



Chambre régionale des comptes
de Midi-Pyrénées

TOULOUSE, le 21 juillet 2010

Le Président par intérim

Réf. : GO10 145 01

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières je vous notifie le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Lourdes.

La chambre a constaté qu'aucune réponse écrite ne lui a été transmise dans le délai prévu par la loi.

Il vous appartient de communiquer ce document à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

Conformément à la loi, cette communication doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée et le rapport, assorti le cas échéant des réponses reçues, doit être joint à la convocation adressée aux membres de celle-ci. Il donnera lieu à un débat lors de sa présentation.

Vous voudrez bien me tenir informé des conditions de cette communication par tout moyen à votre convenance, par exemple en m'adressant copie d'un extrait du procès-verbal des débats ou du relevé des délibérations.

Je vous rappelle que ces observations sont, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Paul CORBIERE

Monsieur Jean-Pierre ARTIGANAVE
Maire de la commune de Lourdes
Hôtel de ville
2, rue de l'Hôtel de ville
BP 709
65107 – LOURDES CEDEX

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE MIDI-PYRENEES**

N/Réf. : GO10 145 01

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION
DE LA COMMUNE DE LOURDES
EXERCICES 2002 A 2007**

SYNTHESE DES OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION
DE LA COMMUNE DE LOURDES
Exercices 2002 à 2007

La chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Lourdes au titre des exercices 2002 à 2007, l'examen de la gestion ayant été étendu aux données disponibles les plus récentes.

Le présent contrôle a porté plus particulièrement sur la situation financière de la commune, la gestion du personnel, les relations avec les associations locales, la gestion du patrimoine culturel et l'accueil des gens du voyage.

1. La présentation de la commune

La commune de Lourdes compte 15 808 habitants. Elle présente à cet égard un caractère atypique en raison des activités liées au pèlerinage et au tourisme qui contribuent à accroître la population dans de fortes proportions. La ville de Lourdes est, en effet, un des principaux pôles touristiques de la région et la cité mariale reçoit chaque année environ 5 millions de pèlerins et visiteurs.

L'administration communale comprend 13 services et emploie 250 agents, dont la majorité est affectée aux services techniques. Les effectifs ont diminué à partir de 2005 à la suite de transferts de compétences à la communauté de communes du pays de Lourdes (CCPL).

La commune de Lourdes est également membre de plusieurs syndicats mixtes directement ou par l'intermédiaire de la CCPL. Enfin, elle a délégué au secteur privé la gestion de plusieurs services, comme l'eau et l'assainissement, les transports urbains. En revanche, elle gère directement en régie les parcs de stationnement depuis fin 2008 ainsi que le château-fort.

2. La situation financière

La situation financière de la commune de Lourdes, au cours de la période 2002-2008 s'inscrit dans l'évolution favorable constatée par la chambre lors du précédent contrôle. Elle a poursuivi son processus de désendettement de manière soutenue, l'encours ayant diminué de plus de la moitié entre 1996 et 2008. De plus, le niveau de la capacité d'autofinancement disponible a été maintenu, bien qu'il ait fléchi en 2008 en raison de charges exceptionnelles liées à l'année jubilaire.

Les charges de gestion se sont élevées à 18,266 M€ à 2008 et ont été principalement constituées par les charges de personnel (43,88 %), les charges à caractère général (32,44 %) et les autres charges de gestion courante (23,69 %)

Outre les charges de personnel, la commune a versé des subventions aux associations locales (1,316 M€) ainsi qu'une subvention d'équilibre au golf (0,155 M€/an). De plus, elle contribue au fonctionnement et à l'activité de certains organismes de regroupement.

Les produits de gestion ont diminué plus rapidement que les charges, sous l'effet conjugué de la perte de la taxe professionnelle (TP), depuis la mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU) par la CCPL en 2004, de la stabilité des taux d'imposition « ménages » depuis 2002, du mode de calcul forfaitaire de la taxe de séjour, de la baisse sensible des reversements communautaires et, enfin, de la diminution significative des compensations fiscales.

L'évolution divergente des charges et des produits de gestion devrait conduire la commune à rechercher les économies possibles sur les charges de fonctionnement.

En investissement, le financement propre disponible, constitué par la capacité d'autofinancement disponible et les ressources d'investissement (hors emprunt) a permis à la commune de réaliser plusieurs opérations et de recourir à l'emprunt de manière mesurée, ce qui a contribué à la poursuite du désendettement.

3. Le personnel

La commune de Lourdes comptait, ainsi qu'il est précisé ci-avant, 250 agents en 2008 alors qu'elle en employait 299 en 2002. Sur les effectifs totaux, l'on dénombre 218 titulaires dont 12 de catégorie A. Les charges de personnel correspondantes se sont élevées à 8,014 M€ en 2008.

La commune a transféré 56 agents à la CCPL lors du transfert de la compétence élimination des ordures ménagères (1), de la compétence scolaire, périscolaire et extrascolaire (48) et de la compétence médiathèque (7). Si le transfert de ces personnels a donné lieu à un rapport à la CTP, il convient de souligner que certaines conventions n'ont pas été passées. Une régularisation globale des transferts devrait intervenir en 2010.

Outre les transferts de personnels, la commune de Lourdes a apporté son concours à la CCPL. Ainsi, elle a mis un agent du service comptabilité à sa disposition. De plus, les services techniques et espaces verts communaux ont assuré les travaux d'entretien dans les établissements scolaires relevant désormais de la compétence de la CCPL. La mutualisation du service des ressources humaines et la passation d'une convention sur les conditions d'intervention des services techniques devraient permettre de disposer d'un cadre juridique précis concernant la mise à disposition des moyens communaux.

4. Les associations locales

La commune de Lourdes a versé des subventions à de nombreuses associations locales pour un montant global qui s'est élevé à 1,386 M€ en 2008 dont les trois quarts ont bénéficié à des organismes de droit privé. Sur l'ensemble des associations bénéficiaires, neuf d'entre elles ont perçu près des deux tiers du total dont quatre une subvention supérieure à 0,1 M€ et deux supérieures à 0,2 M€.

Certaines conventions conclues entre la commune et les associations manquant parfois de précision, de nouvelles conventions plus précises ont été passées avec les clubs sportifs. La même démarche sera élargie à l'ensemble des associations.

5. Le patrimoine culturel

La commune de Lourdes possède un château-fort, ayant fait l'objet d'un classement parmi les monuments historiques. Il abrite le musée pyrénéen, lequel fait partie du réseau des Musées de France. L'administration de l'ensemble, y compris du jardin botanique, est assurée par une assistante de conservation du patrimoine et des bibliothèques, le service regroupant 21 agents municipaux. Les charges de personnel se sont élevées à 0,361 M€ en 2008.

L'exploitation du château-fort

Le château-fort a enregistré 80 000 visiteurs par an en moyenne entre 2002 et 2008, une baisse significative de la fréquentation ayant été cependant observée au cours de ces dernières années. Si les effets globaux de pèlerinage sur l'économie locale ont donné lieu à des études, les retombées économiques, pour la commune, de la seule fréquentation du château-fort n'ont pas été jusqu'ici analysées.

Les dépenses totales se sont élevées à 0,864 M€ en 2008 dont les trois-quarts ont concerné le musée alors que les recettes ont été d'un niveau inférieur, soit 0,500 M€ en 2008. La gestion du château s'est donc traduite par un déficit de 0,364 M€ lequel, rapporté à la population, représente un coût de 26,40 € par habitant.

Les dépenses du musée sont principalement constituées par des dépenses de fonctionnement, lesquelles ne sont pas exhaustives dès lors qu'elles ne prennent pas en compte les dépenses indirectes, les services ne s'étant pas dotés jusqu'ici d'outils analytiques permettant de les calculer.

L'exploitation du château-fort est assurée directement par la commune qui a mis en place des régies de recettes et d'avances pour le musée et la boutique du musée.

La régie de recettes du musée prévoit que des particuliers peuvent délivrer des billets d'entrée moyennant une commission de 20 % du montant des billets vendus. Sont concernés deux agences de voyage et un hôtel. Toutefois, aucun mandat n'a été expressément donné par la commune aux tiers nommément identifiés pour les autoriser à encaisser des recettes communales. De même, aucune convention n'a été passée avec les intéressés. La chambre note cependant que la situation devrait être régularisée.

Par ailleurs, la commune a passé une convention avec une société privée pour la commercialisation d'un passeport touristique moyennant des rétrocessions. La formule présente un réel intérêt commercial. L'organisation est cependant relativement complexe et sa mise en œuvre nécessite un suivi particulièrement rigoureux de la part du régisseur.

Les opérations de conservation du château-fort

La commune a réalisé un certain nombre d'opérations de restauration et d'entretien du château-fort en assurant généralement la maîtrise d'ouvrage tandis que la maîtrise d'œuvre est assurée par les services de l'Etat. Le montant total des dépenses correspondantes s'est élevé à 0,740 M€ entre 2002 et 2008, soit 0,123 M€/an en moyenne.

Il est à noter que le bilan sanitaire du château-fort, réalisé par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), a conclu à la nécessité de réaliser des travaux pour un montant total estimé à 6 M€

Les collections du musée

Le musée pyrénéen possède une riche collection d'objets et d'œuvres d'art et dispose d'un fonds documentaire.

L'inventaire des objets et œuvres d'art est retracé dans des registres établis en 1947 et couvrant la période 1911-1996. Les objets en dépôts sont répertoriés dans un registre spécifique depuis 1970. Toutefois, l'inventaire des collections est loin d'être exhaustif et le registre des dépôts ne couvre pas la période antérieure à 1970. De surcroît, tous ces inventaires n'ont pas donné lieu, jusqu'ici, à une véritable exploitation scientifique et les récolements par typologie des collections n'ont pas encore été effectués.

Le fonds documentaire est également répertorié dans des registres qui comprennent plusieurs milliers de références. Toutefois, le récolement effectué en 2008 a permis de constater que 251 ouvrages n'ont pas été retrouvés et l'état sanitaire de la collection a été jugé moyen. De surcroît, le fonds documentaire n'est pas organisé matériellement de manière rigoureuse et n'a pas fait l'objet, à ce jour, d'une exploitation thématique de manière scientifique.

6. L'accueil des gens du voyage

L'aire d'accueil du Béout

La commune de Lourdes a créé, en 2003, une aire d'accueil des gens du voyage pouvant accueillir 37 caravanes. Elle a adopté un règlement intérieur définissant les droits et obligations des occupants. De plus, elle a conclu, avec l'Etat, une convention prévoyant le versement d'une subvention forfaitaire.

Les dépenses d'investissement ont essentiellement concerné la création de l'aire (0,760 M€). Les dépenses de fonctionnement d'un montant total de 39 973,50 € ont été largement financées par la subvention forfaitaire de l'Etat d'un montant de 59 807,80 €, ce qui a permis à la commune de dégager un excédent.

Malgré cette situation favorable, les recettes encaissées par la commune ne représentent pas la totalité des ressources dont elle pourrait disposer. En effet, les occupants n'effectuent pas les versements, contrairement aux dispositions du règlement intérieur. Ainsi, ils n'acquittent pas la redevance due au titre du stationnement. De surcroît, ils ne participent pas non plus aux charges générales de fournitures d'eau et d'électricité, la ville ayant renoncé au dispositif de règlement par cartes magnétiques à la suite de la dégradation des bornes. Ces anomalies expliquent le déficit d'exploitation de l'aire et rompt par ailleurs le principe de l'égalité des citoyens devant les services publics.

Le pèlerinage des gens du voyage

La commune de Lourdes accueille chaque année, à l'occasion du pèlerinage des gens du voyage, plus d'un millier de caravanes sur des terrains mis à sa disposition par des associations ou des particuliers, soit à titre gratuit, soit moyennant le versement d'un loyer.

Le coût net de l'accueil des gens du voyage supporté par la commune de Lourdes, à l'occasion de leur pèlerinage annuel, s'est élevé à 63 871,99 € en 2008.

SOMMAIRE

1	L'ANALYSE FINANCIERE.....	2
1.1	L'analyse des principaux agrégats.....	2
1.2	L'analyse détaillée.....	2
1.2.1	En fonctionnement.....	2
1.2.2	En investissement	4
1.3	La qualité de l'information financière.....	4
2	LE PERSONNEL	5
2.1	Le transfert des agents	6
2.2	La mise à disposition des agents	6
2.3	La participation des services communaux à l'activité de la CCPL.....	7
2.4	L'absentéisme des agents	7
3	LES ASSOCIATIONS LOCALES	7
3.1	Les dispositions conventionnelles	7
3.2	L'apport d'avantages en nature	8
4	LE PATRIMOINE CULTUREL	9
4.1	L'exploitation du château-fort et du musée.....	9
4.2	Les modes de gestion.....	11
4.3	Les opérations de conservation du château-fort	12
4.4	Les collections du musée.....	13
5	L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE.....	15
5.1	L'aire d'accueil du Béout	15
5.2	Le pèlerinage des gens du voyage.....	17

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LES COMPTES ET LA GESTION
DE LA COMMUNE DE LOURDES**

Exercices 2002 à 2007

PREAMBULE

Située au sud-ouest du département des Hautes-Pyrénées, dans l'arrondissement d'Argelès-Gazost, à 20 kms de Tarbes, la commune de Lourdes compte 15 808 hab. La ville de Lourdes accueille de nombreux pèlerins et visiteurs qui, chaque jour, viennent en moyenne doubler sa population. Ainsi, les activités liées au pèlerinage et au tourisme attirent chaque année quelque 5 millions de pèlerins.

Ce contexte constitue une donnée fondamentale pour la ville qui a dû adapter ses infrastructures, notamment dans le domaine de l'accueil, Lourdes occupant le deuxième rang des villes hôtelières de France après Paris, avec 250 hôtels en centre-ville.

Au-delà du pèlerinage, Lourdes possède un riche patrimoine culturel avec en particulier un célèbre château-fort comprenant le musée pyrénéen qui attire, chaque année, 80 000 visiteurs en moyenne. Elle fait partie des grands sites de la région Midi-Pyrénées

Ainsi, la commune de Lourdes présente un caractère atypique par rapport aux communes appartenant à la même strate démographique.

L'administration communale, installée au centre ville dans trois bâtiments séparés, comprend 13 services et emploie 250 agents.

La commune a délégué la gestion de plusieurs services à des sociétés privées, comme l'eau et l'assainissement, les transports urbains ou encore pour partie le golf. En revanche, elle gère directement, en régie, le funiculaire du Pic du Jer, le château-fort ainsi que les parcs de stationnement depuis fin 2008.

Par ailleurs, elle a confié la gestion de certaines activités à des associations sportives, sociales et culturelles auxquelles elle verse des subventions et apporte à certaines d'entre elles des moyens en nature.

Dans le cadre de l'intercommunalité, la commune a transféré un certain nombre de compétences à la communauté de communes du pays de Lourdes (CCPL), créée en décembre 2002, en particulier l'élimination des déchets ménagers et d'autres dans les domaines scolaire et culturel.

Enfin, la commune est également membre de plusieurs syndicats mixtes et confie la réalisation de diverses prestations à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale.

Le présent contrôle de la chambre régionale des comptes porte sur les exercices 2002 à 2007 avec une actualisation sur la base des données disponibles les plus récentes.

1 L'ANALYSE FINANCIERE

1.1 L'analyse des principaux agrégats

Le budget global de la commune de Lourdes s'est élevé, en 2008, à un total de 35,290 M€ dont 28,041 M€ pour le seul budget principal. Les dépenses de fonctionnement représentent 20,896 M€, soit les trois-quarts environ du budget principal.

La situation financière au cours de la période 2002-2008 s'inscrit dans l'évolution favorable constatée par la chambre lors du précédent contrôle. Ainsi, la commune a poursuivi le processus de désendettement de manière soutenue, l'encours ayant été ramené de 38,542 M€ au 1^{er} janvier 1996 à 17,446 M€ au 31 décembre 2008, comme le rappelle le maire dans sa réponse aux observations de la chambre. De plus, le niveau de la capacité d'autofinancement disponible a été maintenu, malgré un fléchissement en fin de période, provenant en partie des charges exceptionnelles liées à l'année jubilaire, le surplus des dépenses de fonctionnement lié à cet évènement étant estimé par la commune à 0,5 M€.

Cependant, la chambre a relevé que les produits de gestion ont enregistré une diminution, elle-même liée à une baisse de l'attribution de compensation versée par la CCPL entre 2004 et 2008, alors que les charges ont été relativement stables, ce qui devrait amener la commune à être vigilante à l'égard de ces évolutions. En effet, un autofinancement restauré devrait permettre à la commune de faire face au financement d'opérations d'investissement dont la réalisation s'avèrerait nécessaire et de procéder ainsi à un recours modéré à l'emprunt afin de ne pas altérer le processus de désendettement engagé depuis plusieurs années.

1.2 L'analyse détaillée

1.2.1 En fonctionnement

Au-delà des données propres à un exercice donné, la chambre s'est attachée à examiner les tendances fortes qui peuvent être dégagées tant au regard des dépenses que des recettes.

- *Les charges*

Les charges de gestion, constituées des charges de personnel, des charges à caractère général, des subventions et autres charges restent quasi stables. Elles ressortent à 18,3 M€ en moyenne sur la période examinée et sont sensiblement inférieures aux produits qui s'élèvent à 22,1 M€ en 2008 (cf. [Annexe 1](#)).

Cette stabilité résulte de la diminution des charges de personnel en raison du transfert d'un certain nombre d'agents à la CCPL, notamment en 2005 et 2007, et de la baisse des charges à caractère général. Les subventions et les autres charges ont, à l'inverse, augmenté.

Ainsi, les subventions versées aux organismes de droit privé ont progressé de 1,494 M€ à 1,677 M€ entre 2002 et 2008, la part concernant les seules associations locales a représenté 1,386 M€ en 2008. La commune justifie cette progression par une démarche volontaire d'accompagnement et de soutien financier des clubs et associations. La chambre prend note de la décision prise par la ville d'encadrer cette évolution de façon plus étroite.

En outre, la ville verse chaque année, au titre de charges exceptionnelles, une subvention d'équilibre de 0,155 M€ en moyenne pour l'exploitation du golf. S'agissant de l'office du tourisme, la ville ne verse plus de subvention dès lors qu'elle lui reverse le produit de la taxe de séjour, hors part du département.

Par ailleurs, les charges courantes ont atteint un niveau élevé, ce niveau devant être rapproché de la DGF dont le montant est supérieur à celui des communes comparables dès lors qu'elle repose sur la dotation touristique, comme le rappelle le maire dans sa réponse.

- *Les produits*

Les produits de gestion ont enregistré une baisse sensible de 2002 à 2007, un léger redressement ayant été enregistré en 2008. Ils sont en effet passés de 24,8 M€ à 22,1 M€ sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, les ressources fiscales totales au sens large, qui représentent près de la moitié des recettes de gestion (47,53 %), ont globalement baissé de 1,8 M€ environ au cours de la période. En effet, la commune n'encaisse plus la TP depuis 2004, année de la mise en place de la TPU par la CCPL. A l'inverse, le produit des trois taxes « ménages » a progressé sous le seul effet d'une évolution favorable des bases, les taux d'imposition votés en 2002 ayant été maintenus jusqu'en 2008, alors que le périmètre des bases fiscales s'est réduit du fait de diverses compétences transférées.

S'agissant de la taxe de séjour (0,76M€), celle-ci est reversée, comme indiqué plus haut, à l'office du tourisme de Lourdes et ne constitue pas une ressource fiscale disponible pour la commune.

Au regard des reversements communautaires de la CCPL à la commune de Lourdes, ils ont diminué de moitié en quatre ans passant de 6,09 M€ en 2004 à 3,09 M€ en 2008, en raison de l'extension des compétences de la CCPL et de l'accroissement des charges correspondantes.

Quant aux compensations de l'Etat, elles ont également subi une baisse sensible, leur montant ayant été ramené de 2,816 M€ en 2002 à 0,523 M€ en 2008.

- *Eléments de synthèse*

Il résulte de l'évolution contrastée des charges et des produits de gestion que l'excédent brut de fonctionnement a diminué de manière significative (de 6,485 M€ en 2002 à 3,871 M€ en 2008).

Après prise en compte des autres charges et produits exceptionnels et financiers et du remboursement du capital de la dette, la capacité d'autofinancement disponible a été ramenée de 0,97 M€ en 2002 à 0,806 M€ en 2007. Elle a été négative en 2008 (-56 578 €).

Tous ces éléments plaident pour la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement afin que la collectivité conserve sa capacité d'autofinancer de manière significative les investissements indispensables.

1.2.2 En investissement

La CAF disponible et les autres ressources d'investissement ont permis à la commune de disposer d'un financement propre disponible (4,5 M€an) suffisant pour couvrir les trois-quarts des dépenses d'investissement réalisées (5,9 M€an), notamment l'aménagement des Halles municipales, de la place Marcadal, ainsi que des travaux de voirie. Pour le reste, elle a eu recours à l'emprunt pour couvrir le besoin de financement qui s'est élevé à 1,5 M€an en moyenne.

Ainsi, la commune a poursuivi le processus de désendettement engagé depuis plusieurs années, comme l'avait constaté la chambre lors du précédent contrôle, l'encours ayant diminué de 7,4 M€en huit ans (de 23,6 M€en 2002 à 16,2 M€en 2008).

Cette évolution favorable pourrait cependant s'infléchir avec la participation de la ville au plan de relance gouvernemental. En effet, les dépenses d'investissement sont passées de 8,424 M€à 11,708 M€entre 2008 et 2009, et devraient se situer à hauteur de 10,9 M€en 2010 et 7,7 M€en 2011.

Pour assurer le besoin de financement qui en résultera, la commune devra mobiliser de nouveaux emprunts qui seront de nature à ralentir le processus de désendettement. En effet, le maire confirme, dans sa réponse aux observations provisoires, que l'accompagnement du plan de relance gouvernemental entraîne, en 2010, un recours accru à la mobilisation d'emprunts avec une mobilisation prévisionnelle de 5 M€

En outre, les travaux de restauration du château-fort, dont le coût total a été estimé par l'Etat à 6 M€, nécessiteront le recours à l'emprunt pour des montants, encore indéterminés, mais assurément significatifs même si des concours extérieurs sont sollicités.

Ainsi, et dans un souci de bonne gestion, la chambre estime qu'il n'y aurait que des avantages pour la commune à se doter d'un programme prévisionnel d'investissement lui permettant d'avoir une meilleure lisibilité sur les opérations à réaliser sur plusieurs exercices et sur leur financement.

1.3 La qualité de l'information financière

Les instructions comptables auxquelles sont soumises les collectivités, en particulier l'instruction M14, visent à assurer la sécurité comptable des opérations tout en permettant de rendre compte de la situation patrimoniale de la collectivité comme des engagements contractés.

La chambre s'assure, à l'occasion des contrôles qu'elle effectue, du respect des dispositions que comportent ces instructions et relève les manquements qu'elle est amenée à constater.

- *Sur les écritures relatives aux cessions d'immobilisation*

Lorsqu'une collectivité cède une immobilisation, il y a lieu de constater en comptabilité (instruction M 14), la sortie du bien du patrimoine pour sa valeur comptable nette, le produit de la cession dudit bien, enfin la différence (plus-value ou moins-value) entre sa valeur comptable et le produit de la cession.

La chambre a observé des erreurs de comptabilisation du produit des cessions sur plusieurs exercices. En effet, les écarts entre la valeur comptable du bien sorti de l'actif et le produit de cession, se traduisant par une plus-value ou une moins-value, ne correspondent pas au solde porté au bilan (c/19). Plusieurs cas ont ainsi été relevés sur les exercices en 2002, 2003, 2004, 2005 et 2007.

Sur ce point, le maire indique, dans sa réponse, avoir transmis au comptable un état contenant des éléments devant lui permettre de procéder aux opérations de régularisation correspondantes.

- *Sur la présentation des comptes*

La présentation des annexes budgétaires relatives aux subventions aux associations et aux participations aux organismes de regroupement devrait être améliorée dans un souci d'une meilleure lisibilité.

En effet, l'état récapitulatif retrace l'ensemble des subventions versées, lesquelles peuvent faire l'objet d'imputations sur des articles budgétaires différents à l'intérieur du même chapitre 65. Il est dès lors difficile en l'état, de rapprocher directement les montants figurant au compte administratif avec l'état récapitulatif joint en annexe.

De même, la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune mentionne le Sivom du canton de Lourdes-Est dont la commune n'est pas membre ainsi que le syndicat mixte d'études, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération tarbaise alors que la compétence correspondante a été transférée à la CCPL. En revanche, elle ne mentionne pas le syndicat départemental d'électrification des Hautes-Pyrénées auquel adhère cependant la commune.

Toutefois, la chambre prend acte des mesures correctives prises par la commune lors de l'adoption du budget primitif 2010. Ainsi, un état récapitulatif plus détaillé des subventions a été établi et la liste des participations a été revue.

Par ailleurs, sur les 17 régies que compte la commune, 8 d'entre elles n'ont jamais été vérifiées ni par le comptable, ni par l'ordonnateur. A cet égard, la chambre rappelle les obligations de contrôle qui découlent de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 auxquelles l'ordonnateur est tenu en la matière.

2 LE PERSONNEL

La commune de Lourdes comptait 250 agents en 2008. Cet effectif était de 299 en 2002, soit 49 agents de plus. Cette baisse sensible est principalement liée au transfert de personnels à la CCPL.

Sur les effectifs totaux, l'on dénombre 218 titulaires parmi lesquels 188 agents de catégories C et 12 agents de catégorie A.

A noter enfin que les agents appartiennent, en majorité, aux services techniques (155 sur 218 titulaires).

2.1 Le transfert des agents

La commune a transféré 56 agents à la CCPL dont un agent au titre de la compétence « élimination des déchets ménagers », 48 agents lors du transfert de la compétence scolaire, périscolaire et extrascolaire en 2005 et 7 agents lors du transfert de la compétence médiathèque.

La chambre a relevé que le transfert de personnel à la CCPL, s'il a bien donné lieu à un rapport de la commission technique paritaire, il n'a pas toujours été opéré de manière satisfaisante.

En effet, en matière d'élimination des déchets ménagers, le transfert de personnel a été opéré sur la base d'une décision du conseil communautaire et de conventions passées avec les communes concernées. En revanche, dans le domaine scolaire, le conseil communautaire a, par délibération du 8 juillet 2005, décidé le transfert de personnel mais les conventions correspondantes n'ont pas été passées. De même, pour la compétence « médiathèque » et « cyber-base intercommunale », aucune délibération n'a été prise et aucune convention n'a été conclue.

La chambre prend acte qu'une régularisation globale des transferts sera opérée en 2010.

2.2 La mise à disposition des agents

▪ La mise à disposition des agents auprès de la CCPL

La commune a mis un agent du service comptabilité à la disposition de la CCPL pour assurer la gestion de la paie de son personnel.

La chambre relève que si cette mise à disposition a fait l'objet de conventions, en 2006 et en 2007, aucun nouvel arrêté de mise à disposition n'a été pris, ni en 2008, ni en 2009.

Outre l'absence de support juridique, la mise à disposition de cet agent s'est déroulée dans des conditions particulières. Ainsi, l'intéressé a tout d'abord exercé ses fonctions au siège de la CCPL, de 2005 à 2008, puis il a souhaité revenir dans les services de la ville pour y exercer néanmoins les mêmes fonctions.

La chambre prend cependant acte que la mutualisation du service des ressources humaines entre la CCPL et la commune, décidée par délibérations concordantes des 19 et 25 mars 2010, devrait permettre de régulariser cette situation.

▪ La mise à disposition des agents auprès de diverses structures

Hormis la CCPL, la commune a mis également un agent à la disposition de l'office du tourisme municipal moyennant le remboursement des charges y afférentes et quatre agents à la disposition d'associations sportives (Football Club XI, Basket Club Lourdais, Pelotaris Club Lourdais et le Tennis Club Lourdais) à titre gratuit.

2.3 La participation des services communaux à l'activité de la CCPL

Les services techniques et espaces verts de la commune, qui assuraient les travaux d'entretien dans les établissements scolaires avant le transfert de la compétence scolaire à la CCPL, poursuivent leurs activités pour le compte, cette fois, de la CCPL.

Selon les informations recueillies, une convention devrait être établie en 2010 afin de définir les conditions d'intervention des personnels des services techniques et espaces verts.

2.4 L'absentéisme des agents

A l'issue du précédent contrôle (1996-2001), la chambre avait appelé l'attention de la commune sur le taux d'absentéisme significatif et l'invitait à engager une réflexion sur ce dossier.

La ville a indiqué que les causes de l'absentéisme sont multiples, notamment le vieillissement des effectifs, qui génère mécaniquement un absentéisme dû à la maladie. S'y ajoutent l'organisation et les conditions de travail qui ont également un effet sur l'absentéisme.

Il est souligné à cet égard qu'une réflexion a été menée visant à restreindre l'absentéisme de courte ou moyenne durée dans la mesure où l'absentéisme de longue durée est souvent synonyme de maladies graves et de ce fait difficilement compressible.

La chambre prend acte de la mise en place de plusieurs actions de formation avec le concours soit du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), soit d'organismes externes à la fonction publique territoriale, du recrutement d'un agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité ainsi que de la mise en œuvre de diverses mesures incitatives afin de permettre aux agents de réintégrer de manière durable leur poste de travail.

3 LES ASSOCIATIONS LOCALES

Comme il a été indiqué ci-dessus, la commune de Lourdes octroie des subventions à plus de 150 associations locales et apporte, à certaines d'entre elles, son concours sous forme de moyens humains ou matériels. Le montant total versé en 2008 s'élève à 1,386 M€

Les modalités selon lesquelles ces subventions sont versées appellent toutefois plusieurs remarques.

3.1 Les dispositions conventionnelles

Après la décision d'octroi par le conseil municipal, les subventions font l'objet de conventions passées avec les associations bénéficiaires. Ces conventions définissent les engagements réciproques des parties : pour l'association mener des activités conformes à son objet statutaire, pour la collectivité en contrepartie, octroyer une aide financière. Certaines dispositions conventionnelles manquent cependant de précision.

En effet, il apparaît que les dispositions des conventions signées depuis 2003, et relatives aux conditions d'utilisation de la subvention, n'indiquent plus, de manière expresse, les obligations des associations de produire les justifications d'emploi des subventions.

De plus, les conventions passées avec les associations manquent parfois de précision sur l'objet et les activités des associations bénéficiaires.

Toutefois, la chambre prend acte de la réponse de la commune, laquelle prévoit que de nouvelles conventions plus précises, adoptées par délibération du 25 mars 2010, ont été passées le 6 avril 2010, avec les clubs sportifs et que ce type de convention devrait être élargi ultérieurement aux autres associations locales.

3.2 L'apport d'avantages en nature

▪ *Les agents mis à disposition*

Jusqu'en 2006 inclus, la commune a passé, avec des associations sportives, une convention prévoyant la mise à disposition d'agents, en les exonérant de remboursement, conformément aux dispositions alors en vigueur.

Toutefois, en 2007, des modifications ont été introduites par le législateur. Ainsi, la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a notamment remplacé l'article 41 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 concernant la mise à disposition. Le nouvel article 41-II précise désormais que « ... *la mise à disposition donne lieu à remboursement* ».

Il ressort toutefois de l'instruction qu'aucune convention n'a été passée avec les associations en 2007. La commune a, en effet, considéré que l'application de ces nouvelles dispositions pourrait créer des difficultés financières aux associations et a donc décidé de ne pas les appliquer en 2007. Pour autant, aucune décision n'a été formellement prise dans ce sens.

En 2008, le conseil municipal a pris, le 18 décembre, une délibération qui reprend de manière expresse les dispositions prévoyant désormais que la mise à disposition donne lieu à remboursement. Pour autant, la commune a exonéré à nouveau les associations de procéder au remboursement et a ainsi vidé de son sens la clause conventionnelle.

Les services ont justifié la position de la commune au motif qu'exiger une participation financière des associations conduirait celles-ci à demander une subvention d'un montant plus élevé. En tout état de cause, la commune a exonéré les associations de remboursement en 2007 et en 2008 pour des agents mis à leur disposition sans respecter les nouvelles dispositions en vigueur.

Cependant, la chambre prend acte qu'en application d'une délibération du 12 octobre 2009, la commune a passé de nouvelles conventions avec les clubs sportifs prévoyant la mise à disposition de fonctionnaires moyennant le remboursement des rémunérations et des charges sociales.

- *Les autres moyens*

Outre le versement de subventions et la mise à disposition de personnels, la commune a également apporté, à diverses associations, des moyens en nature, comme la mise à disposition de locaux ou encore la prise en charge de frais de fonctionnement.

Il résulte cependant du contrôle que les conventions de mise à disposition de locaux à titre gratuit n'ont pas été passées. De surcroît, les moyens communaux dont bénéficient les associations n'ont pas donné lieu, jusqu'ici, à une valorisation, ce qui prive la commune de données utiles et ne lui permet pas d'apprécier les demandes de subvention au regard des besoins réels des associations.

La chambre estime qu'une mise à plat de l'ensemble des aides apportées aux associations devrait permettre à la commune de disposer d'un ensemble de données et d'informations de nature à faciliter la décision d'octroi des subventions.

4 LE PATRIMOINE CULTUREL

La commune de Lourdes possède un château-fort du 11^{ème} siècle, remanié au 14^{ème} siècle et classé parmi les monuments historiques, en raison de l'intérêt qu'il présente du point de vue de l'histoire et de l'art au regard de la cohérence, de l'ancienneté et de la qualité architecturale de la forteresse.

Situé en centre ville, proche de l'hôtel de ville et à proximité des sanctuaires, le château-fort abrite le musée pyrénéen, créé en 1921, faisant partie du réseau des musées de France. Il possède les plus importantes collections sur l'histoire des Pyrénées françaises et espagnoles.

Outre le musée, le château-fort comprend, à l'extérieur, un jardin botanique avec des maquettes d'architectures pyrénéennes.

L'administration de cet ensemble culturel, assurée par une assistante de conservation du patrimoine et des bibliothèques, comprend 21 agents municipaux dont 15 titulaires, présents sur site de manière permanente. Plus de la moitié du personnel relève des services techniques de la ville (11 sur les 21). Les charges de personnel correspondantes se sont élevées à 0,361 M€ en 2008.

4.1 L'exploitation du château-fort et du musée

- *La fréquentation du château-fort*

Ouvert au public, le château-fort a reçu 80 000 visiteurs par an en moyenne entre 2002 et 2008, année il est vrai exceptionnelle, due à la visite du Pape.

En réalité, le château-fort, qui accueillait plus de 100 000 visiteurs par an en moyenne, au cours des années 1980-1990 a, par la suite, enregistré une baisse significative au cours des dernières années, avant de connaître une progression non négligeable entre 2003 et 2009.

Si des études ont pu être réalisées sur les effets globaux du pèlerinage sur l'économie locale, portant notamment sur les motivations des visiteurs, les retombées économiques liées à la seule fréquentation du château-fort ne paraissent pas avoir été analysées.

La chambre prend cependant note que plusieurs actions ont été menées visant à accroître la fréquentation du monument et que la commune envisage d'effectuer une analyse plus fine de la fréquentation permettant de valider les actions nouvelles devant être envisagées lors de la saison touristique 2011.

- *Les aspects budgétaires et financiers*

Les dépenses et les recettes de l'ensemble château-fort-musée pyrénéen ne sont pas retracées dans un budget spécifique. En revanche, elles sont individualisées dans la présentation fonctionnelle du budget principal de la commune sous la fonction 32 « *conservation et diffusion du patrimoine* ».

Les dépenses totales se sont élevées à 0,864 M€ en 2008, dont les trois quarts ont concerné le musée alors que les recettes totales se sont élevées à 0,500 M€ pour la même année.

Ainsi, la gestion et la conservation du château-fort se sont traduites par un déficit systématique, la charge nette incombant à la ville s'élevant à 0,364 M€ en 2008. Rapportée à la population de Lourdes, cette charge nette représente un coût de 26,40 € par habitant.

Les dépenses du musée (0,636 M€) concernent principalement le fonctionnement (0,632 M€), près de la moitié représentant des charges de personnel (0,360 M€). Quant aux dépenses d'investissement, elles sont extrêmement limitées (3 640 €).

Toutefois, ces données ne sont pas exhaustives puisqu'elles ne prennent pas en compte les dépenses indirectes. En effet, les dépenses relatives aux prestations réalisées en régie par les services techniques de la commune ont été communiquées pour les exercices 2007 et 2008 et non sur toute la période, compte tenu des difficultés d'en déterminer le montant en l'absence d'outils de comptabilisation adaptés.

La chambre prend note des engagements de la commune de mettre en place une comptabilité analytique intégrant les charges indirectes.

Les recettes totales du musée (0,438 M€) proviennent essentiellement des droits d'entrée, d'un montant de 0,377 M€ en 2008, représentant 91,60 % des recettes totales. Les autres recettes comprennent le produit des ventes à la boutique du musée.

Les dépenses du château (0,228 M€) sont principalement constituées par l'investissement (0,225 M€). Elles correspondent à des travaux de restauration et d'entretien dont le financement est couvert en partie par des subventions de l'Etat et de la région Midi-Pyrénées. En revanche, les dépenses de fonctionnement sont extrêmement limitées (2 519 €).

4.2 Les modes de gestion

L'exploitation du château-fort est assurée directement par la collectivité. Celle-ci a mis en place quatre régies : une régie de recettes et une régie d'avances respectivement pour le musée et pour la boutique du musée.

Outre la régie de recettes du musée, la vente des tickets d'entrée et l'encaissement des recettes correspondantes s'appuient sur deux dispositifs complémentaires qui appellent plusieurs remarques.

- *La vente des tickets d'entrée par des tiers*

La régie de recettes du musée prévoit que des particuliers, tels que détaillants de tabac, bureaux de presse, bureaux d'excursions, pensions de famille, hôtels, transports en commun de la ville de Lourdes (TCVL,) campings, peuvent délivrer des billets d'entrée au château-fort, moyennant une commission fixée à 20 % du montant des billets vendus. Actuellement, deux agences de voyage et un hôtel commercialisent des tickets d'entrée et en encaissent le produit avant de le reverser à la commune.

Toutefois, aucun mandat n'a été expressément donné par la commune aux tiers nommément identifiés pour les autoriser à encaisser des recettes communales. De même, aucune convention n'a été passée avec les intéressés leur rappelant les règles de la comptabilité publique, notamment en matière d'encaissement et de suivi des recettes communales. De plus, la commune n'a pas davantage créé une sous-régie ou nommé un suppléant au régisseur chargé de cette tâche. De surcroît, elle n'a pas non plus pris les mesures appropriées suite aux constatations et préconisations du comptable public, à l'issue de la vérification de la régie.

La chambre prend note de la réponse de la commune, laquelle indique que les trois organismes concernés ont été informés de la nécessité d'être nommés mandataires du régisseur titulaire.

- *La participation à la commercialisation du Passeport touristique*

Le deuxième dispositif de vente des tickets et d'encaissement des recettes réside dans la participation de la ville, avec d'autres partenaires locaux, à la commercialisation du passeport touristique « Visa Lourdes » géré par une société privée. Le passeport permet aux visiteurs d'accéder à plusieurs activités touristiques de la ville, dont le château-fort et le funiculaire du Pic du Jer.

La commune de Lourdes a conclu le 19 mai 2009, pour l'année, avec la société Visa Touristique Lourdaise (VTL) une convention relative au passeport touristique « Visa Lourdes ». Aux termes de la convention la ville reçoit, en début de saison, un certain nombre de passeports touristiques, en assure la vente et en verse le produit à la société VTL qui procède alors à des rétrocessions.

Concrètement, le régisseur encaisse d'abord le produit de la vente des passeports, puis le reverse, par l'intermédiaire du comptable public, à la société, laquelle effectue enfin les rétrocessions à la commune.

La formule présente un réel intérêt commercial puisque le produit de la vente des passeports hors site, permettant aux visiteurs d'accéder au château-fort, est plus de deux fois plus élevé que le produit de la vente directement encaissé par le régisseur du musée (25 078 € contre 12 759 € en 2008). L'organisation est cependant relativement complexe et sa mise en œuvre nécessite un suivi particulièrement rigoureux de la part du régisseur, lequel a été libéré des autres tâches qu'il exerçait antérieurement.

La chambre recommande à la commune de poursuivre sa réflexion sur les régies de recettes du musée afin que la vente des tickets d'entrée par des personnes autres que le régisseur soit effectuée dans le respect des instructions comptables applicables en la matière.

4.3 Les opérations de conservation du château-fort

La commune a réalisé plusieurs opérations d'investissement concernant le château-fort au cours de la période examinée.

Ces opérations d'investissement sont généralement réalisées sous maîtrise d'ouvrage de la ville, sauf exception. La maîtrise d'œuvre est assurée soit par l'architecte des monuments historiques sous l'égide de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) pour les travaux de restauration, soit par les bâtiments de France du service départemental d'architecture du patrimoine des Hautes-Pyrénées pour les travaux d'entretien.

Le financement des travaux de réparation et de restauration est assuré sur des crédits d'investissement alors que les travaux d'entretien sont financés par des crédits de fonctionnement.

▪ *Les opérations réalisées*

Les dépenses réalisées entre 2002 et 2008 se sont élevées à 0,740 M€ (0,123 M€ an en moyenne) et ont surtout concerné l'entretien : électricité, enduits de la tour, ascenseur et réfection de la toiture de la salle des costumes. Quant aux opérations de restauration, elles ont principalement porté sur la confortation des maçonneries.

Il ressort cependant de l'examen des comptes que moins de la moitié des prévisions budgétaires ont été réalisées en cours d'exercice. En effet, les dépenses effectuées entre 2005 et 2008 ont représenté 38 % des crédits inscrits et les reports se sont élevés à 55 % des prévisions totales.

Certaines opérations ont été réalisées avec plusieurs mois, voire plusieurs années, de retard. Ainsi, la commune a passé, en 2003, une convention avec l'Etat lui confiant la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de travaux de restauration de la façade ouest-partie basse (courtines). Puis, à la suite des retards apportés à la mise en œuvre de cette opération et pour tenir compte de nouvelles dispositions, il a été décidé de résilier cette convention. La maîtrise d'ouvrage est désormais assurée par la ville. Pour autant, les travaux n'ont pas encore été réalisés.

En résumé, l'opération de restauration de la façade Ouest du château-fort, décidée en 2003, ne démarrera réellement qu'en 2010. Cette opération illustre les longs délais de réalisation affectant ce type d'opération.

Cette situation s'explique tout d'abord par le caractère spécifique des opérations sur un monument historique, tenant à des montages juridiques complexes et des modes de financements particuliers.

A cet égard, la commune indique, dans sa réponse, que l'alignement des délais est imputable à l'insuffisance des crédits d'Etat nécessaires au financement de ces opérations.

- *Les opérations à réaliser*

Le bilan sanitaire du château-fort, réalisé par la DRAC à la demande de la commune, a souligné les points faibles du monument et a conclu à la nécessité de procéder à des travaux dont le montant total a été estimé à 6 M€

Ce constat met en évidence le niveau insuffisant des investissements réalisés jusqu'ici par la commune pour la restauration du château-fort. Il souligne aussi l'intérêt pour la collectivité d'engager, dès que possible, des travaux et d'éviter tout retard dans leur réalisation, avant que l'état du monument ne se dégrade davantage, ce qui ne manquerait pas d'accroître les coûts initiaux.

Sans ignorer les difficultés de maintien d'une programmation pluriannuelle pour ce type d'opération, la chambre recommande néanmoins à la commune de se doter d'outils de programmation et de pilotage appropriés pour mener la restauration du château-fort dans des conditions optimales, la programmation pluriannuelle du château-fort constituant une déclinaison du programme prévisionnel d'investissement.

4.4 Les collections du musée

Le musée pyrénéen de Lourdes possède une riche collection d'objets et d'œuvres d'art ayant trait au pyrénéisme et dispose d'un fonds documentaire.

- *L'inventaire*

L'inventaire physique des objets et œuvres d'art est retracé manuellement dans cinq registres couvrant la période 1921-1996 et recensant un total de 7 290 biens. Depuis 1996, l'enregistrement des objets est opéré sur le logiciel Micromusée, notamment pour toute l'iconographie. Les objets en dépôt sont répertoriés dans un registre spécifique depuis 1970.

Tous ces registres sont dans un bon état de conservation et présentent un intérêt majeur pour la connaissance des collections du musée. L'inventaire des collections dans ces registres est cependant loin d'être exhaustif. En effet, ces registres, constitués en 1947, présentent des lacunes et même des données erronées. Leur fiabilité a été estimée par la commune à 70 % environ. Par ailleurs, le registre spécifique des dépôts ne couvre pas la période antérieure à 1970.

De surcroît, tous ces inventaires n'ont pas donné lieu, à ce jour, à une véritable exploitation scientifique et les récolements par typologie de collections n'ont pas encore été effectués.

Par ailleurs, le fonds documentaire de la bibliothèque est répertorié dans neuf registres d'inventaire. La bibliothèque est constituée d'un ensemble de livres et de brochures sur les Pyrénées relatif à la période du 17^{ème} siècle jusqu'à nos jours et dont le thème général est la montagne pyrénéenne sur les deux versants. Les domaines d'étude sont très divers : sciences, ethnologie, histoire, géographie, archéologie, littérature, linguistique, arts etc.

Le fonds documentaire comprend 10 674 ouvrages, documents, photographies etc... et constitue une source majeure de données et d'informations sur le pyrénéisme.

Toutefois, le récolement effectué en 2008, pour la première fois depuis la création du musée, a permis de relever un certain nombre d'insuffisances. Ainsi 251 ouvrages n'ont pas été retrouvés et l'état sanitaire de la collection est moyen. De surcroît, le fonds documentaire n'est pas organisé matériellement de manière rigoureuse et n'a pas fait l'objet, à ce jour, d'une exploitation thématique de manière scientifique.

La chambre prend note de la réponse de la commune, laquelle explique les insuffisances relevées par les conditions de gestion du musée assurée par le Touring Club de France, entre 1920 en 1983, et par le fait que la reprise en gestion directe s'est opérée sans qu'une véritable contradiction ait été établie.

En outre, la chambre prend également note des diverses mesures visant au récolement du fonds documentaire, au transfert physique de ce fonds ainsi que des actions de mise en valeur des collections.

▪ *L'état de l'actif*

L'état de l'actif des immobilisations, établi par le comptable public au 31 décembre 2007, mentionne au compte 2161 « *œuvres et objets d'art* », 64 objets et œuvres d'art pour un montant total de 307 666 €. Cet état, élaboré lors de la mise en place de la M 14, recense les acquisitions au 1^{er} janvier 1996 dont les plus anciennes remontent à 1982.

Au cours de la période examinée (2002-2007) la commune a fait l'acquisition de 18 nouveaux objets pour la somme totale de 63 889,95 € comme le montre l'état récapitulatif des entrées dans l'actif actualisé au 31 décembre 2007. En 2008, le musée a fait trois nouvelles acquisitions pour un montant total de 18 500 €

Aucune information n'a cependant été obtenue en cours de contrôle sur la comptabilisation des biens acquis antérieurement à 1982.

A noter toutefois l'ajustement de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable public, d'abord en 1999 puis en 2000. Le conseil municipal a approuvé les opérations d'ordre non budgétaire correspondant aux régularisations d'intégration au 31 décembre 1998, portant sur plusieurs œuvres d'art représentant un montant de 142 743,52 € inscrite au compte 2161.

Par ailleurs, la chambre prend note de la réponse de la commune, laquelle confirme que l'ensemble des opérations (acquisitions, dons) réalisées entre 1920 et 1983 par le Touring Club de France n'ont pas fait l'objet d'une constatation budgétaire globale lors de la liquidation de l'association en octobre 1983.

5 L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a remplacé les dispositions de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement. Elle crée l'obligation, pour chaque département, de se doter d'un schéma départemental d'accueil, faisant référence aux « *personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* » et concerne obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants.

En application des dispositions de la loi précitée du 5 juillet 2000, la commune de Lourdes a créé une aire d'accueil des gens du voyage, De plus, elle participe à l'accueil de plusieurs milliers de gens du voyage lors de leur pèlerinage annuel au mois d'août.

5.1 L'aire d'accueil du Béout

La commune de Lourdes a créé, en 2003, une aire d'accueil des gens du voyage, située au lieu dit « Béout », conformément à la loi du 5 juillet 2000 et au schéma départemental d'accueil des gens du voyage des Hautes-Pyrénées,

L'aire d'accueil peut accueillir 37 caravanes réparties sur cinq îlots, les surfaces des emplacements étant comprises entre 80 et 120 m². Elle comprend deux bâtiments sanitaires.

Au 15 décembre 2009, l'aire a accueilli 47 personnes dont 25 enfants. La durée de séjour des occupants varie entre 15 jours et 6 mois.

▪ *Le cadre juridique*

Les règles de fonctionnement de l'aire et son financement sont fixés par le règlement intérieur et la convention passée avec l'Etat.

Le règlement intérieur, pris par arrêté du maire du 10 octobre 2003, précise les conditions de stationnement et de séjour des gens du voyage sur le territoire communal. Les principales dispositions concernent l'accès au terrain, la durée de stationnement et les règles de sécurité.

Par ailleurs, le maire de la commune de Lourdes a conclu avec le préfet des Hautes-Pyrénées, le 30 septembre 2003, une convention relative à l'aide à la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage, pour une durée de douze mois, reconductible tacitement pour un an.

Aux termes de la convention, la commune s'engage à accueillir les gens du voyage dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. Le texte décrit les capacités d'accueil, précise les conditions financières et indique les justificatifs à produire au préfet et à la caisse d'allocations familiales. En contrepartie, l'Etat s'engage à verser à la commune une subvention forfaitaire (58 107 €).

Enfin, la gestion de l'aire est assurée directement par la commune qui a créé une régie de recettes et d'avances et nommé un régisseur à sa tête.

- *La réalisation de l'équilibre financier*

Les dépenses d'investissement relatives à la création de l'aire se sont élevées à un montant total de 0,760 M€ financées pour moitié par une subvention de l'Etat et, pour le reste, par un emprunt contracté par la ville. Ultérieurement, les dépenses d'investissement réalisées par la commune ont été d'un montant limité.

Pour assurer le fonctionnement de l'aire, la commune a pris en charge des dépenses concernant les fluides (eau, électricité), le remboursement des intérêts de la dette ainsi que l'entretien et les frais de personnel.

Le financement de ces dépenses a été assuré en totalité par la subvention forfaitaire de l'Etat (58 807,80 € en 2008), la commune n'encaissant pas, pour les raisons évoquées ci-après, d'autres recettes liées à l'utilisation de l'aire d'accueil.

Au total, entre 2005 et 2008, le résultat annuel moyen s'est traduit, en fonctionnement, par un excédent de 12 240,34 € et, en investissement, par un déficit annuel moyen de 62 345 €

- *L'absence de participation financière des occupants*

Par décision du 20 octobre 2003, la commune a institué une régie de recettes et d'avances de l'aire d'accueil et nommé un régisseur.

Cette régie a pour objet l'encaissement des produits issus de la vente de cartes aux usagers leur permettant d'utiliser l'eau et l'électricité dont les tarifs sont fixés par le conseil municipal. De plus, elle encaisse et assure la restitution de la caution de 100 € versée au régisseur au moment de son installation au titre de la redevance de stationnement.

Après quelques années de fonctionnement, la régie de recettes n'a plus d'activité et ne fonctionne plus.

En effet, les bornes permettant d'utiliser les cartes magnétiques délivrées ont été mises hors d'usage et la redevance de stationnement n'est plus encaissée.

Cette situation constitue une grave anomalie tant au regard de la perte de recettes pour la collectivité, du non respect du règlement intérieur qui prévoit que « l'accès (de l'aire) est autorisé moyennant l'achat auprès du personnel de surveillance d'une carte individuelle de prépaiement au prix de 7,50 € ou 15 € au titre des charges générales comprenant en particulier la fourniture de l'eau et de l'électricité », qu'enfin du principe d'égalité des usagers des services publics.

Toutefois, la chambre prend note de la réponse de la commune, laquelle précise qu'un projet de reprise en main du terrain, actuellement en cours, prévoit une présence plus soutenue des travailleurs sociaux et nécessitera la réalisation d'investissements supplémentaires, en adéquation avec le terrain.

5.2 Le pèlerinage des gens du voyage

La commune de Lourdes accueille chaque année, à l'occasion du pèlerinage des gens du voyage, plus d'un millier de caravanes arrivées dans la cité mariale, plusieurs semaines auparavant.

Afin d'absorber ce surplus de résidents sur son territoire, la commune met à leur disposition des terrains loués à un certain nombre de propriétaires pendant quelques semaines soit à titre gratuit, soit moyennant le versement d'un loyer.

La commune prend à sa charge non seulement la location de certains terrains mais aussi les frais de fournitures de fluides (eau, électricité), les achats de diverses fournitures, le tout pour un montant total non négligeable qui s'est élevé à 72 097 € en 2008. Ce montant concerne les seules dépenses directes, les dépenses indirectes correspondant aux interventions des services techniques de la ville pour la mise en place du dispositif et la remise en état des parcelles n'étant pas comprises.

En contrepartie, les recettes réelles dont dispose la commune sont d'un niveau nettement limité, soit 8 225 € en 2008. Elles correspondent essentiellement à la participation de quelques pèlerins aux dépenses de fluides (7 938,29 €).

Dès lors, le coût de l'accueil des gens du voyage à l'occasion de leur pèlerinage annuel ressort, selon les données rappelées ci-dessus, à 63 871,99 €. Il est supporté par la seule commune de Lourdes alors qu'elle n'est pas organisatrice de ce rassemblement. Hormis les services de l'Etat, qui assurent la sécurité de cette manifestation exceptionnelle, aucune autre collectivité territoriale ou structure locale ne participe au financement du pèlerinage des gens du voyage alors que les retombées économiques de cette manifestation ne concernent pas la seule ville de Lourdes.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la commune précise cependant que la mise en place de différentes mesures et actions a permis, au fil des années, d'atténuer largement le sentiment d'insécurité que ressentaient les Lourdais à chaque mois d'août.

Telles sont les observations définitives que la chambre a décidé de vous communiquer.

*

* *

ANNEXES

Tableau de synthèse

COMMUNE DE LOURDES

Calcul de l'autofinancement	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	8 454 113	8 689 674	5 148 857	5 653 188	5 581 079	5 513 789	5 667 887
Autres impôts et taxes	2 709 389	1 348 549	7 704 140	6 565 340	5 068 693	4 834 954	4 902 149
DGF	7 793 552	7 883 784	8 015 163	8 093 572	8 129 953	8 142 187	8 150 063
Autres dotations, subv. et participations	3 510 592	3 504 223	1 174 060	1 083 794	1 140 312	1 073 646	1 195 224
Produits des services et du domaine	1 537 543	1 518 212	1 389 973	1 349 642	1 258 788	1 396 008	1 362 585
Autres recettes	806 984	926 812	863 997	794 591	979 452	949 134	858 836
Produits de gestion	24 812 173	23 871 254	24 296 191	23 540 127	22 158 278	21 909 718	22 136 744
Charges de personnel	8 389 827	8 545 652	8 718 303	8 366 440	7 985 995	7 931 602	8 014 245
Charges à caractère général	6 111 129	4 858 615	5 193 559	5 181 121	5 129 533	5 095 904	5 925 017
Subventions	2 202 641	2 330 569	2 663 142	2 830 512	2 465 404	2 651 656	2 565 147
Autres charges	1 612 680	1 601 326	1 676 793	1 698 318	1 709 704	1 723 972	1 761 407
Charges de gestion	18 316 277	17 336 162	18 251 797	18 076 391	17 290 636	17 403 133	18 265 816
Excédent brut de fonctionnement	6 495 896	6 535 092	6 044 394	5 463 736	4 867 642	4 506 584	3 870 928
Transferts de charges	30 490						
Produits financiers							
Charges financières	3 367	68 839	19 137	9 092			36 858
Intérêts des emprunts	1 158 719	957 539	718 632	635 390	830 015	679 143	673 140
Régul 2006				955 232			
Produits exceptionnels	324 504	54 249	317 338	113 977	1 225 888	159 593	143 433
Charges exceptionnelles	1 145 124	944 681	1 152 333	1 037 196	1 793 719	915 851	981 968
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	1 039 269	868 584	1 293 813	843 751	757 323	937 841	722 099
Régul 2006				29 423			
Reprises sur Amortissements et Provisions					100 000		
Résultat de fonctionnement	3 504 414	3 749 698	3 177 817	4 036 939	2 812 473	2 133 343	1 600 295
Capacité d'autofinancement brute	4 543 682	4 618 282	4 471 630	3 925 458	3 469 196	3 070 584	2 321 794
Amort. du capital de la dette	3 569 447	3 426 746	3 492 559	2 865 778	3 167 568	2 264 210	2 379 472
Capacité d'autofinancement disponible	974 235	1 191 536	979 071	1 059 680	301 628	806 374	-57 678
Financement propre disponible							

Tableau de synthèse

Capacité d'autofinancement disponible	974 235	1 191 536	979 071	1 059 680	301 628	806 374	-57 678
FCTVA et subventions (réel)	828 231	1 225 583	1 245 081	1 348 499	2 574 406	1 496 892	1 438 947
Subventions (ordre)							
Prod. des cessions et remb. créances (réel)	609 800	608 336	610 809	538 156	611 760	611 264	633 582
Produit des cessions (ordre)	129 104	1 248 127	336 170	7 589 932	438 617	101 774	123 646
Variation de stocks (ordre)							
Autres recettes (réel)	304 416	342 780	193 675	32 835	45 345	68 129	100 008
Autres recettes (ordre)	-110 701	-138 575	-81 901	793 947			
ICNE					215 167	49 077	8 614
Financement propre disponible (b)	2 735 083	4 477 788	3 282 905	11 363 049	4 186 923	3 133 509	2 247 119
Dépenses d'investissement							
Dépenses d'équipement (réel)	2 623 056	3 055 594	3 860 730	5 042 295	3 895 271	3 443 343	4 044 282
Dépenses d'équipement (ordre)	194 835	253 483	220 235	1 463 507	160 430	112 579	74 953
Immo. affectées ou mises à disposition (ordre)		729 369		7 441 580			
Immo. financières (réel)	609 800	609 800	609 800	509 800	600 000	609 800	609 800
Immo. financières (ordre)				70 560			
Variation de stocks (ordre)							
Travaux pour tiers (réel)		277 039					
Travaux pour tiers (ordre)							
Transferts de charges (ordre)	30 490						
Autres dépenses (réel)							
Autres dépenses (ordre)		502 446					
Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	3 232 856	3 942 433	4 470 530	5 552 095	4 495 271	4 053 143	4 654 082
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	3 458 181	5 427 731	4 690 765	14 527 742	4 655 701	4 165 722	4 729 035
Besoin ou capacité de financement							
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	3 458 181	5 427 731	4 690 765	14 527 742	4 655 701	4 165 722	4 729 035
Financement propre disponible (b)	2 735 083	4 477 788	3 282 905	11 363 049	4 186 923	3 133 509	2 247 119
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c)	723 097	949 943	1 407 860	3 164 693	468 778	1 032 213	2 481 916
Variation du fonds de roulement							
Emprunts nouveaux de l'année (d)	474 774	1 016 836	1 260 079	3 462 588	4 685	1 506 058	3 005 060
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c)	723 097	949 943	1 407 860	3 164 693	468 778	1 032 213	2 481 916
Variation du fonds de roulement	-248 323	66 894	-147 781	297 895	-464 093	473 845	523 144

