

Chambre régionale
des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BACCARAT

(Département de Meurthe-et-Moselle)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
PROCEDURE.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UNE QUALITE DES COMPTES ET DE L'INFORMATION BUDGETAIRE PERFECTIBLE	9
1.1 Les enjeux du renforcement de l'information et de la prévision budgétaires.....	9
1.1.1 L'information du public et du citoyen en matière de données budgétaires à améliorer	9
1.1.2 Des rapports d'orientation budgétaire (ROB) à compléter et une approche pluriannuelle à renforcer.....	10
1.1.3 Des prévisions soumises aux aléas des subventions effectivement perçues.....	11
1.2 Une amélioration de la qualité des comptes à poursuivre	11
1.2.2 Une comptabilisation du patrimoine à fiabiliser	12
1.2.2.1 Des écarts conséquents entre l'inventaire du patrimoine et l'état de l'actif	12
1.2.2.2 Les immobilisations en cours à apurer	13
1.2.2.3 Les durées d'amortissement à respecter	13
1.2.3 Des provisions insuffisantes.....	14
1.2.3.1 L'absence de provision pour litiges et contentieux	14
1.2.3.2 L'absence de provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte épargne temps (CET).....	14
1.2.3.3 Des provisions pour dépréciation de compte de tiers insuffisantes	15
2 UNE SITUATION FINANCIERE PREOCCUPANTE	16
2.1 L'architecture du budget soumise à de multiples évolutions	16
2.2 Le budget annexe régie délégation assainissement	17
2.2.1 Une compétence transférée à la CCTLB dont la gestion a été déléguée à la commune	17
2.2.2 Des produits et des charges de gestion stables.....	17
2.3 Le budget annexe eau	18
2.3.1 Des produits de gestion relativement stables et des charges courantes en augmentation	18
2.3.2 Une contribution positive à la trésorerie du budget principal	19
2.4 Le budget annexe forêts (intégré au budget principal en 2024).....	20
2.4.1 Des produits et des charges de gestion fluctuants	20
2.4.2 Un apport régulier à la trésorerie du budget principal	20
2.5 Une situation financière du budget principal tendue.....	21
2.5.1 Des indicateurs de gestion dégradés.....	21

2.5.1.1	Des produits de gestion légèrement en hausse	21
2.5.1.2	Des charges de gestion en forte hausse à partir de 2022	23
2.5.1.3	L'excédent brut de fonctionnement relativement stable en dépit d'une forte baisse en 2023	25
2.5.1.4	Une capacité d'autofinancement nette négative depuis 2020	26
2.5.2	Une capacité à investir contrainte par des ressources propres limitées et un niveau d'endettement préoccupant	27
2.5.2.1	Globalement modestes, les dépenses d'équipement augmentent fortement à partir de 2023	27
2.5.2.2	Le financement des investissements, principalement par l'emprunt en raison d'un financement propre limité	28
2.5.2.3	Un endettement difficilement soutenable	29
2.5.2.4	Un fonds de roulement net global et une trésorerie très faibles.....	30
2.5.3	La nécessité de rétablir les équilibres financiers et de renforcer la vision prospective.....	31
ANNEXE	33
Annexe n° 1. Glossaire.....		34

SYNTHÈSE

La Chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Baccarat pour la période allant de 2019 à 2024.

Située dans le sud-est du département de la Meurthe-et-Moselle à environ 50 kilomètres de Nancy, la commune de Baccarat compte 4 128 habitants et emploie près de 60 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Une qualité de l'information financière à améliorer

La qualité de l'information budgétaire doit être améliorée en facilitant l'accès par le public aux documents budgétaires et en complétant les rapports sur les orientations budgétaires.

Le partenariat avec le comptable public a permis d'améliorer la fiabilité des comptes. Celle-ci demeure néanmoins perfectible, notamment s'agissant de l'apurement des immobilisations en cours, de l'application des règles d'amortissement et de la constitution de provisions.

La situation financière très dégradée nécessite une diminution des dépenses d'investissement et un rétablissement de l'épargne

Les charges de la commune continuent à augmenter plus vite que ses recettes.

Elle ne dispose d'aucune réserve financière, son épargne est très insuffisante et le financement des investissements repose principalement sur l'emprunt. Ce dernier pèse très lourdement sur la situation financière de la commune, que l'augmentation de la fiscalité en 2024 n'a pas suffi à restaurer.

Il est donc nécessaire de rétablir l'épargne et d'adapter la politique d'investissement aux capacités financières de la commune. La commune annonce la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre à l'horizon 2028, comprenant des mesures visant notamment à maîtriser les dépenses de fonctionnement et l'endettement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (Commune de Baccarat) : fiabiliser l'inventaire des immobilisations en lien avec le comptable public.

Recommandation n° 2. (Commune de Baccarat) : constituer des provisions dès lors qu'un risque le justifie (litige en cours, non recouvrement probable, compte épargne temps) pour l'ensemble des budgets.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : (Commune de Baccarat) : compléter la publication des informations budgétaires en mettant en ligne l'ensemble des documents mentionnés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT.

Rappel du droit n° 2 : (Commune de Baccarat) : compléter les informations figurant dans le ROB conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT.

PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Baccarat a été inscrit au programme de la Chambre régionale des comptes Grand Est.

Il porte sur la situation financière de la commune sur les exercices 2019 à 2024.

Une lettre d'ouverture du contrôle a été adressée par le président de la juridiction le 12 décembre 2024 à l'ordonnateur en fonctions depuis le 2 juin 2013.

La préfète du département de la Meurthe-et-Moselle et le directeur départemental des finances publiques de la Meurthe-et-Moselle ont été informés par courriers du greffe le même jour de l'ouverture du contrôle.

Un entretien de début de contrôle s'est tenu le 17 décembre 2024 avec l'ordonnateur en exercice.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF) a eu lieu le 3 avril 2025 avec l'ordonnateur en fonctions.

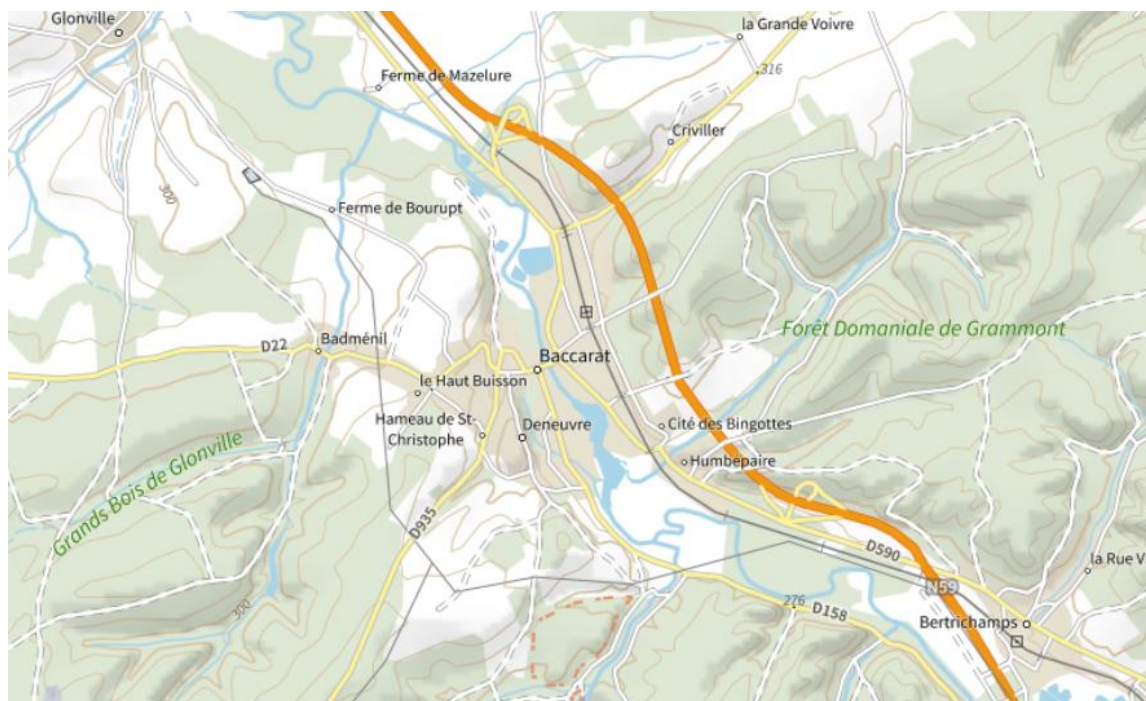
Les observations provisoires ont été arrêtées par la Chambre en séance le 13 mai 2025. Elles ont été adressées à l'ordonnateur le 16 juillet 2025.

Après examen de la réponse de l'ordonnateur, la Chambre a arrêté les observations définitives lors de la séance du 18 septembre 2025.

INTRODUCTION

La ville de Baccarat est située dans le sud-est du département de Meurthe-et-Moselle à environ 50 kilomètres de Nancy.

Carte n° 1 : Commune de Baccarat



Source : IGN, FEDER, Préfecture de la région Grand Est

Elle compte 4 128 habitants¹ et s'étend sur une superficie de 13,5 km², soit une densité d'environ 305 habitants/km². La population de Baccarat a fortement diminué² au cours des dernières décennies. La baisse démographique s'est accélérée depuis 2015, passant de - 0,2 % entre 1999 et 2010 à - 1,6 % entre 2015 et 2021.

L'évolution de la répartition de la population par tranche d'âges montre un vieillissement de la population. En 2021, les plus de 59 ans représentaient 55 % de la population contre environ 48 % en 2010³, tandis que les moins de 30 ans passaient de 34,4 % à 30,2 %.

En 2021, le taux de pauvreté⁴ à Baccarat s'élevait à 18 %, contre 15,3 % au niveau départemental et 15,1 % au niveau régional. Le taux de chômage, selon les critères du Bureau International du Travail (BIT), atteignait 14 % dans la commune, comparé à 7,7 % pour le

¹ Au 1^{er} janvier 2021 (source : INSEE).

² Passant ainsi de 7 277 habitants en 1911 à 5 856 habitants en 1968 et à 4 128 habitants en 2021.

³ Sources : INSEE/observatoire des territoires.

⁴ Les personnes pauvres sont celles dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian de la France métropolitaine.

département de Meurthe-et-Moselle. De plus, la part des ménages fiscaux imposés était de 44 %, contre 49 % au niveau départemental.

La cristallerie de Baccarat, fondée en 1764, est le principal employeur du territoire avec plus de 700 salariés.

La commune de Baccarat emploie 59,38 ETPT au 1^{er} décembre 2024.

Elle est membre de la communauté de communes du territoire de Lunéville à Baccarat (CCTLB), créée en 2017 dans le cadre de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (Notre). La CCTLB résulte de la fusion des communautés de communes des Vallées du Cristal et du Lunévillois ainsi que de l'intégration de neuf communes de la communauté de communes de la Mortagne et de la commune de Rehainviller. Elle regroupe 43 communes et compte près de 43 000 habitants.

Outre les compétences obligatoires, la CCTLB exerce certaines compétences facultatives telles que l'assainissement, la protection et la mise en valeur de l'environnement, le logement, la médiathèque et la piscine de Baccarat. En 2022, le coefficient d'intégration fiscale⁵ de la communauté de communes était inférieur à la moyenne de la catégorie (0,221080 contre 0,389570).

La commune de Baccarat est aussi membre du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM des Vallées du Cristal), créé en 2016 pour assumer les compétences auparavant exercées par la communauté de communes des Vallées du Cristal dans les domaines de la petite enfance, du périscolaire et de la jeunesse. Ces compétences n'ont pas été intégrées au sein de la CCTLB. Aujourd'hui, il regroupe huit communes sur les 16 qui composaient initialement le syndicat, dont Baccarat. La contribution de la commune représente plus de 186 000 € sur un budget total de 300 000 € pour le SIVOM, ce qui en fait le principal contributeur du syndicat.

La commune de Baccarat est également membre du syndicat intercommunal des eaux Baccarat-Lachapelle avec la commune de Lachapelle. Créé en 1936, ce syndicat assure le captage de l'eau, les autres missions relatives à la compétence eau étant gérées au niveau communal. La contribution de la commune s'élève à plus de 17 000 €, sur un budget total d'environ 20 000 € pour le syndicat des eaux.

En 2024, l'architecture budgétaire est composée du budget principal, d'un budget annexe « eau » et d'un budget annexe « régie délégation assainissement ».

Avec 5,9 M€, le budget principal représente 90,8 % des produits de gestion en 2024.

La situation financière est examinée de façon détaillée en analysant l'ensemble des budgets.

⁵ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer le rapport entre la fiscalité perçue par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et la totalité de la fiscalité perçue sur l'ensemble intercommunal composé à la fois des communes membres et de l'EPCI.

Les chiffres clés de la commune

- Une population en baisse : 4 128 habitants en 2021 contre 5 856 en 1968
- Un budget de 8,5 M€ (budget principal), dont 2,6 M€ d'investissements en 2024 (en forte progression sur les deux derniers exercices)
- Effectifs de la commune : 59 agents (ETPT)

Pour le budget principal, la capacité d'autofinancement est négative depuis 2020, et la capacité de désendettement dépasse 10 ans.

1 UNE QUALITE DES COMPTES ET DE L'INFORMATION BUDGETAIRE PERFECTIBLE

La transparence de l'information financière est essentielle pour permettre aux élus et aux citoyens de comprendre pleinement les réalités et les enjeux de la commune. Elle nécessite, au préalable, de garantir une parfaite fiabilité des comptes. Ces deux aspects peuvent encore être améliorés.

1.1 Les enjeux du renforcement de l'information et de la prévision budgétaires

1.1.1 L'information du public et du citoyen en matière de données budgétaires à améliorer

En matière d'information du public, l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose qu'« une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. ». Cette présentation ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent.

L'article R. 2313-8 du CGCT précise que ces documents sont mis en ligne dans des conditions garantissant la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement. Cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

Le site internet de la commune met à disposition du public les délibérations budgétaires adoptées entre 2015 et 2025. Cependant, les rapports d'orientation budgétaire pour 2023 et 2024 ainsi que la présentation mentionnée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT ne

sont pas mis en ligne. Selon l'ordonnateur, une synthèse des informations financières essentielles devrait être publiée sur le site communal et affichée sur les panneaux d'informations municipaux à partir de 2026.

De même, la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions, jointe au compte administratif, et le tableau des acquisitions et cessions immobilières, ne figurent pas sur le site de la commune.

Par ailleurs, une commune peut garantir un emprunt pour une personne morale publique ou privée, s'engageant à payer en cas de défaillance du débiteur. Ces garanties sont des engagements hors bilan. Les comptes administratifs 2022 et 2023 de Baccarat mentionnent seulement deux garanties d'emprunt pour la maison hospitalière. Or Baccarat a également garanti des emprunts à l'office public de l'habitat (OPHLM) de Lunéville, non mentionnés dans les comptes administratifs. La Chambre constate donc que les comptes administratifs ne listent pas toutes les garanties d'emprunt en cours. La Chambre prend note de l'engagement de la commune à joindre au compte administratif de l'exercice 2025 une annexe détaillant les garanties d'emprunts accordées par la commune.

La Chambre rappelle l'obligation de mettre en ligne l'ensemble des documents mentionnés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT sur le site internet de la commune.

Rappel du droit n° 1 : (Commune de Baccarat) : compléter la publication des informations budgétaires en mettant en ligne l'ensemble des documents mentionnés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT.

1.1.2 Des rapports d'orientation budgétaire (ROB) à compléter et une approche pluriannuelle à renforcer

Le contenu des rapports sur les orientations budgétaires est précisé par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT. Les informations sur les orientations budgétaires doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

La commune de Baccarat intègre à ces rapports des informations sur les ressources humaines, notamment la structure des effectifs et l'évolution des dépenses de personnel. Cette obligation ne concerne que les communes de plus de 10 000 habitants, conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT. Par conséquent, les élus et les citoyens bénéficient d'une information plus exhaustive sur les ressources humaines de la commune que celle exigée par la réglementation en vigueur.

En revanche, les rapports ne mentionnent pas toujours l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement, ainsi que le prévoit l'article D. 2312-3 susmentionné.

De même, les engagements pluriannuels envisagés n'y apparaissent pas. Les informations figurant dans le ROB ne permettent pas d'avoir une vision complète et lisible des opérations programmées et réalisées, des coûts, de leur financement, et des charges prévisionnelles découlant de leur exploitation.

Alors que la commune ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement (PPI), la Chambre souligne l'absence de formalisation d'une planification pluriannuelle des opérations structurantes et l'insuffisance du pilotage pluriannuel qui en résulte. Ce manque de stratégie à moyen et long terme peut entraîner une gestion réactive plutôt que proactive, limitant ainsi l'efficacité et la cohérence des actions mises en œuvre. Selon l'ordonnateur, un PPI intégrant des orientations pluriannuelles et le recours aux autorisations de programme est en cours d'élaboration.

La Chambre rappelle l'obligation de faire figurer toutes les informations imposées par les dispositions réglementaires dans le rapport d'orientation budgétaire.

Rappel du droit n° 2 : (Commune de Baccarat) : compléter les informations figurant dans le ROB conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT.

1.1.3 Des prévisions soumises aux aléas des subventions effectivement perçues

Entre 2019 et 2023, les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement du budget principal par rapport aux prévisions initiales inscrites au budget primitif ont été supérieurs à 90 %. Concernant les recettes de fonctionnement du budget principal, elles ont varié entre 103 % et 107 %.

Les prévisions apparaissent ainsi comme relativement prudentes, les dépenses étant légèrement surestimées et les recettes légèrement sous-estimées.

Pendant la même période, les taux de réalisation des dépenses d'investissement se situaient entre 70 % et 84 %, tandis que ceux des recettes d'investissement variaient entre 67 % et 85 %.

Dans ses prévisions budgétaires, la commune tend à surestimer le montant des subventions d'investissement à recevoir. C'est par exemple le cas en 2023 : alors qu'elle anticipait la perception de plus d'1 M€ de subventions d'investissement, la commune n'en a reçu que 0,131 M€. La Chambre rappelle que seules les subventions dont l'octroi a été notifié doivent être prises en compte pour évaluer les recettes d'investissement lors de l'élaboration du budget.

Au cours de la période contrôlée, la commune de Baccarat a adopté entre trois et 10 décisions modificatives par an pour l'ensemble de ses budgets. Elles portaient en général sur des montants modestes et correspondaient à des ajustements budgétaires.

1.2 Une amélioration de la qualité des comptes à poursuivre

1.2.1 Un partenariat avec le comptable formalisé en 2023

Une convention de partenariat a été conclue par la commune de Baccarat et la direction générale des finances publiques le 14 février 2023 pour une durée de cinq ans. Son objet est d'améliorer l'efficacité des circuits comptables et financiers et le service rendu aux usagers ainsi que de renforcer la coopération entre leurs services.

Ce document formalise les engagements réciproques, organisés autour des quatre axes suivants :

- amplifier les échanges entre l'ordonnateur et le comptable ;
- améliorer le service aux usagers : maîtriser les délais de paiement et faire progresser les conditions de recouvrement en modernisant et en optimisant les chaînes de recettes et de dépenses ;
- offrir une meilleure lisibilité aux décideurs en renforçant la fiabilité des comptes, notamment par la tenue d'un inventaire conforme à l'état de l'actif tel que constaté par le comptable ;
- développer l'expertise fiscale, financière et domaniale.

La convention prévoit la réalisation d'un bilan annuel pour évaluer la progression de chaque action, expertiser les mesures mises en œuvre et, le cas échéant, réorienter les démarches entreprises.

Le premier bilan annuel réalisé le 12 février 2025 indique que les actions engagées pour amplifier les échanges entre l'ordonnateur et le comptable et pour développer l'expertise fiscale, financière et domaniale sont achevées.

En ce qui concerne les autres axes, notamment la tenue d'un inventaire conforme à l'état de l'actif du comptable, les actions doivent être poursuivies.

La Chambre note que le partenariat avec le comptable public a permis d'améliorer la fiabilité des comptes, par exemple en précisant le point de départ du délai de paiement. Celle-ci demeure néanmoins perfectible, en particulier concernant le patrimoine et la constitution de provisions.

La Chambre invite la commune de Baccarat à poursuivre le partenariat avec le comptable et à envisager la conclusion d'un avenant à la convention pour prévoir la mise en œuvre de nouvelles actions. Celles-ci pourraient notamment porter sur le renforcement de la vision prospective et de la planification pluriannuelle.

1.2.2 Une comptabilisation du patrimoine à fiabiliser

1.2.2.1 Des écarts conséquents entre l'inventaire du patrimoine et l'état de l'actif

L'instruction comptable M57 indique que « l'inventaire comptable et l'état de l'actif, deux documents aux finalités différentes, doivent être concordants ».

Alors que l'inventaire de l'ordonnateur établi fin 2024 mentionne une valeur brute comptable du patrimoine de la commune de 48 501 117,61 € et une valeur nette comptable de 35 948 107,71 €, l'état de l'actif fait état d'une valeur brute comptable de 56 632 026,47 € et d'une valeur nette comptable de 45 034 218,42 €.

Les écarts concernent notamment les frais d'études (compte 2031), les bois et forêts (compte 2117) et les bâtiments scolaires (compte 21312).

L'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif présentent ainsi des écarts très significatifs, ce qui devrait conduire la commune à se rapprocher du comptable public pour fiabiliser l'inventaire comptable. Des travaux ont été engagés, dans le cadre de la convention de partenariat avec le service de gestion comptable (SGC), afin de procéder à la suppression de l'inventaire des biens ne relevant plus du patrimoine de la collectivité.

1.2.2.2 Les immobilisations en cours à apurer

Les immobilisations en cours suivies aux comptes 23 correspondent aux dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux, ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 23 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

Concernant le budget principal, le montant des immobilisations en cours est resté inchangé entre 2019 et 2023 (28 000 €) et a augmenté en 2024 (montant provisoire : 32 197 €). Les budgets annexes n'ont pas d'immobilisation en cours.

La Chambre invite par conséquent la commune de Baccarat à examiner les immobilisations en cours du budget principal et, le cas échéant, à procéder à leur apurement.

1.2.2.3 Les durées d'amortissement à respecter

Jusqu'en 2024, l'amortissement des immobilisations de la commune était calculé à partir du début de l'exercice suivant la date de mise en service, la dernière annuité courant jusqu'au 31 décembre de l'exercice même lorsque le bien était vendu en cours d'année.

Une mise à jour des règles d'amortissement a été adoptée par délibération du 25 septembre 2023. Outre l'application de la règle du *prorata temporis*⁶, la délibération prévoit notamment l'application d'une durée d'amortissement d'un an pour les biens d'une valeur inférieure à 1 000 €.

Or l'état des entrées des biens d'immobilisations des comptes administratifs (annexes IV, A 10.2) ne mentionne pas toujours la durée d'amortissement applicable. C'est notamment le cas de certaines études (exemple : étude de faisabilité projet école Serre dans le compte administratif 2023).

En outre, l'inventaire établi en fin d'année 2024 montre que la commune n'a pas amorti des acquisitions parfois très anciennes, comme des toilettes publiques acquises en 1985 ou encore des travaux réalisés en 1995 dans la salle des fêtes.

La Chambre rappelle ainsi l'obligation de respecter les règles d'amortissement en vigueur à la commune.

⁶ L'amortissement *prorata temporis* d'une immobilisation débute à la date de mise en service de ce bien.

Recommandation n° 1. (Commune de Baccarat) : fiabiliser l'inventaire des immobilisations en lien avec le comptable public.

1.2.3 Des provisions insuffisantes

Les provisions ont pour objectif de couvrir des risques et des charges dont l'objet est clairement défini et qui sont rendus très probables par des événements survenus ou en cours.

Aucune provision ni aucune reprise de provision n'a été réalisée entre 2019 et 2022 pour l'ensemble des budgets. S'agissant du budget principal, le montant total des provisions est ainsi demeuré à 20 000 € entre 2019 et 2022. Une reprise de ces provisions a été décidée par délibération du 3 avril 2023. Une provision pour dépréciation des comptes de tiers d'un montant de 10 523 € a été constituée en 2023 en raison d'un retard de paiement. En 2024, le montant des provisions s'est établi à 11 396 €.

1.2.3.1 L'absence de provision pour litiges et contentieux

À la suite d'un litige avec une société dans le cadre du marché de rénovation de l'éclairage public en 2019, la commune a été condamnée par jugement n° 1900784 du 2 février 2021 du tribunal administratif de Nancy, au versement d'indemnités d'un montant total de 12 960, 73 €. La commune n'ayant pas procédé immédiatement à l'exécution de cette décision, le tribunal administratif de Nancy a ordonné à la commune de Baccarat d'exécuter ledit jugement et à verser une indemnité supplémentaire de 500 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune n'avait pas constitué de provision pour ce litige ainsi que le prévoient les dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT.

La Chambre rappelle l'obligation de constituer des provisions pour les contentieux potentiels afin d'anticiper les charges financières susceptibles de découler de décisions judiciaires défavorables.

1.2.3.2 L'absence de provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte épargne temps (CET)

Le nombre de jours placés sur un compte épargne temps par les agents de la commune de Baccarat sont compris entre 177 en 2019 et 106 en 2024.

Par délibération du 31 janvier 2022, la commune a ouvert la possibilité d'indemniser les jours placés dans un CET en cas de départ de l'agent de la commune. La délibération mentionne les montants de l'indemnisation et prévoit qu'une étude sera faite au cas par cas. Les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion, d'utilisation et de clôture du CET ont été précisées par délibération du 15 septembre 2025, conformément aux dispositions de l'article 10 du décret

n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale.

Néanmoins, la commune n'a pas constitué de provisions pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés⁷ depuis 2023 sur le compte épargne temps par l'ensemble des personnels, ainsi que le prévoient les instructions budgétaires et comptables M14 et M57. En appliquant l'une des deux méthodes de calcul prévue par la nomenclature M57, à savoir « le coût moyen journalier par catégories homogènes d'agents », la Chambre évalue à environ 11 600 € le montant de la provision qui aurait dû être constituée dans les comptes de l'exercice 2023.

Tableau n° 1 : Évaluation de la provision pour CET dans les comptes 2023

<i>Catégorie</i>	<i>Nombre de jours⁸</i>	<i>Coût moyen chargé⁹ (en €)</i>	<i>Provision à constituer (en €)</i>
<i>A</i>	3,77	289	1 088
<i>B</i>	12,57	172	2 163
<i>C</i>	71,7	116	8 336
<i>Total</i>	88		11 587

Source/note : CRC Grand Est

La Chambre invite par conséquent la commune à constituer des provisions pour CET dans les conditions prévues par la nomenclature budgétaire et comptable M57.

1.2.3.3 Des provisions pour dépréciation de compte de tiers insuffisantes

Depuis 2023, des provisions pour dépréciation de comptes de tiers sont constituées pour les créances mentionnées dans l'état des restes à recouvrer du budget principal et datant de plus de deux ans.

La Chambre constate que, concernant le budget annexe eau, le compte 4161 « créances douteuses » était débiteur de 20 416,24 € en 2023, notamment pour des créances antérieures à 2021, sans qu'aucune provision n'ait été constituée.

La Chambre rappelle à la commune l'obligation, pour l'ensemble des budgets, y compris les budgets annexes, de constituer des provisions pour dépréciation de compte de tiers dès qu'un risque de non recouvrement est identifié.

⁷ Entre 88 et 177 jours CET pour la période contrôlée.

⁸ Le nombre de jours par catégorie a été estimé à partir de la répartition du personnel par catégorie en janvier 2024 et du nombre total de jours de CET à la fin de l'année 2023.

⁹ Soit la rémunération brute annuelle du personnel titulaire par catégorie figurant dans le rapport social unique (RSU) au 31 décembre 2023, divisé par 12 mois puis par 30 jours. La rémunération brute journalière est alors augmenté des charges (multiplication par 1,5) pour obtenir une estimation du coût journalier chargé.

Recommandation n° 2. (Commune de Baccarat) : constituer des provisions dès lors qu'un risque le justifie (litige en cours, non recouvrement probable, compte épargne temps) pour l'ensemble des budgets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire peut être améliorée, en particulier en facilitant l'accès par le public aux documents budgétaires et en complétant les rapports sur les orientations budgétaires.

Le partenariat avec le comptable public a permis de renforcer la fiabilité des comptes. Celle-ci demeure néanmoins perfectible, notamment s'agissant de la comptabilisation des immobilisations, de l'application des règles d'amortissement et de la constitution de provisions.

2 UNE SITUATION FINANCIERE PREOCCUPANTE

L'analyse financière concerne la période comprise entre 2019 et 2024.

L'analyse porte sur le budget principal et les budgets annexes (BA). Les budgets annexes représentaient un peu moins de 10 % des produits de gestion consolidés en 2024.

2.1 L'architecture du budget soumise à de multiples évolutions

Jusqu'en 2018, les éléments budgétaires de la commune étaient retracés dans un budget principal (régé par la nomenclature M14) et trois budgets annexes, « eau » (régé par la nomenclature M49), « forêts » (régé par la nomenclature M14) et « assainissement » (régé par la nomenclature M49).

En 2019, les comptes de l'activité d'assainissement ont été intégrés au budget principal de la commune mais, par délibération du 2 mars 2020, un budget annexe intitulé « régie délégation assainissement » a été créé, doté de l'autonomie financière et non assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Depuis le 1^{er} janvier 2024, le budget principal est régé par la nomenclature M57 et le budget annexe « forêts » lui a été intégré.

La Chambre note que les modifications du périmètre du budget principal complexifient l'analyse de l'évolution de la situation financière de la commune au cours de la période contrôlée. Le poids des BA est toutefois limité (7 % des recettes de fonctionnement consolidées pour l'eau, 3 % pour les forêts et 4 % pour l'assainissement en 2023).

2.2 Le budget annexe régie délégation assainissement

2.2.1 Une compétence transférée à la CCTLB dont la gestion a été déléguée à la commune

La compétence en matière d'assainissement a été transférée à la CCTLB le 1^{er} janvier 2019.

La gestion de l'assainissement continue néanmoins à être assurée par la commune. En effet, par convention¹⁰ et délibération en date du 28 janvier 2019, la communauté de communes du territoire de Lunéville à Baccarat a confié à la commune de Baccarat comme à d'autres communes de l'EPCI certaines prestations du service assainissement collectif tel que défini à l'article L. 2224-10 du CGCT. La commune assure la gestion de cette compétence sur son territoire pour le compte de la CCTLB en matière¹¹ de :

- exploitation courante du service : réseaux et ouvrages de la station de traitement des eaux usées (STEU) de Baccarat à l'exception de la STEU du hameau de Badmenil ;
- interface avec les usagers concernant les demandes ou réclamations concernant l'assainissement ;
- réparation et renouvellement de biens et ouvrages existants d'un montant inférieur à 5 000 € HT.

Les moyens alloués en personnel pour les interventions s'élèvent à 2,7 agents équivalent temps plein.

Cette délégation a été motivée par le choix de la commune de conserver les agents concernés par le transfert de la compétence d'assainissement à l'échelon intercommunal.

La délégation n'inclut pas les projets structurants d'investissement.

2.2.2 Des produits et des charges de gestion stables

Les ressources de l'activité assainissement sont constituées des ressources d'exploitation, elles-mêmes constituées des charges de personnel facturées à la communauté de communes ainsi que des remboursements de frais par la communauté de communes.

Les ressources d'exploitation évoluent peu et restent comprises entre 0,21 M€ et 0,25 M€ au cours de la période contrôlée.

¹⁰ Les dispositions du 6° et du 7° du I de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales disposent que les communautés de communes exercent de plein droit en lieu et place de leurs communes membres les compétences relatives à l'assainissement des eaux usées et à l'eau. Si l'obligation de transfert au 1^{er} janvier 2026 a été abrogée, les dispositions prévues pour les transferts déjà réalisés continuent à s'appliquer. Ainsi, les communautés de communes peuvent déléguer, par convention, tout ou partie de ces compétences eau et assainissement à leurs communes membres. Dans ce cas, les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte des communautés de communes délégantes.

¹¹ Conformément à l'avenant n° 2 signé le 16 décembre 2020.

Tableau n° 2 : Évolution des ressources du budget annexe assainissement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ressources d'exploitation	Comptes intégrés au budget principal	238 331	218 718	214 245	252 186	240 572

Source/note : ANAFI

Principalement constituées des charges à caractère général (en particulier la maintenance ainsi que les produits d'entretien) et des charges de personnel, les charges courantes du budget annexe assainissement sont comprises entre 0,22 M€ et 0,25 M€ au cours de la période contrôlée.

Tableau n° 3 : Évolution des charges courantes du budget annexe assainissement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges courantes	Sans objet	238 331	218 718	214 245	252 186	240 572

Source/note : ANAFI

La délégation étant limitée au fonctionnement, les dépenses d'investissement sont nulles.

2.3 Le budget annexe eau

2.3.1 Des produits de gestion relativement stables et des charges courantes en augmentation

Les produits sont exclusivement constitués des ressources d'exploitation, aucune subvention d'exploitation n'étant perçue au titre de l'activité eau.

Après avoir atteint 0,3 M€ en 2019 puis 0,4 M€ en 2020, les ressources d'exploitation se stabilisent autour de 0,35 M€. Elles sont principalement composées de la vente d'eau aux abonnés et, dans une moindre mesure, de la location de compteurs.

Tableau n° 4 : Évolution des ressources du budget annexe eau

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ressources d'exploitation	302 245	393 080	341 397	345 170	370 587	354 672

Source/note : ANAFI

Les charges courantes sont passées de 0,18 M€ en 2019 à 0,24 M€ en 2024 en raison d'une hausse des charges à caractère général en 2024 (0,1 M€ en 2024 contre 0,07 M€ à 0,08 M€ entre 2019 et 2023) ainsi que d'une hausse des charges de personnel (0,13 M€ en 2024 contre 0,1 M€ en 2019).

L'augmentation des charges, plus marquée que celle des produits, a entraîné un résultat déficitaire en 2024 alors qu'il était excédentaire depuis 2019.

Tableau n° 5 : Évolution des charges courantes du budget eau

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges courantes	176 840	186 079	204 109	202 830	191 654	244 347

Source/note : ANAFI

2.3.2 Une contribution positive à la trésorerie du budget principal

L'excédent brut de fonctionnement¹² (EBF) est compris entre 0,13 M€ en 2024 et 0,21 M€ en 2020.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute¹³ est fluctuante et oscille entre 0,11 M€ et 0,2 M€. La CAF nette¹⁴ varie de 0,09 M€ à 0,16 M€. L'annuité en capital de la dette suivant une tendance à la baisse, l'écart entre la CAF brute et la CAF nette s'est réduit au cours de la période.

Les dépenses d'équipement sont fluctuantes et oscillent entre 0,05 M€ et 0,22 M€. Si la capacité de financement propre était suffisante pour couvrir ces dépenses, un emprunt de 0,15 M€ a néanmoins été réalisé en 2019, venant ainsi alimenter le fonds de roulement¹⁵ du budget annexe eau.

Le fonds de roulement est compris entre 0,28 M€ et 0,42 M€. La trésorerie nette, comprise entre 0,23 M€ et 0,38 M€, a apporté une contribution substantielle à celle du budget principal. Actuellement, le budget eau de Baccarat constitue un service public industriel et commercial (SPIC) géré sous la forme d'un budget annexe de la commune, avec une comptabilité distincte. Cependant, ce budget ne bénéficie pas d'une autonomie financière et est

¹² L'excédent brut de fonctionnement (EBF) résulte de la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il mesure l'excédent (ou le déficit) né de l'activité courante de la commune. Ce solde ne comprend ni les dotations aux amortissements, ni les produits et charges à caractère financier et exceptionnel.

¹³ La capacité d'autofinancement (CAF) brute, ou l'épargne brute, égales aux recettes réelles de fonctionnement, diminuées des dépenses réelles de fonctionnement, permet de mesurer la capacité de la commune à financer par ses ressources propres issues de son activité le remboursement de sa dette et ses investissements, après avoir fait face à ses charges.

¹⁴ La CAF nette permet de connaître les capacités de la structure à financer ses investissements après avoir déduit le remboursement en capital des emprunts.

¹⁵ Le fonds de roulement est la différence entre les ressources stables et les emplois stables. Il représente l'argent disponible pour couvrir les charges courantes d'exploitation alors le besoin en fonds de roulement représente la somme dont la commune a besoin pour payer ses charges courantes, en attendant l'encaissement de ses recettes. Le besoin en fonds de roulement doit être en théorie couvert par le fonds de roulement.

lié à la commune par un compte de liaison (compte 451), qui affecte la trésorerie de la commune à chaque opération d'encaissement ou de décaissement. Ainsi, la trésorerie générée par le budget annexe eau profite à la commune, et inversement.

2.4 Le budget annexe forêts (intégré au budget principal en 2024)

2.4.1 Des produits et des charges de gestion fluctuants

Les comptes du budget annexe forêts ont été intégrés au budget principal en 2024.

Les ressources sont exclusivement constituées des ressources d'exploitation.

Si l'on excepte 2020, non représentatif en raison de la crise sanitaire, les ressources d'exploitation fluctuent entre 0,11 M€ en 2022 et 0,2 M€ en 2023.

Les ressources d'exploitation proviennent des ventes et récoltes de bois et, dans une moindre mesure, de la taxe d'affouage.

Tableau n° 6 : Évolution des ressources du budget annexe forêts

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources d'exploitation	187 940	56 322	139 838	110 613	198 106

Source/note : ANAFI

Les charges du budget annexe forêts oscillent entre 0,07 M€ et 0,12 M€. Les variations tiennent notamment aux fluctuations des charges à caractère général liées à l'entretien.

Tableau n° 7 : Évolution des charges de gestion du budget annexe forêts

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Charges de gestion	118 937	72 248	71 239	124 223	103 485

Source/note : ANAFI

2.4.2 Un apport régulier à la trésorerie du budget principal

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) du budget annexe forêts varie entre - 0,016 M€ et 0,09 M€.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute et la CAF sont identiques en l'absence de dettes. Fluctuantes, elles oscillent chacune entre - 0,016 M€ et 0,09 M€ et suivent les fluctuations de l'EBF et sont comprises entre - 0,016 M€ et 0,09 M€.

Nulles en 2020, les dépenses d'équipement atteignent un maximum de 0,12 M€ en 2022. Aucun emprunt n'a été souscrit.

Le fonds de roulement est compris entre - 0,02 M€ et 0,12 M€. La trésorerie nette, comprise entre - 0,02 M€ et 0,13 M€, a régulièrement apporté une contribution à celle du budget principal.

2.5 Une situation financière du budget principal tendue

2.5.1 Des indicateurs de gestion dégradés

2.5.1.1 Des produits de gestion légèrement en hausse

Les produits de gestion du budget principal passent de 5,7 M€ en 2019 à 5,9 M€ en 2024 (+ 3,5 %).

Le périmètre du budget principal a évolué au cours de la période contrôlée. Le budget annexe de l'assainissement a ainsi été temporairement intégré au budget principal en 2019 et, en 2024, les comptes du budget annexe forêts ont été incorporés au budget principal.

Les produits de l'année 2019 sont ainsi majorés d'au moins 0,2 M€ et ceux de l'année 2024 de 0,1 à 0,2 M€ par rapport aux exercices 2020 à 2023.

À périmètre constant, c'est-à-dire sans les comptes de l'assainissement ni ceux des forêts, les produits de gestion passent d'environ 5,5 M€ à 5,7 M€ en 2024.

Les produits subissent d'abord une baisse en 2020 due aux produits exceptionnels perçus en 2019 liés, notamment, à l'intégration du résultat 2018 du budget annexe assainissement au budget principal. Après deux années de stabilisation en 2020 et 2021, ils augmentent, d'abord modérément puis plus fortement en 2024.

L'augmentation résulte principalement d'une hausse des ressources fiscales¹⁶, dont le montant total atteint 4,4 M€ en 2024 alors qu'il était de 3,9 M€ en 2020.

Les ressources issues de la fiscalité directe sont passées de 1,9 M€ en 2020 à 2,3 M€ en 2024 à la faveur d'une hausse des taux en 2024 ainsi que d'une augmentation de la base d'imposition de la taxe sur le foncier bâti.

La hausse du taux appliquée à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en 2021, de 21,89 % à 39,13 % à la suite du transfert de la part départementale de la TFPB aux communes

¹⁶ Les ressources fiscales sont composées des ressources fiscales propres ainsi que de la fiscalité reversée à la commune par l'intercommunalité.

en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, a porté le produit de cet impôt à 1,905 M€ en 2023 alors qu'il était de 1,022 M€ en 2020.

En 2023, le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires était supérieur de deux points à la moyenne départementale (16,24 %). Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, le taux d'imposition résultant du cumul avec l'ancien taux départemental était supérieur de sept points à celui de la strate de comparaison (39,13 % contre 31,64 %). De même, le taux voté pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (47,84 %) présentait un écart de 14 points avec le taux voté dans les communes similaires au niveau départemental (33,38 %).

En 2024, une augmentation de 10 % des taux appliqués aux trois impôts locaux a été décidée. Le taux appliqué à la TFPB est ainsi passé de 39,13 % à 43,04 %, le taux appliqué à la taxe sur le foncier non bâti est passé de 47,84 % à 52,62 % et le taux appliqué à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est passé de 17,97 % à 19,77 %. Ces hausses ont permis d'augmenter le produit des impôts locaux d'environ 0,2 M€ en 2024.

La fiscalité reversée a augmenté légèrement à compter de 2021. Elle est passée ainsi de 1,92 M€ en 2020 à 2,08 M€ en 2024. Cette évolution est notamment liée aux versements du fonds départemental des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)¹⁷ à compter de 2021.

Les attributions de compensation¹⁸ versées par la communauté de communes, principale composante de la fiscalité reversée, restent stables et s'élèvent à 1 862 191 € par an. La commune n'a pas perçu de dotation de solidarité urbaine au cours de la période sous revue et le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de solidarité s'est élevé en moyenne à 0,06 M€ par an.

Les ressources d'exploitation, notamment constituées de subventions et de la facturation de la mise à disposition de personnel, varient au gré des évolutions du périmètre du budget principal. Alors qu'elles s'établissaient à plus de 1 M€ en 2019, les ressources d'exploitation ont diminué sensiblement en 2020 (0,37 M€) avec la création d'un budget annexe pour la gestion par délégation de l'assainissement. Stables jusqu'en 2023, elles ont augmenté en 2024 avec l'intégration des comptes de l'activité forêts pour atteindre 0,45 M€.

Les ressources institutionnelles, composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et d'autres participations, sont proches de 0,8 M€ jusqu'en 2023 puis connaissent une hausse en 2024 pour s'établir à plus de 0,9 M€. Alors que la DGF reste relativement stable autour de 0,6 M€, cette évolution résulte de la hausse des participations, en particulier des participations de l'État à partir de 2021.

¹⁷ Pour les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas classées station de tourisme, les DMTO générés sur leur territoire sont placés dans un fonds de péréquation départementale, dont le montant est réparti entre elles par une délibération du conseil départemental.

¹⁸ L'attribution de compensation est un transfert financier positif ou négatif obligatoire entre communautés en régime de fiscalité professionnelle unique (FPU). Elle a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI en FPU et ses communes membres. Elle correspond à la différence entre la fiscalité professionnelle transférée par la commune à l'EPCI et les charges liées aux compétences transférées.

Tableau n° 8 : Évolution des produits de gestion du budget principal

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	1 937 519	1 885 270	1 859 561	1 963 788	2 006 352	2 283 298
+ <i>Fiscalité reversée</i>	1 918 194	1 918 194	1 985 264	1 995 383	2 076 033	2 077 943
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	3 855 713	3 803 464	3 844 825	3 959 171	4 082 386	4 361 241
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	1 019 540	370 349	350 237	369 016	382 556	547 272
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	799 842	808 120	781 177	855 481	764 574	944 486
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	29 892	29 917	29 771	39 949	59 793	59 959
= Produits de gestion	5 704 987	5 011 850	5 006 010	5 223 617	5 289 308	5 912 958

Source/note : ANAFI

2.5.1.2 Des charges de gestion en forte hausse à partir de 2022

Les charges de gestion du budget principal se sont établies à 4,53 M€ en 2019. Si l'on neutralise l'évolution de périmètre du budget principal entre 2019 et 2020, elles sont restées proches de 4,3 M€ jusqu'en 2021. Elles ont ensuite fortement augmenté pour atteindre 5,1 M€ en 2023 puis 5,3 M€ en 2024.

L'augmentation des charges en 2023 et 2024 concerne l'ensemble des postes de dépenses, à l'exception des dotations aux amortissements.

Les charges à caractère général sont passées de 1,2 M€ en 2019 à 1 M€ en 2020 puis ont augmenté pour s'établir à 1,4 M€ en 2023 et 1,32 M€ en 2024. Cette évolution s'explique principalement par la forte hausse des dépenses d'énergie et d'électricité en 2023. Alors qu'elles ont augmenté modérément entre 2020 et 2022, passant ainsi de 0,25 M€ à 0,3 M€, elles ont atteint 0,5 M€ en 2023, soit une augmentation de près de 66 % en une année. Elles ont ensuite diminué en 2024.

Les charges de personnel augmentent tout au long de la période sous revue, sauf en 2021. Supérieures à la moyenne de la strate (652 €/habitant contre 507 €/habitant en 2023), elles atteignent en 2024 près de 2,8 M€ contre 2,4 M€ en 2019, soit une hausse de 15 %.

Cependant, l'effectif global diminue, passant ainsi de 65,93 ETP au 1^{er} décembre 2019 à 59,38 au 1^{er} décembre 2024. Cette évolution s'explique par la très forte baisse du nombre de titulaires (45,96 ETP au 1^{er} décembre 2024 contre 57,56 ETP au 1^{er} décembre 2019, soit - 20 %), le nombre de non titulaires ayant au contraire augmenté (13,42 ETP au 1^{er} décembre 2024 contre 8,37 ETP au 1^{er} décembre 2019).

La baisse du nombre de titulaires ne s'est cependant pas accompagnée d'une baisse des dépenses de rémunération du personnel titulaire, qui restent stables autour de 1,6 M€. Selon la commune, cette stabilité s'explique par les augmentations successives de la valeur du point d'indice¹⁹, l'augmentation de l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE) de certains agents pour compenser la reprise de missions à la suite de départs à la retraite et le recrutement du directeur général des services en 2022.

Les dépenses de rémunération du personnel non titulaire ont aussi augmenté fortement, passant ainsi de 0,1 M€ en 2019 à 0,36 M€ en 2024. Cette évolution s'explique par une forte hausse du nombre d'agents contractuels (13,42 ETP au 1^{er} décembre 2024 contre 8,37 ETP au 1^{er} décembre 2019) pour faire face, notamment, à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. Le recrutement d'agents contractuels a concerné l'ensemble des services.

Les dépenses de personnel ont donc augmenté de manière très significative au cours de la période contrôlée.

La Chambre invite la commune à mener une évaluation détaillée des recrutements et des dépenses de personnel pour s'assurer que les ressources sont utilisées de manière optimale. Des actions correctives pourraient inclure une révision des politiques de recrutement et une optimisation des ressources humaines pour assurer la maîtrise des dépenses de personnel.

Par ailleurs, l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique prévoit que la durée maximale du contrat et des renouvellements sur un emploi non permanent pour faire face à un accroissement temporaire d'activité est de 12 mois au cours d'une période de 18 mois consécutifs.

Or, la Chambre constate que cette durée maximale n'est pas toujours respectée. Ainsi, le contrat d'un agent recruté pour une période allant du 3 juillet au 29 décembre 2023 a été renouvelé pour une période allant du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024, excédant ainsi la durée maximale de 12 mois susmentionnée.

La Chambre rappelle à la commune de Baccarat l'obligation de se conformer aux dispositions de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique.

Les subventions versées par la commune augmentent également fortement, passant de 0,15 M€ en 2019 à 0,27 M€ en 2024, (+ 76 %). Cette hausse s'explique par le versement de subventions au centre communal d'action sociale (CCAS) à compter de 2022, le montant des subventions versées aux associations restant relativement stable au cours de la période (proche de 0,15 M€). Les subventions au CCAS, attribuées notamment pour le fonctionnement de la résidence pour personnes âgées Pasteur, s'élèvent ainsi à 30 000 € en 2022, à 53 200 € en 2023 et devraient atteindre 100 000 € en 2024.

Les autres charges de gestion sont constituées des contributions au service incendie (stables à environ 0,16 M€), des indemnités aux élus (stables à environ 0,14 M€) et des

¹⁹ + 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 et + 1,5 % au 1^{er} juillet 2023.

contributions aux organismes de regroupement (compris entre 0,31 M€ et 0,47 M€). Ces dernières se composent des contributions aux différentes intercommunalités.

Les dotations aux amortissements baissent tout au long de la période sous revue, passant de 0,53 M€ à 0,35 M€.

Tableau n° 9 : Évolution des charges de gestion du budget principal

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Charges à caractère général</i>	1 212 777	1 003 745	1 015 961	1 091 145	1 410 779	1 319 167
+ <i>Charges de personnel</i>	2 406 710	2 492 771	2 484 843	2 614 255	2 753 105	2 764 137
+ <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i>	152 405	177 858	130 057	183 435	225 516	269 520
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)</i>	758 352	614 433	704 565	639 181	726 438	933 633
= <i>Charges de gestion (B)</i>	4 530 245	4 288 807	4 335 426	4 528 017	5 115 838	5 286 457

Source/note : ANAFI

2.5.1.3 L'excédent brut de fonctionnement relativement stable en dépit d'une forte baisse en 2023

Après une baisse en 2020 liée à un changement de périmètre, l'EBF du budget principal est stable entre 2020 et 2022 autour de 0,7 M€. Il diminue fortement en 2023 pour s'établir à 0,17 M€ en raison d'une augmentation sensible des dépenses. En 2024, il retrouve un niveau proche des années 2020-2022 avec 0,63 M€.

Tableau n° 10 : Évolution de l'EBF

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Budget principal	1 174 742	723 043	670 583	695 600	173 469	626 501

Source/note : ANAFI

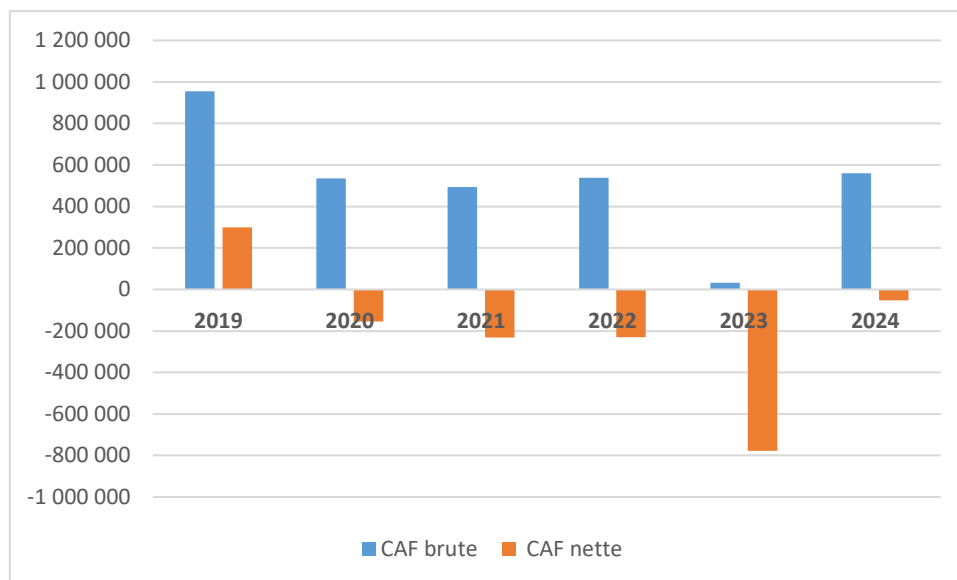
2.5.1.4 Une capacité d'autofinancement nette négative depuis 2020

Après une forte baisse en 2020 liée à la baisse de l'EBF, la CAF brute du budget principal est restée stable entre 2020 et 2022 autour de 0,5 M€. Elle a baissé fortement en 2023 (0,03 M€), principalement en raison de l'augmentation des dépenses d'énergie, puis a retrouvé un niveau proche de 0,5 M€.

La CAF nette²⁰ est négative pendant toute la période sous revue sauf en 2019. Entre 2019 et 2023, elle a diminué de façon continue sous l'effet combiné de la baisse de la CAF brute et de la hausse de l'annuité en capital de la dette. Elle a augmenté en 2024 avec le rétablissement de la CAF brute et la baisse de l'annuité en capital de la dette, mais est restée négative.

La CAF nette a représenté en 2023 une charge de 184 € par habitant alors qu'elle était un produit de 123 € par habitant sur la strate de comparaison départementale.

Graphique n° 1 : Évolution de la CAF (en €)



Source/note : ANAFI

²⁰ La CAF nette est la capacité d'autofinancement dégagée de la section de fonctionnement à laquelle est retranchée le remboursement des annuités en capital de la dette.

2.5.2 Une capacité à investir contrainte par des ressources propres limitées et un niveau d'endettement préoccupant

2.5.2.1 Globalement modestes, les dépenses d'équipement augmentent fortement à partir de 2023

Les dépenses d'équipement du budget principal passent de 0,5 M€ en 2020 à 2,6 M€ en 2024. Bien que les dépenses d'équipement aient augmenté, elles sont restées nettement inférieures à la moyenne de la strate entre 2019 et 2023. Elles se situaient ainsi entre 110 € et 225 € par habitant, tandis que la moyenne de la strate oscillait entre 302 € et 387 € par habitant. En revanche, en 2024, elles ont atteint environ 622 € par habitant, principalement en raison des dépenses liées au regroupement de l'école maternelle Humbepaire et de l'école élémentaire de la Serre. Les dépenses consacrées à ce projet, débuté en 2022, s'élèvent à ce jour à 2,3 M€ dont 2,2 M€ sur le seul exercice 2024.

Outre ce projet, les principaux investissements réalisés au cours de la période contrôlée concernent :

- les travaux de voirie – signalisation – signalétique, dont le montant s'élève au total à 1,03 M€ entre 2019 et 2024 ;
- les études relatives au projet de musée du flacon (0,3 M€) ;
- le regroupement de l'école maternelle et élémentaire du centre (0,2 M€ entre 2019 et 2021) ;
- l'achat de bâtiments et terrains (0,2 M€) ;
- l'achat de matériel de bureau et informatique (0,18 M€) ;
- le cimetière (0,14 M€) ;
- l'achat de véhicules (0,17 M€).

La commune de Baccarat a envisagé, à partir de 2014, la création d'un musée consacré à une collection privée de flacons de parfum provenant de la manufacture de Baccarat, avec un budget global dépassant les 10 M€ HT. Dans ce contexte, elle a acquis en 2015 le château Gaillard pour 315 000 €, cofinancé à hauteur de 94 500 € par le département de Meurthe-et-Moselle, afin d'y accueillir le futur musée. Un concours d'architecture a ensuite été lancé. L'avant-projet sommaire (APS)²¹ et l'avant-projet définitif (APD)²² ont été réalisés, mais le projet a finalement été abandonné par délibération du 18 novembre 2024. Un montant totalisant 908 312 € HT a déjà été engagé dans le cadre de ce projet, dont 386 446 € HT directement à la charge de la ville de Baccarat et 33 828 € à la charge de la CCTLB dans le cadre de fonds de concours.

Selon l'ordonnateur, ce projet sera reconfiguré en partenariat avec la société de cristallerie de Baccarat. Cependant, la Chambre constate que les contours de ce nouveau projet restent imprécis et souligne que, sur la période contrôlée, environ 8 % des dépenses d'équipement ont été allouées à un projet finalement abandonné.

²¹ 8 216 840 € HT.

²² 7 564 650 € HT.

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses d'équipement du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Dépenses d'équipement	532 734	445 568	496 098	630 895	950 205	2 604 234	389 %
Dépenses d'équipement par habitant	121	110	116	148	225	622	412 %

Source/note : ANAFI

2.5.2.2 Le financement des investissements, principalement par l'emprunt en raison d'un financement propre limité

Le financement propre disponible représente la marge de manœuvre dégagée par la collectivité pour faire face à ses dépenses d'investissement sans recourir à l'emprunt, compte tenu de la CAF nette et des autres ressources propres d'investissement. Comparé au montant total des dépenses d'équipement, il permet de mesurer la part des investissements financés par des ressources propres.

Le financement propre disponible est constitué par la somme de la CAF nette, du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), des subventions d'investissement reçues, des fonds affectés à l'équipement et des produits de cession d'immobilisations.

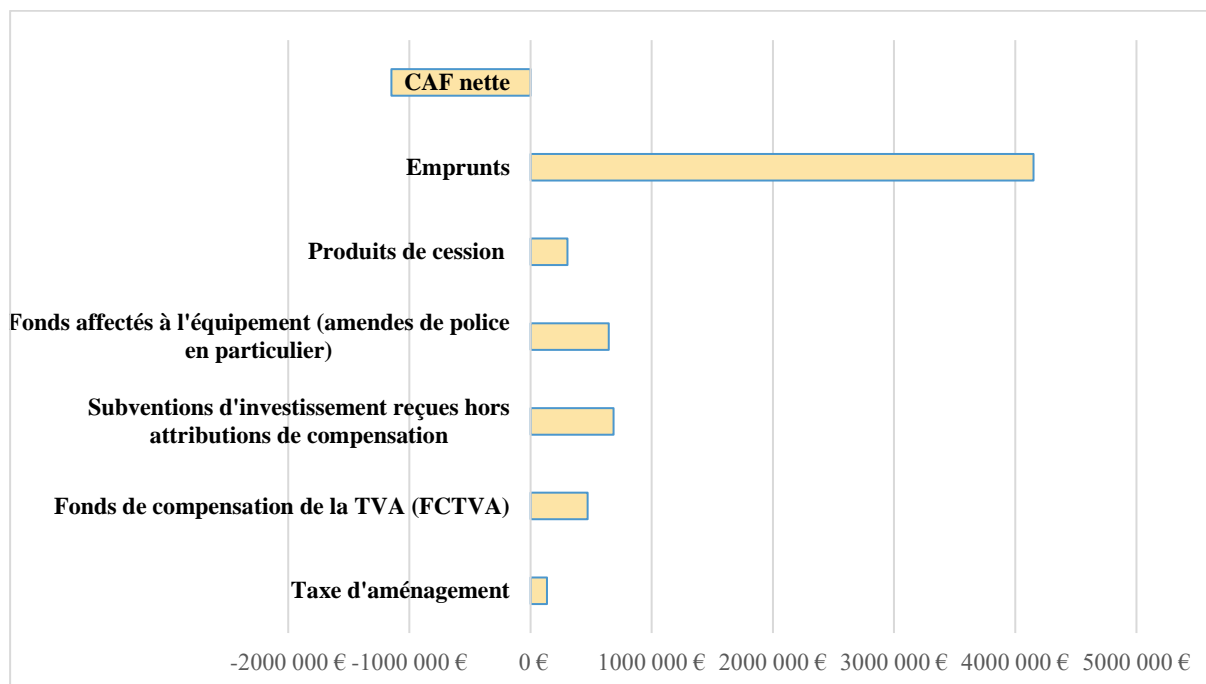
Le financement propre disponible suit l'évolution de la CAF nette. Alors qu'il était de 0,55 M€ en 2019, le financement propre disponible a baissé sensiblement jusqu'en 2023 pour s'établir à - 0,42 M€, avant d'augmenter en 2024 pour atteindre 0,65 M€.

Les autres composantes du financement propre disponible contribuent également à expliquer ces évolutions. Ainsi, le FCTVA est passé de 0,14 M€ en 2019 à 0,06 M€ en 2020 et, après une relative stabilité entre 2020 et 2023, il a augmenté en 2024 pour atteindre 0,08 M€. Le fonds affecté à l'équipement, alimenté par les amendes de police, apporte une contribution conséquente à l'augmentation du financement propre disponible observée en 2024. Alors qu'il s'élevait à 0,055 M€ en 2023, il a atteint en effet 0,4 M€ en 2024. C'est également le cas des subventions d'investissement, qui sont passées de 0,08 M€ en 2023 à 0,18 M€ en 2024. En revanche, les produits de cession ont baissé en 2024 et se sont établis à 0,016 M€ alors qu'ils s'élevaient à 0,15 M€ en 2023.

La majeure partie des dépenses d'équipement a ainsi été financée par des emprunts, dont le montant moyen s'est élevé à près de 0,7 M€ par an. Le montant des emprunts a en outre fortement augmenté au cours de la période sous revue. Alors qu'il s'élevait à 0,5 M€ en 2019 et 2020, il a atteint ainsi 1,4 M€ en 2024.

Le fonds de roulement a été mobilisé en 2021, 2023 et 2024 pour des montants compris entre 0,5 et 0,62 M€. Le fonds de roulement net global consolidé était ainsi négatif en 2024 (- 0,26 M€).

Graphique n° 2 : Financement des investissements entre 2019 et 2024



Source/note : ANAFI

2.5.2.3 Un endettement difficilement soutenable

L'endettement est constitué à plus de 95 % par l'endettement du budget principal, le reste correspondant à l'endettement du budget annexe eau.

La dette de la commune par habitant (pour le seul budget principal) a été presque le double de la moyenne de la strate entre 2019 et 2023²³. Elle s'élève à 1 252 € en 2023, contre 710 € en moyenne pour les communes de la même strate.

La commune a souscrit chaque année de nouveaux emprunts, sauf en 2021. Le montant des emprunts souscrit a augmenté. Il atteint 1 M€ en 2022, 0,75 M€ en 2023 et 1,4 M€ en 2024.

La capacité de désendettement du budget principal est préoccupante. Elle retrouve en 2024 un niveau proche de la moyenne des années 2020-2022 avec 10,8 années, après une forte progression en 2023 liée à l'effondrement de la CAF.

L'encours de dette est constitué de 20 contrats souscrits auprès de cinq établissements bancaires, de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que, depuis son adhésion en 2024, de l'agence France locale. La commune a recours à un prestataire pour analyser les offres de prêts et plus largement pour l'assister dans la gestion de sa dette.

La totalité des emprunts sont classés A-1.

Le taux d'intérêt apparent de la dette consolidée a été de 2,7 % en 2024, en baisse continue depuis 2019 où il s'établissait à 3,6 %.

²³ Les données (source : DGFIP) relatives à 2024 n'étaient pas encore disponibles lors de l'instruction.

Tableau n° 12 : Évolution des indicateurs relatifs à l'endettement depuis 2019 (budget principal)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Encours de dette au 31 décembre</i>	6 028 476	5 837 977	5 111 899	5 342 406	5 282 852	6 070 198
<i>Annuité en capital de la dette</i>	655 765	690 500	726 077	769 043	809 844	612 654
<i>Intérêts des emprunts</i>	219 788	192 901	180 260	158 979	143 253	165 814
<i>Nouveaux emprunts</i>	500 000	500 000	0	1 000 000	750 000	1 400 000
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)</i>	6,3	10,9	10,3	9,9	167,1	10,8
<i>Taux apparent de la dette (en %)</i>	3,6	3,3	3,5	3	2,7	2,7

Source/note : ANAFI

Il est essentiel que la commune restaure sa capacité d'autofinancement, notamment en optimisant la gestion des dépenses de fonctionnement, et qu'elle mette en œuvre une stratégie de désendettement efficace.

2.5.2.4 Un fonds de roulement net global et une trésorerie très faibles

La gestion financière de la commune présente des signes alarmants, notamment en ce qui concerne le fonds de roulement et la trésorerie.

Après avoir fluctué entre 0,2 M€ et 1 M€ entre 2019 et 2023, le fonds de roulement net global est devenu négatif en 2024 (- 0,3 M€) en raison d'une mobilisation importante pour financer les investissements.

Si la trésorerie du budget principal bénéficie de celles des budgets annexes eau et forêts, elle devient également négative en 2024 (- 0,05 M€). La commune ne peut donc pas couvrir ses charges courantes sans recourir à des lignes de trésorerie, qui représentent un coût supplémentaire pour la commune.

Bien que le fonds de roulement et la trésorerie du budget annexe eau soient suffisants, avec des valeurs comprises entre 0,27 M€ et 0,42 M€ et entre 0,23 M€ et 0,38 M€ respectivement, cette situation ne compense pas les déficits observés dans le budget principal. De plus, la trésorerie du budget annexe assainissement est négative entre 2021 et 2024, ce qui ajoute une complexité supplémentaire à la gestion financière globale

Tableau n° 13 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonds de roulement</i>	620 749	1 024 962	518 729	856 364	238 870	- 261 186
<i>Besoin en fonds de roulement global</i>	- 315 772	- 104 778	- 145 943	- 196 135	- 349 309	- 214 992
<i>Trésorerie du budget principal</i>	936 521	1 129 740	664 672	1 052 500	588 179	- 46 194

Source/note : ANAFI

2.5.3 La nécessité de rétablir les équilibres financiers et de renforcer la vision prospective

Les charges augmentent globalement plus vite que les produits au cours de la période sous revue. L'endettement élevé obère fortement l'épargne de la commune et, plus largement, le financement propre disponible. Le financement des investissements repose principalement sur l'emprunt, ce qui accentue encore l'insuffisance de l'épargne.

Le dimensionnement et le pilotage des projets d'investissements, notamment dans leur aspect pluriannuel, apparaissent perfectibles. Alors qu'elle ne dispose d'aucune réserve financière, la politique d'investissement fait ainsi peser sur la commune un risque de surendettement.

L'augmentation des ressources fiscales en 2024 n'a pas permis de dégager une épargne suffisante en raison du poids de l'annuité en capital de la dette.

La Chambre invite par conséquent la commune de Baccarat à renforcer sa vision prospective pour mieux évaluer la soutenabilité financière de sa politique d'investissement et à améliorer son pilotage à travers, notamment, la formalisation d'un PPI.

La Chambre invite aussi la commune de Baccarat à rétablir sa capacité d'autofinancement en maîtrisant davantage ses dépenses de fonctionnement, dont ses dépenses de personnel. En réponse, l'ordonnateur s'engage à mettre en œuvre un plan de retour à l'équilibre à l'horizon 2028, incluant notamment la mise en place d'un pilotage mensuel des dépenses de fonctionnement, la stabilisation des dépenses de fonctionnement, le non recours à l'emprunt, la réduction des effectifs et la rationalisation des recrutements.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Baccarat présente une situation financière très fragile.

La commune ne dispose d'aucune réserve financière, l'épargne est très insuffisante et le financement des investissements repose principalement sur l'emprunt. Si l'augmentation des ressources fiscales a permis de redresser l'excédent brut de fonctionnement en 2024, elle n'a pas suffi à redresser la situation en raison du poids de la dette.

La capacité d'autofinancement doit être rétablie en assurant une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement. La politique d'investissement doit également être adaptée aux capacités financières de la commune, ce que faciliterait la formalisation d'une stratégie pluriannuelle. La commune annonce la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre à l'horizon 2028, incluant des mesures destinées notamment à assurer la maîtrise des dépenses de fonctionnement ainsi que de l'endettement.

ANNEXE

Annexe n° 1. Glossaire.....	34
-----------------------------	----

Annexe n° 1. Glossaire

AC : attributions de compensation
AE/CP : autorisation d'engagement / crédits de paiement
AP/CP : autorisation de programme / crédits de paiement
BFR : besoin en fonds de roulement
BP : budget primitif
BS : budget supplémentaire
CA : compte administratif
CAF : capacité d'autofinancement
CAF : caisse d'allocations familiales
CDL : Conseiller aux décideurs locaux
CET : contribution économique territoriale
CGCT : code général des collectivités territoriales
DGF : dotation globale de fonctionnement
DM : décision modificative
DMTO : droits de mutations à titre onéreux
DOB : débat d'orientations budgétaires
DSC : dotation de solidarité communautaire
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
ETPT : équivalent temps plein travaillé
FCTVA : fonds de compensation de la TVA
FDR : fonds de roulement
FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC : fonds de péréquation intercommunal et communal
IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
OAP : orientations d'aménagement et de programmation
PFF : pacte financier et fiscal
PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal
PPI : plan pluriannuel d'investissement
RAR : restes à réaliser
RBF : règlement budgétaire et financier

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ROB : rapport d'orientations budgétaires

RSU : rapport social unique

SDIS : service départemental d'incendie et de secours

SGC : service de gestion comptable

TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties

TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties

TH : taxe d'habitation

TICPE : taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques

TLPE : taxe locale sur la publicité extérieure

TVA : taxe sur la valeur ajoutée.



*« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

grandest@crtc.ccomptes.fr