i>Part par motif</i>	35,8 %	25,8 %	6,9 %	31,5 %

Source : éditions des absences pour maladie communiquées par la commune

Or, la commune n'a mis en œuvre aucune mesure de lutte contre l'absentéisme et de prévention des accidents du travail, s'exonérant de la mise en œuvre de la recommandation formulée sur ce point par la chambre en 2018. En contradiction avec la circulaire du 11 juin 2024, le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) n'a pas été actualisé depuis 2021, date du départ de l'assistant de prévention non remplacé. La chambre invite, une nouvelle fois, la commune à agir dans ce domaine.

La collectivité a souscrit un contrat d'assurance statutaire lui permettant de couvrir ces risques. En 2022, la cotisation s'est élevée à 50 k€ et les atténuations de charges ont atteint un pic s'élevant à 392 k€ cette même année.

Une politique de formation très peu développée

La commune ne dispose pas d'un plan de formation formalisé contrairement à ce que prévoit l'article L.423-3 du code général de la fonction publique. Les agents formulent leurs demandes au fil de l'eau, sans cadre précis. Le nombre moyen de jours de formation par agent permanent s'élève à une demi-journée en 2023. La chambre invite l'ordonnateur à investir dans les ressources humaines de la collectivité par la mise en place d'un plan de formation permettant la montée en compétences de ses agents.

En conclusion, en faisant des charges de personnel une variable d'ajustement budgétaire, la commune s'est privée des ressources nécessaires au pilotage de son organisation. Cette politique atteint aujourd'hui ses limites. Les absences de plan de formation et de mesures de prévention de l'absentéisme sont préjudiciables à son bon fonctionnement.

2.1.2.2. Une politique d'achat à construire

Les charges à caractère général consolidées s'élèvent à 1,2 M€ en 2023, représentant 40,7 % des dépenses de gestion consolidées. Elles s'établiraient à 1,3 M€ en 2024 selon les données provisoires disponibles, soit 41 % des dépenses de gestion consolidées. Leur augmentation constante depuis 2021 est pour une large part imputable à la hausse des prix de l'énergie en 2022 et en 2023, mais est aussi accentuée par l'absence de travaux d'isolation des bâtiments et d'économies d'énergie de la part de la commune (cf. supra).

Tableau 24 : évolution des charges à caractère général

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	Évo. annuelle moy.	2024 provisoire
Charges à caractère général consolidées (a)	1 024	783	759	1 084	1 201	4,1%	1 291
<i>dont dépenses d'énergie</i>	<i>331</i>	<i>278</i>	<i>270</i>	<i>413</i>	<i>491</i>	<i>10,3%</i>	<i>642*</i>
Charges de gestion consolidées (b)	3 124	2 525	2 353	2 541	2 951	-1,4%	3 138
<i>Part dans les charges de gestion consolidées (a/b)</i>	<i>32,8%</i>	<i>31,0%</i>	<i>32,3%</i>	<i>42,7%</i>	<i>40,7%</i>		<i>41,1%</i>

Source : comptes de gestion de 2019 à 2023, Grands Livres 2024 / *Montant comprenant le règlement d'arriérés

La progression en 2024 s'explique par la prise en charge de factures rattachables à l'exercice précédent, rendue possible par la hausse des taux d'imposition. L'augmentation régulière de ce poste reflète aussi plusieurs carences dans l'engagement des dépenses et dans la politique d'achat de la collectivité.

Un processus de commande à sécuriser

La commune n'a pas été en mesure de communiquer de note de procédure relative à l'engagement des dépenses de la collectivité, qui ne dispose pas, compte tenu de sa taille, d'un service achat structuré. Le maire, qui n'a attribué aucune délégation de signature à ses adjoints²⁴, signe tous les devis et bons de commande qui lui sont soumis concernant le budget principal. En cas d'absence, il les valide à distance par clé électronique.

Dans la pratique, les adjointes au maire, en charge de la gestion des activités annexes (thermes, spa et Salatines), et des agents ont engagé la commune par la signature de bons de commande sans y avoir été préalablement autorisés par une délégation de signature du maire. Ces actes fragilisent les engagements de la commune au plan juridique. La chambre invite donc l'ordonnateur à élaborer une procédure d'achat prévoyant la mise en place de délégations aux élus ou aux responsables de services susceptibles d'engager la commune au plan juridique ainsi qu'un circuit de validation de la dépense.

Par ailleurs, aucune comptabilité d'engagement n'a été mise en place, contrairement à ce que prévoit l'article L. 2342-2 du CGCT et l'arrêté du 26 avril 1996 pris pour son application. Les services de la commune adressent aux fournisseurs et prestataires les bons de commande validés par les élus sans enregistrement dans le logiciel comptable. Dès lors, ils procèdent à ces engagements sans visibilité sur la consommation des crédits qui leur sont alloués. Cette pratique conduit au dépassement des crédits budgétaires votés, ainsi qu'en témoignent les nombreuses

²⁴ Par ailleurs, le maire préside toutes les commissions.

factures impayées au 31 décembre de chaque année faute de crédits disponibles (cf. supra). Il doit y être mis un terme sans délai.

Aussi, la chambre recommande à l'ordonnateur de :

9. Tenir, dès l'exercice 2025, une comptabilité d'engagement des dépenses. *Non mise en œuvre.*

L'absence assez généralisée de mise en concurrence des fournisseurs et prestataires

En ne déterminant pas la nature et l'étendue de ses besoins à satisfaire chaque année lors de l'élaboration de son budget, ce qui lui permettrait d'évaluer avec précision les crédits à y inscrire, la commune méconnaît les dispositions de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique (CCP).

Cette carence ne lui permet pas non plus de réaliser la computation des seuils de consultation prévus par ledit code. À cet égard, l'article R. 2122-8 prévoit, depuis le 1^{er} janvier 2020, que « *l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes*²⁵ (...) ». L'article R. 2121-7 précise que la valeur du besoin est déterminée pour une durée de 12 mois. Ce seuil doit être apprécié en prenant en compte les besoins récurrents de la collectivité pour chaque famille de produits homogène.

Il ressort de l'analyse des achats de la commune que peu de familles de produits excède annuellement le seuil de consultation. Toutefois, l'article précité indique que même en deçà de ce seuil, « *l'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin* ».

Or, si la commune a eu recours pour ses achats d'énergie soit à l'UGAP²⁶ (pour le gaz) soit à un groupement d'achat porté par le syndicat départemental d'énergie (pour l'électricité), elle n'a pas été en mesure de produire à la chambre les pièces justifiant d'une mise en concurrence effective pour bon nombre d'autres achats, tels que ceux relatifs à la blanchisserie ou aux entretiens et réparations des équipements et matériels, pour lesquels les mêmes fournisseurs sont reconduits d'année en année (cf. annexe 5).

La commune s'est ainsi privée de la comparaison entre plusieurs offres lui permettant d'acheter aux meilleures conditions, ce qui lui est préjudiciable, de surcroît compte tenu de sa situation financière dégradée.

Aussi, la chambre recommande à l'ordonnateur de :

10. Veiller à définir les besoins de fournitures de biens et de services et à consulter plusieurs fournisseurs et prestataires susceptibles d'y répondre. *Non mise en œuvre.*

²⁵ Ce seuil était de 25 000 € précédemment.

²⁶ L'union des groupements d'achats publics (UGAP) est une centrale d'achat public permettant aux collectivités locales d'acheter, directement auprès de l'établissement, plus de 1,4 million de références sans avoir à conclure un quelconque marché, et de se libérer des contraintes de son exécution. La centrale d'achat public assure en effet l'ensemble de la chaîne commerciale, du devis à la facturation, en passant par le règlement des éventuels litiges. Source : site de l'UGAP.

La préférence, peu pertinente au plan financier, pour la location

La commune a fait le choix, plutôt que d'acheter en pleine propriété, de louer des engins, des véhicules, des copieurs et des équipements informatiques. Le montant global des locations s'élève à 389 k€ HT de 2019 à 2023, dont 94 k€ pour la seule balayeuse, 59 k€ pour les copieurs et 44 k€ pour des micro-tracteurs et tondeuses.

Cette option aurait mérité d'être appuyée par une étude préalable en mesurant les avantages et inconvénients. En effet, la chambre mentionne le poids important que ce choix fait peser sur la section de fonctionnement de la collectivité (alors que des achats seraient comptabilisés en section d'investissement) et la non-récupération de la TVA qui aurait été possible en achetant ces matériels, par le truchement du FCTVA²⁷. Ce choix induit ainsi un surcoût de l'ordre de 20 %. La commune est invitée à réaliser cette étude.

2.1.2.3. Les arbitrages possibles sur d'autres postes de dépenses

Une progression des indemnités du maire et des adjoints

Les indemnités attribuées aux membres du conseil municipal ont progressé de près de 7 % en moyenne annuelle au cours de la période pour atteindre 87 k€ en 2023 contre 67 k€ en 2019. Les dispositions prévues par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique²⁸ et les hausses successives du point d'indice intervenues en 2022 et en 2023²⁹ sont à l'origine de cette hausse.

Tableau 25 : l'évolution des indemnités des élus, en k€

	2019	2020	2021	2022	2023	Evo. moy.
Indemnités des élus (y c. cotis. retraite et sécurité sociale)	66,9	73,7	83,0	84,3	86,6	6,7%

Source : comptes administratifs du budget principal de la commune

Le conseil municipal a en outre approuvé la majoration de 15 % des indemnités du maire et des adjoints, prévue par l'article L. 2123-22 du code précité pour les communes sièges du bureau centralisateur du canton ou qui avaient la qualité de chef-lieu de canton avant la réforme cantonale de 2013. Elle représente un coût de près de 10 k€ pour la collectivité en 2023.

L'attribution irrégulière d'un véhicule communal au maire

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT autorise le conseil municipal à mettre un véhicule à disposition, entre autres, de ses membres, « lorsque l'exercice de leurs mandats le justifie ». Cette disposition ouvre donc la possibilité, pour les élus locaux, de bénéficier d'un véhicule. Cependant, selon une jurisprudence constante, il ne peut s'agir que d'un véhicule de service et non d'un

²⁷ Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'État qui constitue la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. C'est une attribution versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements, et destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire (16,404 % du montant TTC au 31 décembre 2024), de la charge de TVA que ces derniers supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale. En effet, les collectivités et leurs groupements ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques.

²⁸ La loi « engagement et proximité » de 2019 a conduit à une revalorisation significative de 20 % à 50 % des indemnités des maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants.

²⁹ Les indemnités des élus sont indexées sur l'indice brut terminal de la fonction publique (indice 1027).

véhicule de fonction. Une réponse ministérielle (n° 20817 publiée dans le JO Sénat du 20 mai 2021) est venue confirmer ce point.

L'article précité rappelle en outre que l'attribution de véhicules de service aux élus doit être prévue par une délibération annuelle, qui en précise les conditions et les modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat. Cette délibération peut par exemple autoriser l' élu à conserver le véhicule de la commune à son domicile ; elle ne pourra pas, en revanche, autoriser l' élu à utiliser le véhicule à des fins personnelles.

La chambre relève que l'ordonnateur a utilisé, au cours de la période sous revue, de façon permanente, un véhicule de la commune, enregistré dans les documents internes de la commune comme une voiture de fonction nommément attribuée, ce que le maire n'a pas contesté. Or le conseil municipal n'a pas délibéré, au cours de la période de contrôle, sur les conditions de mise à disposition d'un véhicule au maire, ni sur des missions particulières qui lui auraient été confiées justifiant de l'utilisation d'un véhicule. Aussi, son attribution et son utilisation s'avèrent irrégulières. En outre, il n'existe pas de carnet de bord associé à ce véhicule, permettant de retracer précisément son utilisation avec la mention du kilométrage au compteur, les volumes de carburant utilisé et la nature et la durée des déplacements.

Les charges relatives à la location de ce véhicule par la commune s'établissent à plus de 20 k€ de 2019 à 2024.

Tableau 26 : coût de location de la voiture affectée au maire, en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Location	3 086	3 444	2 649	3 708	3 332	3 779	20 401

Source : Grands Livres

Il s'agit toutefois d'un coût *a minima*, la commune n'ayant pas été en mesure de communiquer les autres dépenses liées à l'utilisation de ce véhicule, sauf pour 2024. En les extrapolant, le coût total pour la collectivité est estimé à près de 40 k€ sur la période de contrôle.

Tableau 27 : estimation du coût de la mise à disposition d'un véhicule communal au maire, en €

Postes	Montant 2024
Location	4 182
Assurance	826
Entretien	442
Carburant	1 114
Total	6 564
Extrapolation sur six ans	39 384

Source : Grands Livres et pièces communiquées par la commune

Cette mise à disposition n'étant fondée sur aucun texte, la chambre recommande à la commune de :

11. Mettre un terme à la mise à disposition irrégulière d'un véhicule au maire. *Non mise en œuvre.*

2.2. La recherche de partenaires

Les leviers internes dont dispose la commune s'avèreront sans aucun doute insuffisants compte tenu de l'importance des investissements à réaliser sur les équipements thermaux et parathermaux. L'action de la commune pourrait être prolongée par le recours à ses partenaires institutionnels.

2.2.1. Des équipements de centralité qui auraient vocation à être portés par l'intercommunalité

La commune supporte des charges de centralité en assumant le financement d'équipements culturels et sportifs qui sont principalement utilisés par des usagers non contribuables de la collectivité. Ainsi, 72 % des usagers de la médiathèque, 90 % des licenciés du club de basket évoluant dans la salle Jacques Pavan et 91 % des adhérents du club de golf ne sont pas résidents de la commune. Or, sans pouvoir garantir l'exhaustivité des charges recensées, ces équipements représenteraient une charge pour la commune de 171 k€ en 2023 (dont 18 k€ en investissement).

Tableau 28 : coût des équipements culturels et sportifs de centralité, en 2023

En k€	Personnel	Entretien et maintenance	Achats	Fluides	Subventions	Total
Médiathèque	49	1	3	15		68
Salle de basket	5		18	19	15	57
Golf	43	3				46
Total	97	4	21	34	15	171

Source : Grands Livres et informations de la commune

Ils n'ont pas d'équivalent sur le bassin de vie de la communauté de communes Cagire Garonne Salat (CCCGS) et auraient donc vocation à lui être transférés. Aussi, la commune pourrait engager des discussions pour faire valoir leur intérêt communautaire, déjà reconnu pour son gymnase³⁰. La CCCGS pourrait, également, intervenir sous forme de fonds de concours.

En réponse aux observations provisoires, le président de la communauté de communes a indiqué que cette dernière « *n'a pas choisi de s'engager sur tous les équipements sportifs à large rayonnement territorial* » et qu'elle privilégie un travail d'animation du réseau des bibliothèques, « *une prise de compétence ne pouvant s'envisager que dans une approche globale de la lecture publique* ».

2.2.2. Le transfert de la compétence thermalisme à la communauté de communes

Dans son rapport public annuel 2019, la Cour indiquait qu'une des réponses aux difficultés financières de nombreuses stations thermales pourrait être apportée par un portage de l'intercommunalité, compétente en matière de développement économique.

La relance des thermes de Salies pourrait représenter un projet structurant pour la CCCGS, leur fermeture pouvant être douloureusement ressentie au plan local. D'ailleurs, le conseil communautaire a approuvé, le 11 avril 2024, la prise de compétence « études et travaux de création

³⁰ Les équipements sportifs d'intérêt communautaire rassemblent la piscine et le gymnase d'Aspet, le tennis couvert de Saint-Martory et le gymnase de Salies-du-Salat.

d'un nouvel établissement thermal à Salies du Salat, y compris la mise en œuvre des travaux de forage et de raccordement en eau thermale ».

Cette décision lui a permis de diligenter une étude de marché spécifique à l'établissement thermal³¹, confiée à l'ARAC Occitanie et à un bureau d'études spécialisé en tourisme de bien-être. L'étude, dont les résultats sont attendus pour mars 2025, doit analyser l'état actuel du marché du thermalisme et identifier les opérateurs économiques potentiellement intéressés par la reprise en concession des thermes. En effet, le président de la CCCGS a indiqué ne pas vouloir envisager de gestion en régie directe.

Dans le cas où cette étude démontrerait l'intérêt d'un acteur privé du secteur pour l'exploitation des thermes, une seconde étude serait conduite pour définir un programme de travaux dont le coût est aujourd'hui évalué sommairement à 20 M€. La CCCGS n'ayant pas la capacité financière de le financer seule, les participations de l'État, de la région et du département pourraient être sollicitées, avant d'approuver la prise de compétence d'exploitation des thermes et du spa. Elle n'interviendra pas avant 2026, pour des travaux engagés en 2027.

À cet égard, un précédent existe avec le projet de rénovation des thermes de Luchon, l'autre station thermale du département, qui a fait l'objet d'un important soutien institutionnel, les subventions publiques ayant représenté globalement 12,5 M€ pour un montant total d'investissement de 40 M€.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la commune peut difficilement utiliser le levier de la pression fiscale déjà élevée et fortement alourdie en 2024, elle dispose, en revanche, d'autres possibilités pour accroître ses recettes, en particulier celles provenant du casino, qui sont importantes en valeur absolue mais relativement faibles au regard de celles perçues par un panel de communes comparables. Bien qu'elle ne dispose plus de marges de manœuvre financières sur ses charges de personnel, elle peut en revanche faire des ressources humaines un axe d'amélioration de sa gestion, en permettant à ses agents de monter en compétences. Il lui appartient également de mettre en œuvre une politique d'achat fondée sur la mise en concurrence des fournisseurs et prestataires, susceptible de lui permettre de réaliser des économies. Enfin, des arbitrages sont possibles sur certaines dépenses telles que l'attribution, dans des conditions irrégulières, d'un véhicule communal au maire.

Ces actions, si elles intervenaient, ne suffiront toutefois pas à dégager les ressources nécessaires au financement du projet de rénovation des thermes, dont les travaux sont évalués, dans une première approche, à 20 M€. Dès lors afin d'assurer la pérennité de cet équipement qui est important pour l'attractivité du territoire, une réflexion pourrait être engagée avec l'ensemble des acteurs institutionnels.

³¹ Englobant le spa mais pas la résidence des Salatines.

ANNEXES

annexe 1 : charges de l'activité thermique	40
annexe 2 : reconstitution de la dette bancaire	41
annexe 3 : prospective financière	42
annexe 4 : concession du casino.....	43
annexe 5 : mises en concurrence réalisées sur les principaux achats de la commune	44

annexe 1 : charges de l'activité thermique

Tableau 29 : charges des budgets annexes

En €	Thermes			Spa			Salatines		
Libellés	2023	2024	2024 retraité	2023	2024	2024 retraité	2023	2024	2024 retraité
Eau et assainissement	10 767	19 228	10 396	11 677	8 918	8 918	42 139	13 135	13 136
Énergie - Électricité	27 247	50 751	40 417	39 365	47 265	44 003	25 092	46 844	35 735
Combustibles	58 122	97 435	70 887	44 601	56 220	56 220	38	285	235
Alimentation	-	-	-	62	92	92	16 960	5 692	4 484
Charges à caractère général variables	96 136	167 414	121 700	95 705	112 495	109 233	84 229	65 956	53 590
Personnel affecté par collectivité de rattach	376 164	376 185	376 185	137 600	154 626	154 626	70 323	57 104	57 104
Charges de personnel	376 164	376 185	376 185	137 600	154 626	154 626	70 323	57 104	57 104
Total charges variables	472 300	543 599	497 885	233 305	267 121	263 859	154 552	123 060	110 694
Produits de traitement	3 906	1 783	1 783	2 244	2 355	2 355	-	-	-
Fournitures d'entretien	2 188	2 529	2 500	996	540	540	1 606	697	697
Fournitures petit équipt	15 377	2 692	2 692	668	268	268	1 602	853	315
Vêtements de travail	607	200	200	-	-	-	-	-	-
Fournitures administrat.	613	1 206	1 007	359	389	235	217	105	105
Autres matières et fourn.	12 709	18 314	13 980	8 791	4 480	4 480	-	-	-
Contrats de prestations de services	59 878	79 956	41 186	4 818	6 047	6 047	3 141	6 939	5 743
Locations	298	482	482	138	1 284	988	1 049	-	-
Entretien, réparations bâtiments publics	32 931	15 862	14 879	6 845	9 662	9 662	110	-	-
Entretien autres biens mobiliers	25 354	19 015	19 015	1 629	11 897	11 897	-	-	-
Maintenance	11 447	16 481	13 081	1 740	1 675	1 675	1 022	1 493	1 214
Assurances	-	2 694	2 694	-	605	605	-	2 098	2 098
Primes assurance	-	-	-	125	-	-	-	-	-
Honoraires	-	12 500	6 250	1 000	-	-	-	-	-
Pub., publications, relations publiques	503	-	-	-	-	-	-	-	-
Frais postaux et télécoms	480	524	524	1 367	1 456	1 456	184	1 147	860
Services bancaires	184	267	267	495	520	520	148	116	116
Impôts et taxes	13 710	20 797	20 797	0	4 735	4 735	18 257	18 020	18 020
Autres impôts et taxes	14 703	0	0	3 659	-	-	1 018	1 716	1 246
Charges à caractère général fixes	194 888	195 302	141 337	34 874	45 913	45 463	28 354	33 184	30 414
Autres charges de gestion courante	-	-	-	-	-	-	150	-	-
Intérêts réglés	2 148	1 932	1 932	17 711	16 095	16 095	-	-	-
Charges financières	2 148	1 932	1 932	17 711	16 095	16 095	-	-	-
Charges exceptionnelles	-	30 726	-	-	-	-	-	-	-
Dot. aux amort. immo. incorporelles et corpo.	-	14 335	14 335	-	-	-	-	-	-
Dotations aux provisions, dépréciations	9 296	-	-	-	-	-	1 332	-	-
Dotations aux amortissements et prov.	9 296	14 335	14 335	-	-	-	1332	-	-
Emprunts en euros	4 708	5 240	5 240	40 350	41 966	41 966	-	-	-
Emprunts et dettes assimilées	4 708	5 240	5 240	40 350	41 966	41 966	-	-	-
Total des charges fixes	211 040	247 535	162 844	92 935	103 974	103 524	29 836	33 184	30 414
Total des charges	683 340	791 134	660 729	326 240	371 095	367 383	184 388	156 244	141 108

Source : comptes administratifs 2023 et comptabilités analytiques 2024

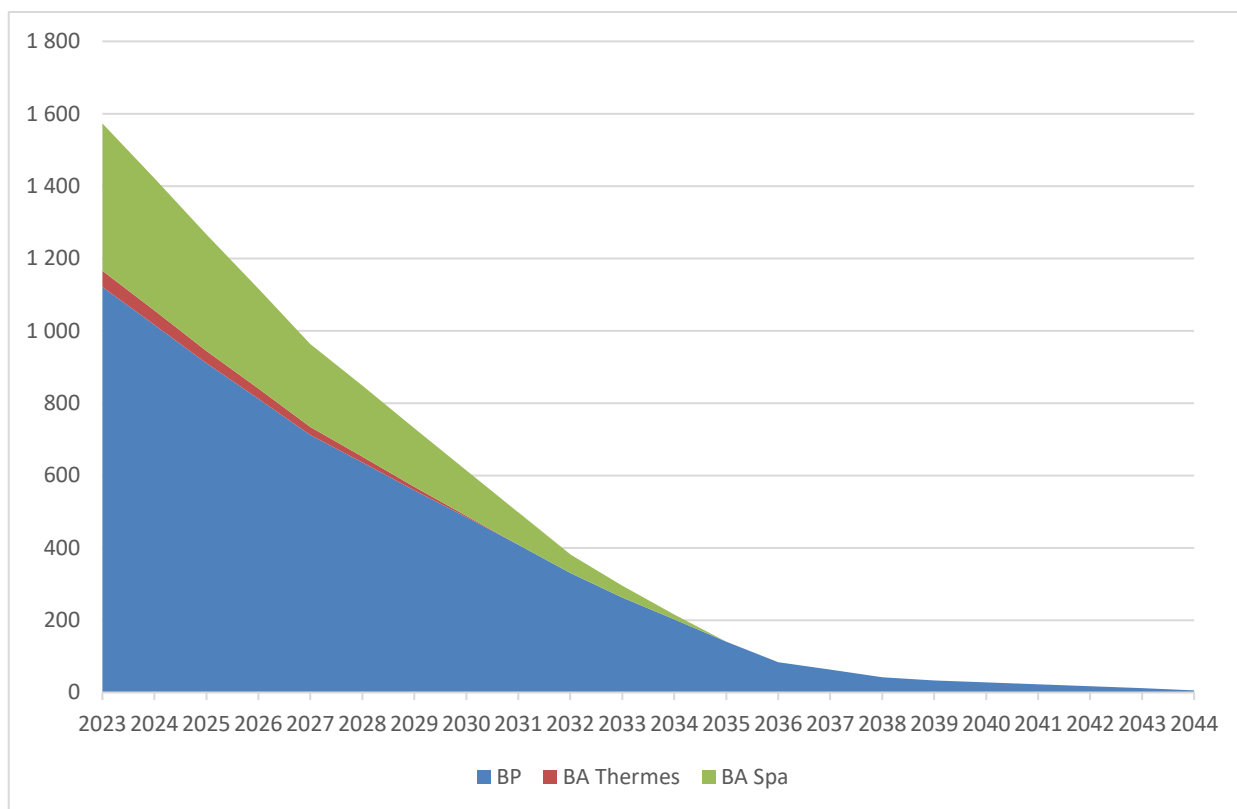
annexe 2 : reconstitution de la dette bancaire

Tableau 30 : composition de l'encours bancaire de la commune, en €

	Capital restant dû	au 31/12/23	au 31/12/24	Index	Taux 2024
Budget principal	CA	39 012,00	29 838,72	Taux fixe	4,10%
	CE 6796019	22 563,32	11 481,20	Taux fixe	3,60%
	CE 7756390	53 959,28	50 297,52	Taux fixe	3,66%
	CE 7097211	58 013,29	44 321,17	Taux fixe	3,85%
	CE 4915913	94 481,34	84 673,26	Taux fixe	1,69%
	CE 5261746	157 537,65	148 500,12	Taux fixe	2,11%
	CE 5453201	61 896,92	58 484,92	Taux fixe	1,65%
	CE 8496314	75 007,10	68 973,75	Taux fixe	4,75%
	SFIL MON539203	438 910,45	408 287,41	Taux fixe	1,60%
	DEXIA MIN264043	28 750,00	23 750,00	Taux fixe	3,36%
	CDC 538791	90 738,12	88 104,00	Livret A +1,30%	3,98%
	Total BP	1 120 869,47	1 016 712,07		2,44%
Budget annexe thermes	T1L7	44 934,81	39 694,68	Taux fixe	4,30%
	Total BAT	44 934,81	39 694,68		4,30%
Budget annexe spa	T03R	187 717,16	174 828,57	Taux fixe	4,06%
	CE 6948962	161 429,94	145 987,45	Taux fixe	3,70%
	CE 7159668	58 159,36	44 524,46	Taux fixe	4,30%
	Total BAS	407 306,46	365 340,48		3,95%
Total tous budgets		1 573 110,74	1 421 747,23		2,88%

Source : tableaux d'amortissements des emprunts

Graphique 8 : profil d'extinction de la dette consolidée, en k€



Source : tableaux d'amortissements des emprunts

annexe 3 : prospective financière

Tableau 31 : résultats de la prospective financière conduite par la chambre (comptes consolidés)

En k€	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Evo. ann. moy. 2028/2024
<i>Produits TH et TF</i>	668	1 078	1 094	1 111	1 127	1 144	1,5%
<i>Prélèvement casino</i>	652	567	576	584	593	602	1,5%
<i>Attribution de compensation</i>	189	200	200	200	200	200	0,0%
<i>Fonds départemental DMTO</i>	108	82	82	86	90	94	3,7%
<i>Autres</i>	24	12	12	12	12	12	0,0%
Fiscalité totale	1 641	1 939	1 964	1 993	2 023	2 053	1,4%
<i>Recettes Thermes</i>	479	558	566	575	583	592	1,5%
<i>Recettes Spa</i>	149	168	193	195	197	199	4,3%
<i>Recettes Salatines</i>	116	91	91	91	91	91	0,0%
<i>Recettes BP</i>	137	88	89	89	90	91	1,0%
+ Ressources d'exploitation	881	904	939	950	961	973	1,8%
+ Dotations et participations	307	295	289	283	278	272	-2,0%
= Produits de gestion (a)	2 829	3 138	3 191	3 226	3 262	3 298	1,2%
<i>Charges à caractère général</i>	1 201	1 291	1 162	1 179	1 197	1 215	-1,5%
+ Charges de personnel	1 517	1 549	1 568	1 586	1 605	1 625	1,2%
+ Subventions de fonctionnement	61	56	56	57	57	57	0,5%
+ Autres charges de gestion	172	247	267	200	203	206	-4,4%
= Charges de gestion (b)	2 951	3 143	3 053	3 022	3 062	3 103	-0,3%
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	-122	-5	139	204	199	195	NS
+ Résultat financier réel	-46	-45	-43	-45	-49	-52	3,6%
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	46	46	41	36	31	26	-13,0%
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>	so	-1	2	9	18	26	
+/- Titres et mandats annulés sur exercices ant.	-3	0	0	0	0	0	
= CAF brute	-171	-50	96	158	150	143	NS
<i>en % des produits de gestion</i>	-18,4%	-1,6%	3,0%	4,9%	4,6%	4,3%	
- Remboursement de la dette en capital ancienne	134	151	156	149	153	115	-6,6%
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	0	0	5	14	24	
= CAF nette (c)	-305	-201	-60	5	-18	4	NS
<i>en % des produits de gestion</i>	-23,4%	-6,4%	-1,8%	0,3%	-0,4%	0,2%	
+ FCTVA	15	11	3	16	56	56	51,7%
+ Subventions d'investissement reçues	25	3	15	51	51	51	108,5%
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	0	
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	40	13	18	67	107	107	68,5%
Financement propre disponible (c+d)	-265	-188	-42	72	89	111	NS
- Dépenses d'équipement	64	18	100	340	340	340	108,5%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-329	-206	-142	-268	-251	-229	2,7%
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	142	268	251	229	
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	-329	0	0	0	0	0	
Fonds de roulement net global (FRNG)	266	60	60	60	60	60	0,0%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	32,9	6,9	7,1	7,1	7,0	7,0	
Encours de dette	1 596	1 445	1 431	1 545	1 628	1 719	4,4%
<i>dont dettes antérieurement contractées</i>	1 596	1 445	1 289	1 140	986	871	-11,9%
<i>dont dettes nouvellement contractées</i>	0	0	142	406	642	848	
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	-3,2	-29,0	15,0	9,8	10,9	12,0	SO

Source : comptes consolidés 2023 et hypothèses CRC

annexe 4 : concession du casino

Tableau 32 : taux de prélèvement communal sur le produit des jeux des 20 casinos métropolitains présentant un produit compris entre 7 M€ et 10 M€ - Exercice 2023

En k€	Produit brut réel	Prélèvement total communal	Taux de prélèvement
Jonzac	9 934	1 285	12,9%
Dieppe	9 908	1 143	11,5%
Le Touquet	9 800	767	7,8%
Gérardmer	9 575	1 241	13,0%
St-Paul-les-Dax	9 154	869	9,5%
Antibes-Juan-les-pins Eden	9 091	1 172	12,9%
Casteljaloux	8 448	828	9,8%
Plouescat	8 448	700	8,3%
Le Boulou	8 420	861	10,2%
Perros-Guirrec	8 376	997	11,9%
Salies-du-Salat	8 375	652	7,8%
Ajaccio	8 253	922	11,2%
Beaulieu-sur-Mer	8 157	753	9,2%
Cavalaire-sur-Mer	8 135	880	10,8%
Villers-sur-Mer	7 968	1 014	12,7%
Cannes 3.14	7 778	1 005	12,9%
Cabourg	7 747	992	12,8%
Granville	7 575	965	12,7%
Carnac	7 307	797	10,9%
Alvignac	7 055	678	9,6%
Moyenne	8 475	926	10,9%

Source : DGFIP – Nota : le montant du prélèvement indiqué dans l'état de la DGFIP pour Salies en 2023 est de 587 k€, soit un taux de prélèvement de 7 %. Il lui a été substitué le montant effectivement constaté au compte administratif (652 k€). L'écart entre les deux sommes n'a pas été identifié ; il a certainement pour origine l'encaissement en 2023 de produits rattachables à l'exercice 2022.

annexe 5 : mises en concurrence réalisées sur les principaux achats de la commune

Tableau 33 : familles de biens et de services présentant un montant commandé supérieur à 40 k€ HT

Articles	Libellés	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Mise en concurrence
60612/60621	Energie/combustibles	299	220	213	353	389	1 473	
Principaux fournisseurs	A	82	16	1	1	89	190	Groupement
	B	0	17	57	109	15	198	achat
	C	222	79	61	31	0	393	Non
	D	0	0	1	181	241	423	UGAP
60622	Carburants	22	19	17	25	25	107	
Principaux fournisseurs	E	8	7	6	12	10	43	Non
	F	10	8	8	9	11	46	Non
Articles	Libellés	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Mise en concurrence
60623	Alimentation	40	15	14	20	17	105	
Principal fournisseur	G	34	13	10	18	9	84	Non
611	Prestations de services	94	84	69	118	161	527	
Principaux fournisseurs	H	47	23	9	32	30	141	Non
	I	0	0	31	0	29	60	Non
613	Locations	71	48	80	110	79	389	
Principaux fournisseurs	J	6	6	7	18	14	50	Non
	K	21	15	19	32	7	94	UGAP
	L	2	2	14	15	11	44	Non
	M	12	10	17	13	7	59	Oui
615	Entretien et réparations	164	100	137	109	142	652	
Principal fournisseur	N	77	53	59	34	105	328	Non
6161	Assurances	47	53	44	47	50	241	
Principaux fournisseurs	O	14	16	14	15	15	74	Non
	P	26	27	23	24	26	126	Non

Source : Grands Livres



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-greffe@crtc.ccomptes.fr
X @crococcitanie