



## Le Président

lettre recommandée avec A.R.

**CONFIDENTIEL**

Le 06 juillet 2016

Réf. : GRM / 16 / 1229

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de Narbonne.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, il doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application des dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, ce document peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. À cet effet, je vous demande de me faire connaître la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante en transmettant au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : [crcgreffe@lr.ccomptes.fr](mailto:crcgreffe@lr.ccomptes.fr).

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

**André PEZZIARDI**

Monsieur Didier MOULY  
Maire de Narbonne  
HÔTEL DE VILLE  
Place de l'Hôtel de Ville - BP 823  
11108 NARBONNE CEDEX

**Rapport d'observations définitives  
 n° GRM/16/1229 du 06 juillet 2016  
 COMMUNE DE NARBONNE**

**Exercices 2009 et suivants**

**S O M M A I R E**

<b>1. Présentation.....</b>	<b>6</b>
1.1. Aspects socio-économiques du territoire .....	6
1.2. Structure budgétaire et écosystème de la gestion communale .....	7
<b>2. Les suites du précédent rapport de la chambre.....</b>	<b>7</b>
<b>3. La qualité comptable.....</b>	<b>9</b>
3.1. L'indice de qualité comptable .....	9
3.2. La qualité de l'information budgétaire et financière .....	9
3.2.1. L'information présentée lors du DOB .....	9
3.2.2. L'information budgétaire et financière.....	9
3.2.3. La sincérité des prévisions budgétaires.....	10
3.2.4. Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire.....	11
3.3. L'exactitude des comptes .....	12
3.3.1. Des amortissements sous-dimensionnés .....	12
3.3.2. Les cessions d'actifs .....	13
3.3.3. Le suivi des subventions d'investissement reçues .....	13
3.3.4. Absence de provisions .....	14
3.3.5. Lignes de trésorerie (y compris emprunts assortis d'une ligne de trésorerie) .....	14
3.4. La fiabilité des comptes .....	15
3.4.1. Apurement du compte des immobilisations en cours.....	15
3.4.2. Rattachements à l'exercice .....	15
<b>4. Analyse financière - Les performances financières de la collectivité .....</b>	<b>16</b>
4.1. Le périmètre de l'analyse.....	16
4.2. Caractéristiques principales des finances de la ville depuis 2009 .....	16
4.3. L'autofinancement : EBF et CAF brute .....	17
4.4. La structure des coûts et les marges de manœuvre en fonctionnement .....	17
4.5. L'investissement : financement et dépenses .....	17
4.5.1. La CAF nette et le financement des investissements .....	17
4.5.2. Absence de travaux en régie.....	18
<b>5. Analyse financière : le fonctionnement courant .....</b>	<b>18</b>
5.1. Les produits de gestion .....	18
5.1.1. Les ressources fiscales propres .....	18
5.1.2. Les ressources institutionnelles.....	19

5.1.3.	La fiscalité reversée .....	20
5.1.4.	Les ressources d'exploitation .....	20
5.2.	Les charges de gestion courante.....	20
5.2.1.	Les charges de personnel, premier poste de dépenses courantes.....	20
5.2.2.	Les charges à caractère général.....	20
5.2.3.	Les subventions de fonctionnement versées.....	21
<b>6.</b>	<b>Analyse financière : la situation bilancielle .....</b>	<b>21</b>
6.1.	La dette .....	21
6.1.1.	L'encours et son évolution.....	21
6.1.2.	La structure de la dette .....	22
6.2.	Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie .....	22
6.2.1.	Le fonds de roulement et le haut de bilan.....	22
6.2.2.	Le BFR et le bas de bilan .....	23
6.2.3.	La trésorerie nette.....	24
6.3.	Les engagements hors bilan : les garanties d'emprunts données par la ville .....	24
<b>7.</b>	<b>Analyse financière prospective .....</b>	<b>24</b>
7.1.	Précisions méthodologiques sur les hypothèses retenues.....	24
7.2.	Les <i>scenarii</i> prospectifs .....	25
7.2.1.	<i>Scenario 1</i> : au « fil de l'eau » .....	25
7.2.2.	<i>Scenario 2</i> : maîtrise des grands équilibres (orientations du DOB 2015).....	25
7.2.3.	<i>Scenario 3</i> : <i>scenario 2</i> + salle multimodale + équipements de 1 <sup>ère</sup> priorité .....	26
7.2.4.	<i>Scenario 4</i> : <i>scenario 2</i> + salle multimodale + équipements de 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>nde</sup> priorités .....	27
7.3.	Enseignements pour l'avenir .....	27
<b>8.</b>	<b>La gestion locale de la fonction publique territoriale .....</b>	<b>27</b>
8.1.	L'évolution de la masse salariale .....	27
8.1.1.	Évolution des dépenses de rémunération et des charges de personnel sur la période.....	27
8.1.2.	L'impact des différents facteurs d'évolution des dépenses de rémunération .....	28
8.2.	Les effectifs .....	29
8.2.1.	La répartition des effectifs .....	29
8.2.2.	Les quotités de temps de travail et l'effectif ETP .....	30
8.2.3.	La répartition des effectifs par filière d'emplois.....	31
8.2.4.	Les flux annuels d'entrées et de sorties .....	32
8.2.5.	La politique de recrutement et de rationalisation des effectifs .....	33
8.2.6.	Les effectifs affectés au cabinet du maire .....	33
8.2.7.	Les emplois fonctionnels.....	33
8.3.	L'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les effectifs .....	34
8.3.1.	Le dispositif mis en place .....	34
8.3.2.	Les coûts .....	34
8.3.3.	L'impact sur la qualité de la gestion des ressources humaines .....	34
8.4.	Le temps de travail .....	36
8.4.1.	Rappel de la durée légale du temps de travail.....	36
8.4.2.	L'aménagement du temps de travail .....	36
8.4.3.	Les heures supplémentaires .....	37
8.4.4.	L'absentéisme au travail .....	38

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

8.5.	La gestion des ressources humaines .....	38
8.5.1.	Les outils de suivi et de gestion prospective - éléments de GPEEC.....	38
8.5.2.	La gestion des carrières.....	39
8.6.	Le régime indemnitaire et la NBI.....	39
8.6.1.	Les primes et indemnités .....	39
8.6.2.	La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	40
8.6.3.	Les logements de fonction .....	41
8.7.	L'action sociale.....	41
<b>GLOSSAIRE</b>	.....	<b>42</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la ville de Narbonne (53 469 habitants) pour les exercices 2009 et suivants. Les investigations ont porté sur la situation financière, rétrospective et prospective, ainsi que sur la gestion locale de la fonction publique territoriale pour la seule période 2010-2014.

La qualité et la fiabilité des documents budgétaires et comptables peuvent être améliorées : la gestion pluriannuelle des crédits est à mettre en place, la présentation fonctionnelle du budget pourrait être plus exhaustive, les dotations aux amortissements apparaissent sous-estimées par rapport au montant total de l'actif, des provisions comptables seraient à constituer et des comptes d'immobilisations en cours, anormalement élevés, gagneraient à être apurés.

De 2009 à 2014, les charges de gestion ont progressé près de deux fois plus vite que les produits de gestion, en raison principalement du poids et du dynamisme des dépenses de personnels. Selon l'ordonnateur précédent, cette situation a répondu à la nécessité de soutenir l'économie locale, tant par la commande publique que par l'emploi. La capacité d'autofinancement brute s'est réduite au rythme de 8 % par an en moyenne ; en 2014, la commune a disposé de 3,5 M€ de moins qu'en 2009 pour financer le remboursement du capital de sa dette et ses dépenses d'équipement. L'autofinancement net du remboursement de la dette représentait, en 2014, 17 € par habitant, contre une moyenne nationale de 30 € par habitant. Les dépenses d'équipement ont été soutenues à 50 % par des recettes issues du FCTVA, de subventions et de cessions d'actifs. L'encours de la dette a cru de 17 % (+ 8,7 M€) ; rapporté au nombre d'habitants, il s'élève à 1 108 € en 2014, ce qui est inférieur à la moyenne de la strate de comparaison (1 322 €). Le montant des emprunts souscrits ayant excédé de 5,3 M€ le besoin réel de financement des investissements, la trésorerie est anormalement pléthorique ; cette situation a un coût pour la commune.

L'analyse financière prospective, à l'horizon de 2019, a été conduite sur la base de quatre *scenarii*, pour partie élaborés en concertation avec l'ordonnateur. Quel que soit le *scenario* retenu, la commune ne pourra durablement maintenir ses équilibres financiers, au cours des prochaines années, sans accomplir d'efforts structurels de gestion et sans déterminer de priorités pour ses investissements. Les actions à mettre en place devraient consister en un plan d'économies visant à alléger l'ensemble des charges courantes (personnel, subventions, autres charges...), si la collectivité souhaite ne pas augmenter l'impôt et contenir la hausse de la dette consécutive à la construction d'une nouvelle salle multimodale.

Premier poste de dépenses (31 M€ en 2014), la masse salariale a progressé au rythme moyen de 5,6 % par an, soit une augmentation de 4,8 M€ entre 2010 et 2014. Cependant, rapportée au nombre d'habitants, cette dépense (805 €) demeure en-deçà de la moyenne de la strate de comparaison (586 €). En 2014, la commune compte 142 emplois de plus qu'en 2010, en raison principalement de la création de 87 emplois décidée pour répondre à la mise en place de la réforme des nouveaux rythmes scolaires. L'impact financier et organisationnel de cette réforme sur les ressources humaines doit être analysé et traité, en ce qui concerne l'accueil de loisirs associés à l'école (ALAE). Par ailleurs, le temps de travail effectif des agents est inférieur à la durée légale (1 607 heures). L'adoption des règlements intérieurs sur l'aménagement du temps du travail et sur les régimes indemnitaires, aujourd'hui inexistant, ne peut plus être différée.

La chambre observe que les recommandations émises lors de son précédent contrôle ont toutes été suivies d'effet grâce aux réformes appropriées. À l'occasion du présent contrôle, elle a émis huit recommandations, que l'actuel ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre.

## RECOMMANDATIONS

1. Garantir la fiabilité budgétaire des programmations d'investissement par la mise en place d'outils de gestion pluriannuelle des crédits (AP/CP). *Non mise en œuvre*
2. Mettre à jour les données d'inventaire pour redéfinir le plan d'amortissement et garantir la pérennité du patrimoine et l'effectivité des dotations aux amortissements. *Non mise en œuvre*
3. Se conformer aux dispositions en vigueur en matière de constitution de provisions. *Non mise en œuvre*
4. Apurer les comptes d'immobilisation en cours dès leur achèvement. *Non mise en œuvre*
5. Sécuriser et rationaliser l'organisation du travail des animateurs en ALAE en vue d'une plus grande efficacité de gestion. *Non mise en œuvre*
6. Respecter les dispositions légales et réglementaires en matière de durée du travail. *Partiellement mise en œuvre*
7. Adopter un règlement intérieur d'aménagement du temps du travail. *Partiellement mise en œuvre*
8. Adopter un règlement indemnitaire pour les primes n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision de l'assemblée délibérante. *Non mise en œuvre*

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées  
Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

*Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

*La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Narbonne pour les exercices 2009 et suivants.*

L'examen de la gestion de la commune de Narbonne a été ouvert le 22 juin 2015 par lettre du président adressée à M. Didier Mouly, ordonnateur en fonction. Un courrier a également été adressé le 22 juin 2015 à M. Jacques Bascou, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables ont eu lieu les 10 et 11 décembre 2015.

Lors de sa séance du 17 décembre 2015, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Didier Mouly. M. Jacques Bascou, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 19 avril 2016, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

## **1. PRESENTATION**

### **1.1. Aspects socio-économiques du territoire**

La ville de Narbonne a gagné quelque 1 500 habitants entre 2009 (51 996 hab.) et 2015 (53 469 hab.), soit un accroissement démographique moyen de 0,5 % par an (+ 2,8 % au total). L'attractivité résidentielle et touristique est le facteur de croissance de la population, le solde naturel étant négatif depuis le début des années 1960. La commune comptait 5 421 résidences secondaires en 2015. La part de celles-ci dans le nombre total de logements (16 %) est importante au regard de la moyenne nationale (9,5 %) mais plus faible que la moyenne départementale (26 %) ou régionale (21 %).

Le solde migratoire positif contribue au vieillissement, avec l'augmentation de la population de plus de 60 ans. Celui-ci est d'ailleurs plus prononcé qu'ailleurs. Les nouveaux arrivants d'âges actifs travaillent plus souvent à l'extérieur de la zone d'emploi de Narbonne, ce qui participe à l'accroissement des déplacements pendulaires. Ces éléments ont des conséquences directes sur les politiques publiques dédiées aux équipements de santé et aux infrastructures de déplacement.

L'activité économique de la zone d'emploi de Narbonne repose sur une économie présentielle dynamique, liée à l'attractivité résidentielle et touristique de la commune. L'activité économique est orientée pour l'essentiel vers la consommation des personnes présentes sur le territoire (plus de deux-tiers des emplois). Le transport des personnes, les services de proximité et la distribution sont les marqueurs essentiels de l'économie présentielle narbonnaise. *A contrario*, le tourisme saisonnier a un faible impact sur l'emploi. L'administration publique y est moins représentée qu'ailleurs, ce qui s'explique notamment par l'absence de ville-préfecture dans la zone d'emploi de Narbonne. L'emploi non présentiel est peu développé, à l'exception des activités de

transports-logistique à destination des entreprises, et à l'exception de la viticulture qui représente encore le quart des emplois non présents. L'industrie est peu présente : *Comhurex*, usine de conservation de l'uranium est le seul établissement industriel de taille importante sur le territoire (près de 300 salariés).

Les niveaux de revenus sont plus faibles qu'en Languedoc-Roussillon. 57 % des ménages ne sont pas imposables (54 % dans la région). Ces faiblesses tiennent notamment à la forte proportion de pensions et retraites dans les revenus, ainsi qu'à un taux de chômage élevé.

## 1.2. Structure budgétaire et écosystème de la gestion communale

La commune compte six budgets : un budget principal (97 % des recettes de fonctionnement consolidées - données 2014), un budget annexe à caractère administratif relevant de la nomenclature budgétaire et comptable M14 (le budget caisse de retraite des sapeurs-pompier volontaires ; le budget ZAC du Théâtre a été supprimé en 2009), et quatre budgets annexes à caractère industriel et commercial relevant des différentes déclinaisons de la nomenclature budgétaire et comptable M4 (parkings aménagés, ports, camping Côte des Roses, camping de la Falaise créé en 2009).

Au compte principal, le budget primitif 2015 s'établissait à 113,6 M€ de dépenses, dont 71,9 M€ (63 %) pour le fonctionnement et 41,7 M€ (37 %) pour l'investissement. Près de la moitié des dépenses de fonctionnement sont des charges de personnels.

Le maire est président du CCAS et de l'office du tourisme de Narbonne, créé en 2006.

La ville de Narbonne est membre-fondateur de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne, créée en 2002. La totalité des transferts correspondant aux compétences exercées est intervenue avant la période sous revue. La ville est également membre du syndicat intercommunal du bassin de l'Orbieu, du syndicat mixte du delta de l'Aude (outils de gestion et d'aménagements hydrauliques), ainsi que du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée. Elle est également représentée dans divers organismes, commissions de suivi et associations. Elle détient par ailleurs près de 100 k€ de parts de capital de diverses structures de droit privé, au premier rang desquelles la SEM Alenis et la SEM Aude Aménagement.

## 2. LES SUITES DU PRECEDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE

Le précédent contrôle a porté sur les exercices 2003 et suivants (rapport du 17 janvier 2011). Sur l'ensemble des six recommandations de la chambre, trois ont été suivies d'effet, deux ne l'ont été que partiellement et une est devenue sans objet. L'absence de mise en œuvre, totale ou partielle, a été justifiée. L'objet des recommandations formulées par la chambre et les suites qui y ont été apportées sont retracés dans le tableau qui suit.



*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

Type de recommandation	TOT*	PAR*	NON*	SO*	Observations
Insuffisante maîtrise de l'évolution des charges financières compte tenu de la structure de dette composée à 60 % de prêts à taux variable fin 2009.		X			La collectivité s'est dotée depuis 2009 de nouveaux outils de gestion de la dette <i>ad'hoc</i> . La structure de la dette est aujourd'hui composée à majorité à taux fixes (voir les analyses à ce sujet dans la partie relative à l'analyse de la dette).
Manquements aux principes de la commande publique : construction d'un centre multi-accueil petite enfance, réhabilitation du stade Saint-Salvayre, travaux de voirie, marché de service de restauration collective, chauffage urbain.				X	Aucune suite n'a été directement donnée pour les marchés conclus en vue de la construction d'un centre multi-accueil petite enfance, réhabilitation du stade Saint-Salvayre, travaux de voirie, marché de service de restauration collective, la plupart d'entre eux ayant été exécutés.
Manquements aux principes de la commande publique : marchés de conception-réalisation et exploitation de collecte automatisée des déchets ménagers et assimilés avec la société ENVAC (Suède) pris dans la cadre de la ZAC du Théâtre.		X			Le marché a été résilié le 21 octobre 2011 pour motif d'intérêt général (la réalisation de la ZAC du Théâtre ayant été supprimée en 2009) et un protocole transactionnel a été signé le 21 octobre 2012 avec la société ENVAC IBERIA chargée de la résiliation du terminal de collecte des ordures ménagères par aspiration. Les débours, estimés à 7,8 M€ par la chambre en 2011, ont été ramenés à 3,6 M€, dont 135 k€ d'indemnités à ENVAC IBERIA.
Manquements aux principes de la commande publique : organisation de la commande publique.	X				Plus globalement et pour remédier à la répétition de tels manquements, la collectivité a organisé et centralisé les procédures internes de passation (création d'un service de la commande publique de 4 agents, publicité de marchés <i>infra</i> 90 k€ HT, désignation d'un délégué aux marchés publics, création d'une commission consultative des MAPA, mise en place d'une procédure adaptée simplifiée, mise en place d'une nomenclature des achats).
Dysfonctionnements concernant les subventions versées aux associations (délibérations pour octroyer des subventions auxquelles prenaient part des conseillers intéressés, insuffisance du contrôle de la collectivité et plus particulièrement sur les associations dont les missions s'apparente au service public, perfectibilité des conventions passées (RCNM, UVBN et FUN notamment), le manque d'analyse financière préalable de la structure bénéficiaire ainsi que l'insuffisance de certains dossiers quant aux pièces à produire à l'appui des demandes de subventions).	X				La collectivité dit aujourd'hui respecter ses obligations réglementaires et qu'aucun conseiller ne prend plus part au vote d'une subvention à une association dont il est membre (article L. 2131-11 du CGCT). La gestion et le contrôle des subventions versées font l'objet d'un nouveau dispositif qui apparaît largement complet (un nouveau dossier de demandes de subvention en cinq fiches précises ; un traitement de la demande en plusieurs niveaux au plan administratif puis au sein d'une commission d'analyse des subventions ; un nouveau dispositif conventionnel dès 6 000 € de subventions versées).
Dysfonctionnement concernant l'attribution de logements de fonction à des cadres dirigeants : cumul de primes incompatibles avec l'attribution d'un logement pour nécessité absolue de service aux directeurs généraux adjoints, absence aux bulletins de salaire de l'avantage en nature en découlant, attribution à un ancien directeur d'un logement à titre gratuit bien que ce dernier n'était alors plus en poste dans la collectivité.	X				Sur les deux premiers points, la collectivité précise que tous les correctifs nécessaires ont été apportés. Sur le troisième point, un titre de recette de 30 k€ pour les différents loyers 2003-2010 a été émis à l'encontre de l'ancien directeur. Ce dernier l'a contesté devant la juridiction administrative qui lui a donné raison. L'affaire est actuellement pendante devant la CAA, la ville ayant interjeté appel de la décision de première instance.

\* TOT : totalement mise en œuvre ; PAR : partiellement mise en œuvre ; NON : non mise en œuvre ; SO : sans objet

### 3. LA QUALITE COMPTABLE

#### 3.1. L'indice de qualité comptable

L'indicateur de la qualité des comptes locaux, déployé par la DGFIP, permet de disposer d'une mesure de la fiabilité comptable. Il repose sur des *items* de régularité et des *items* des bonnes pratiques de gestion. Le résultat de l'IQCL pour la commune de Narbonne s'est détérioré sur la période (16,3 en 2009, 11,3 en 2014). La formule de calcul de cet indice a toutefois été régulièrement modifiée, ce qui peut obérer la pertinence d'une comparaison dans le temps.

#### 3.2. La qualité de l'information budgétaire et financière

##### 3.2.1. L'information présentée lors du DOB

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est une étape obligatoire de la procédure budgétaire dans les communes de plus de 3 500 habitants. Il permet de présenter, dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget primitif, les orientations générales budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés et, depuis 2014, les caractéristiques de l'endettement de la commune.

Sur le fond, la qualité des informations présentées est partielle. Les engagements pluriannuels n'établissent aucune convergence explicite avec les autres programmations pluriannuelles (outil PPI, gestion AP/CP pour les exercices au cours desquels cet outil a été mis en œuvre). Ils n'ont fait l'objet d'aucune présentation en 2009, ni plus récemment en 2015. Les caractéristiques de l'endettement de la ville n'ont pas non plus été abordées à l'occasion des DOB 2014 et 2015.

L'attention de l'ordonnateur est appelée sur la qualité des informations à présenter, qualité renforcée par les nouvelles dispositions réglementaires.

##### 3.2.2. L'information budgétaire et financière

###### 3.2.2.1. *Fiabilité des annexes budgétaires et comptables et conformité aux maquettes obligatoires*

L'information budgétaire et comptable portée à la connaissance de l'assemblée est conforme aux maquettes en vigueur.

L'information concernant les actions de formation à destination des élus n'a pas été renseignée pour l'exercice 2012. Pour autant, trois actions de formation d'une journée, diligentées au bénéfice de sept élus, ont bien été payées au cours de l'exercice (c/6535) pour un total de 9 000 €, soit près de 430 € par jour et par personne. L'organisme formateur est l'Association nationale pour la démocratie locale (ANDL).

### **3.2.2.2. Absence de gestion AP/CP**

La gestion sous forme d'AP (autorisations de programme), AE (autorisations d'engagement) et CP (crédits de paiement) permet à une collectivité de ne pas faire supporter au budget d'un exercice donné, l'intégralité d'une dépense pluriannuelle et de ne pas devoir prévoir, en recettes, l'intégralité des recettes correspondantes. Seules les dépenses à payer au cours de l'exercice donné sont retracées au budget et l'équilibre de chaque section s'apprécie au regard des seuls crédits de paiement.

Les avantages d'une gestion pluriannuelle des crédits sont multiples. La collectivité affiche un meilleur taux de réalisation des opérations d'investissement. Les reports d'emprunt dans le compte administratif sont réduits. Le budget primitif est plus clair, il se rapproche davantage du compte administratif. Les services techniques peuvent mieux planifier les travaux sans avoir à attendre le vote du budget. Les prévisions de dépenses sur plusieurs exercices permettent de fiabiliser les perspectives financières, et les arbitrages entre fiscalité et emprunt sont améliorés. Au total, la gestion AP/CP permet de concilier des logiques différentes : une logique politique, qui peut souhaiter afficher budgétairement ses projets d'investissement, une logique financière, qui va chercher à limiter les inscriptions en crédits de l'année à un niveau réaliste, et une logique technique, en vue de mieux planifier les programmes d'investissement sur plusieurs exercices.

L'information sur la gestion pluriannuelle du budget AP/CP de la commune, mise en place partiellement, est imparfaite. La ville a adopté ce mode de gestion en 2010. Seules quatre opérations ont été concernées, pour un montant total de 5,2 M€. Le dispositif, déployé sur les deux exercices 2011 et 2012, n'a toutefois pas été reconduit sur d'autres programmations.

Parallèlement, l'administration s'est dotée d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI). Celle-ci sert d'appui à la direction générale, notamment lors d'arbitrages budgétaires internes. Le programme n'est toutefois pas délibéré. Il demeure un outil de rationalisation de l'action administrative, qui n'engage donc ni la municipalité, ni la collectivité.

### **3.2.2.3. Présentation fonctionnelle du budget : sincérité des principales fonctions vu le poids des postes indivis**

La qualité de la présentation croisée par fonction du budget primitif principal, appréhendée selon le poids des postes indivis, est variable sur la période. En moyenne 14 % des dépenses de fonctionnement et 57 % des dépenses d'investissement ne sont pas répartis. Ces proportions sont importantes. La ventilation du budget sur les différentes fonctions (0 à 9) pêche, dans ces conditions, par manque d'exhaustivité, ce qui nuit *in fine* à la qualité et à la pertinence de cette présentation budgétaire. C'est d'autant plus vrai pour la section d'investissement, dont l'information pâtit déjà de l'absence d'individualisation des opérations d'équipement.

## **3.2.3. La sincérité des prévisions budgétaires**

### **3.2.3.1. Taux de réalisation des prévisions budgétaires**

L'appréciation des taux de réalisation budgétaire permet de mesurer la pertinence effective des prévisions. Les crédits votés en section de fonctionnement sont exécutés à près de 100 %. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement, de 69 % en moyenne sur la période 2009-2014, voire de 61 % hors restes à réaliser, est moins satisfaisant. La sincérité des prévisions

budgétaires en souffre, puisque seul un peu plus de la moitié du programme d'investissement est réellement mis en œuvre durant l'année.

### **3.2.3.2. La qualité des prévisions en matière de recettes d'investissement**

La qualité des prévisions budgétaires concernant les produits de cession, les subventions d'investissement reçues et les emprunts, n'est pas satisfaisante. Les écarts peuvent atteindre plusieurs millions d'euros.

Les subventions d'investissement reçues ont été inscrites à des montants deux fois plus élevés que les réalisations effectives, pour les exercices 2009 à 2011. Les différences sont conséquentes et représentent des sommes équivalant à 10 % des dépenses de la section d'investissement : 5 M€ de différence entre prévisions et réalisations en 2009, 4,5 M€ en 2010, 3 M€ en 2011. Ces écarts n'ont pas été clairement justifiés.

Les dépenses d'emprunt inscrites aux budgets 2009, 2010, 2011 et 2014 ont été surestimées par rapport aux montants effectivement levés. La différence était en 2009 quasiment du simple au double (12,8 M€ programmés pour seulement 7,7 M€ levés).

Au total, la sincérité de certaines inscriptions en recettes d'investissement n'apparaît pas totalement établie.

### **3.2.3.3. La sincérité des restes à réaliser de fin d'exercice**

La justification des dépenses et recettes restant à réaliser en fin d'exercice est une condition substantielle de l'appréciation du résultat global annuel, particulièrement au regard des risques de déficit excessif (L. 1612-14 du CGCT).

Les montants des recettes d'investissement restant à recevoir en fin d'exercice sont significatifs, particulièrement concernant les subventions d'investissement. S'agissant des subventions d'investissement restant à recevoir, aucune justification n'a été produite par l'ordonnateur pour l'exercice 2009, alors même que leur montant total s'élève à 5,2 M€.

### **3.2.3.4. Le résultat de la section de fonctionnement**

Le résultat annuel de la section de fonctionnement, une fois l'autofinancement déduit des charges calculées (dotations nettes aux amortissements et aux provisions), chute de 45 % sur la période, pour s'établir à 4,5 M€ en 2014 (contre 8,2 M€ en 2009 et un pic en 2010 à 9,3 M€). Au surplus, le résultat ne tient pas compte des divers défauts de fiabilité relevés plus avant dans le rapport, lesquels sont de nature à le minorer (comptabilisation de cessions, de provisionnements et d'amortissements - voir *supra*).

## **3.2.4. Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire**

L'absence de gestion pluriannuelle des crédits d'équipement fausse l'appréciation des inscriptions budgétaires annuelles et des restes à réaliser. Les programmes sont inscrits pour leur valeur totale sur un exercice, les dépenses et recettes afférentes étant reportées sur les exercices ultérieurs en fonction de leur exécution. L'absence d'individualisation des opérations d'équipement

empêche de disposer d'une information précise sur les investissements les plus significatifs. La faible qualité de la présentation fonctionnelle ne permet pas de nuancer ces constats. Cette situation doit faire l'objet de mesures correctrices visant à améliorer la lisibilité des financements annuels et, plus généralement, la sincérité budgétaire.

### **Recommandation**

**1. Garantir la fiabilité budgétaire des programmations d'investissement par la mise en place d'outils de gestion pluriannuelle des crédits (AP/CP). *Non mise en œuvre***

### **3.3. L'exactitude des comptes**

Les vérifications opérées ont permis de détecter quelques inexactitudes dans les comptes ; elles sont susceptibles d'affecter l'analyse financière de la commune.

#### **3.3.1. Des amortissements sous-dimensionnés**

L'amortissement représente la constatation de la dépréciation d'un bien résultant du temps, de l'usage du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. Il conditionne la sincérité du bilan et du compte de résultat.

##### **3.3.1.1. Volumes et concordance des débits et crédits**

Les dotations aux amortissements ont été inscrites en dépenses de fonctionnement et ont bien été équilibrées par les amortissements des immobilisations en recettes d'investissement.

Les sommes mouvementées, variant de 1,6 M€ à 2,2 M€ selon les exercices, apparaissent de peu de rapport avec les comptes d'immobilisations (322 M€ en 2015). Ceci renseigne sur l'envergure limitée du plan d'amortissement, ainsi que sur le vieillissement avancé du patrimoine, faute d'un renouvellement suffisant ou d'apurement des comptes d'immobilisations en cours (voir *infra*). Le montant de l'actif amortissable a connu deux importantes variations, en 2010 et en 2014, sans que toutes les explications nécessaires aient pu être fournies.

Seul un inventaire précis du patrimoine, ayant vocation à être intégré dans l'actif amortissable, permettrait à la collectivité de s'assurer de la sincérité de ses amortissements.

##### **3.3.1.2. Plan et méthodes d'amortissement de la collectivité**

Le plan d'amortissement des budgets principal et annexes est constitué des méthodes issues de trois délibérations succinctes et anciennes (1996-1997). L'amortissement est linéaire. Les durées en elles-mêmes n'appellent pas d'observations : elles s'inscrivent pour la plupart dans les durées indicatives recommandées. Les immobilisations d'une valeur de moins de 10 000 FF sont amorties sur un an (seuil unitaire).

Les méthodes utilisées ainsi que leur effectivité (vu le plan d'amortissement 2014) souffrent de nombreuses failles, de sorte que la sincérité des dotations annuelles aux amortissements n'apparaît pas totalement établie.

Certains amortissements sont pratiqués sans avoir été fixés au préalable par l'assemblée délibérante. C'est le cas des immobilisations amorties sur 15 ans, durée inexistante dans les méthodes adoptées par le plan (exemple des frais d'insertion de publication). C'est également le cas, avec des conséquences plus importantes, des travaux d'aménagement de terrains, amortis sur 25 ans, et des travaux sur les réseaux d'eau et d'assainissement, amortis sur 80 ans (dotation annuelle de 140 k€), dont ni la nature ni la durée n'ont été initialement prévues.

Parallèlement, les inscriptions de dotations obligatoires font défaut. Cela concerne les amortissements des subventions d'équipement versées, obligatoires à compter de l'exercice 2012.

Enfin, et bien que cela soit de moindre importance, la valeur du seuil unitaire, toujours exprimée en francs, gagnerait à être réactualisée.

### **Recommandation**

**2. Mettre à jour les données d'inventaire pour redéfinir le plan d'amortissement et garantir la pérennité du patrimoine et l'effectivité des dotations aux amortissements. *Non mise en œuvre***

#### ***3.3.1.3. Absence de reprises sur amortissements***

Lors de la cession, de la destruction ou de la réforme d'un bien amortissable, les amortissements sont repris en recettes de fonctionnement et en dépenses d'investissement. Sur l'ensemble de la période, les comptes de la collectivité ne font apparaître aucune reprise sur amortissement (SC 7811).

#### **3.3.2. Les cessions d'actifs**

Les écritures d'ordre ont été passées conformément à la nomenclature, à l'exception toutefois de l'exercice 2009 et surtout de l'exercice 2013.

En 2013, 2,272 M€ sur les 3,901 M€ de produits de cessions (compte 77) n'ont pas été neutralisés par une dépense équivalente (compte 67), en raison d'une omission dans la passation des écritures comptables liées à une cession de terrains. Bien que l'ordonnateur se soit engagé à l'occasion du présent contrôle à régulariser la situation, cette erreur a eu une conséquence significative sur le résultat de l'exercice 2013 (4,9 M€), en le majorant indûment d'autant.

Les cessions ont été importantes sur la période récente, en rapportant un produit total de 11 M€ en 2013 et en 2014. La ville fait valoir une stratégie de valorisation patrimoniale, aux termes de laquelle seuls les biens d'utilité de service ou s'inscrivant dans un projet sont conservés. C'est la raison pour laquelle le site de l'ancienne caserne Montmorency, rétrocédée à la ville par l'État le 2 janvier 2013 suite à la dissolution de l'escadron mobile de gendarmerie, et le site de la déchetterie SITA ont été cédés, respectivement pour 6,8 M€ et 2 M€.

#### **3.3.3. Le suivi des subventions d'investissement reçues**

Les comptes de gestion révèlent l'absence de quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat sur la période. De même, aucune écriture n'a été passée sur les comptes de subventions d'investissement transférables (hormis 5,3 k€ en 2010). Compte tenu du caractère amortissable de certains biens financés en partie par la réception

d'une subvention d'équipement, les recettes perçues auraient dû être inscrites aux comptes transférables et faire l'objet d'un amortissement au même titre que le bien financé.

Ces carences traduisent un problème de fiabilité des comptes au bilan, d'autant que les montants de subventions reçues sont importants et ont été croissants sur la période (+ 15 M€ entre 2009 et 2014).

### **3.3.4. Absence de provisions**

Depuis 2006, le régime de droit commun des provisions est la semi budgétisation. Cependant, l'assemblée peut délibérer pour que le régime de la budgétisation s'applique ; les dépenses de fonctionnement correspondantes sont alors inscrites en recettes d'investissement. Le régime de la budgétisation a été adopté par la ville de Narbonne en 1997. Il est obsolète et doit être réactualisé si la ville souhaite le maintenir.

Sur la période, la collectivité n'a constitué aucune provision, que ce soit pour dépréciation des immobilisations, des stocks et en cours, des comptes de tiers, des comptes financiers, ou encore pour risques et charges. En lieu et place des provisionnements nécessaires, la commune inscrit chaque année des crédits en charges exceptionnelles (singulièrement au compte 6748 « Autres subventions exceptionnelles »), de montants suffisants pour faire face aux risques.

Le compte administratif fait mention d'une seule provision pour litige et contentieux de 27 441 € datant de 1997, et dont l'origine n'a pu être trouvée. Déjà relevée lors du précédent contrôle de la chambre, cette situation devait être régularisée par l'ordonnateur qui s'était engagé à le faire. L'engagement a été réitéré par l'ordonnateur en fonctions.

Le poids des produits structurés complexes, relativement faible au regard du stock de dette (un seul emprunt est classé C1 en charte Gissler avec un risque sous-jacent contenu), n'a pas justifié pour la collectivité la constitution de provisions pour risques financiers.

Aucune provision n'est passée pour dépréciation des comptes de l'actif, notamment au regard de créances douteuses. Les restes à recouvrer sont évalués à 1,488 M€ par l'ordonnateur et le comptable. Ils font l'objet depuis 2015 d'un nouveau travail en vue d'identifier les créances irrécouvrables et les provisions nécessaires. À noter qu'aucune admission en non-valeur n'a été prononcée.

Par ailleurs, certains contentieux ont pu représenter des risques non négligeables pour les finances communales : 100 k€ dans un litige lié à la sécurité routière en 2009, 600 k€ dans un litige l'opposant à la SARL Lignes Intérieures en 2010, 166 k€ dans un litige avec un taxi en 2011. Ils n'ont pas fait l'objet de mesures prudentielles appropriées.

### **Recommandation**

**3. Se conformer aux dispositions en vigueur en matière de constitution de provisions. *Non mise en œuvre***

### **3.3.5. Lignes de trésorerie (y compris emprunts assortis d'une ligne de trésorerie)**

Le compte principal fait mention de lignes de crédits de trésorerie, toutes soldées en fin d'exercice. Les tirages ont été particulièrement significatifs en début de période (22 M€ en 2009).

En 2014, deux lignes ont été contractées pour un montant maximum de 5 M€ chacune et le montant total des tirages s'est élevé à 2,5 M€. À noter que le compte annexe « port » comporte également une ligne de trésorerie, liée à un emprunt contracté en 2009 (c/51932). L'encours restant dû, qu'il convient de solder, était de 165 k€ fin 2014.

### **3.4. La fiabilité des comptes**

Les vérifications effectuées ont permis de détecter quelques inexactitudes dans les comptes, susceptibles d'affecter l'analyse.

#### **3.4.1. Apurement du compte des immobilisations en cours**

Le solde des immobilisations en cours, de 206 M€ en 2014, apparaît anormalement élevé. Elles représentaient en 2014 près de 13 années de dépenses d'équipement (ces dernières s'élevant à 15,9 M€ en 2014) ou encore deux-tiers de l'ensemble des immobilisations corporelles (64 % de 320,9 M€ en 2014).

Les immobilisations en cours ne sont pas régulièrement soldées, obérant la sincérité des dotations annuelles obligatoires aux amortissements. Un important travail d'apurement est à effectuer, travail que l'ordonnateur dit avoir engagé depuis 2011 mais dont la traduction n'apparaît pas clairement aux termes des comptes de gestion.

#### **Recommandation**

**4. Apurer les comptes d'immobilisation en cours dès leur achèvement. *Non mise en œuvre***

#### **3.4.2. Rattachements à l'exercice**

L'impact du rattachement des charges et produits a été particulièrement significatif sur le résultat 2013 (- 1,2 M€ soit - 17 %) et sur le résultat 2014 (- 0,8 M€ soit - 18 %).

Cette évolution provient essentiellement de l'absence de produits rattachés à compter de 2013, alors même que les montants s'établissaient jusqu'alors entre 200 et 550 k€ chaque année. Plus en détail, les charges rattachées se sont fortement accrues du fait du doublement entre 2011 et 2013 du volume de factures fournisseurs non parvenues en fin d'année (575 k€ en 2011, 1,2 M€ en 2013). L'ordonnateur n'a pas pu fournir d'explication circonstanciée et les quelques sondages effectués sur les bordereaux de rattachement n'ont pas donné d'enseignements pertinents.



*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

## 4. ANALYSE FINANCIERE - LES PERFORMANCES FINANCIERES DE LA COLLECTIVITE

### 4.1. Le périmètre de l'analyse

L'analyse des flux financiers porte sur le budget principal, dont le poids est prépondérant dans les dépenses de la commune. La situation bilancielle est abordée pour partie avec des éléments consolidés à l'ensemble des cinq autres budgets de la commune.

Les comparaisons sont effectuées au regard des moyennes constatées par la DGFIP, concernant la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants. Les dernières données disponibles étaient à la date du contrôle celles de l'exercice 2014<sup>1</sup>.

### 4.2. Caractéristiques principales des finances de la ville depuis 2009

Depuis 2009, l'évolution des grandes masses financières est la suivante :

BP - en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne / Cumul sur les années
<b>Produits de gestion</b>	59 915 876	61 989 625	63 957 672	65 328 346	66 641 641	67 503 661	2,4%
<b>Charges de gestion</b>	48 356 212	50 109 649	52 544 098	53 869 452	58 117 900	58 990 791	4,1%
<b>= Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	11 559 664	11 879 975	11 413 574	11 458 894	8 523 741	8 512 871	-5,9%
<b>CAF brute</b>	10 343 580	11 024 205	9 709 251	9 981 279	6 839 653	6 766 007	-8,1%
- Annuité en capital de la dette	6 556 952	5 661 884	6 309 680	6 291 906	6 087 922	5 877 212	36 785 556
<b>= CAF nette ou disponible</b>	3 786 628	5 362 322	3 399 571	3 689 372	751 731	888 794	17 878 418
<b>+ Recettes d'inv. hors emprunt</b> (TLE, FCTVA, Subventions d'Imt reçues, produits cession)	13 680 845	7 293 998	7 690 370	6 047 100	10 284 950	13 477 184	58 474 447
<b>= Financement propre disponible</b>	17 467 473	12 656 319	11 089 940	9 736 472	11 036 681	14 365 978	76 352 865
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	25 022 749	16 365 711	16 029 617	18 040 098	23 663 879	15 977 502	115 099 556
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	-7 950 869	-3 646 975	-4 912 398	-8 666 494	-12 687 356	-3 515 198	-41 379 290
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	7 788 774	6 300 000	4 915 000	9 649 740	12 000 000	6 000 000	46 653 514
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-162 095	2 653 025	2 602	983 246	-687 356	2 484 802	5 274 224
<b>Fonds de roulement net global</b>	-477 371	2 160 242	2 162 844	3 146 090	2 541 863	5 026 665	N.C.
- Besoin en fonds de roulement global	-1 357 038	137 172	-132 021	-2 287 440	-735 065	-2 272 494	10,9%
<b>= Trésorerie nette</b>	879 667	2 023 069	2 294 866	5 433 530	3 276 927	7 299 159	52,7%
<b>Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	50 111 404	50 749 570	49 354 690	52 712 524	58 624 792	58 751 450	3,2%

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

Un premier constat met en évidence les caractéristiques principales de la collectivité :

- une croissance des charges près de deux fois plus rapide que celle des produits de gestion, en raison du poids et du dynamisme des dépenses de personnels ;
- une capacité d'autofinancement (CAF) qui se dégrade, en particulier depuis 2013, et obère le financement de l'investissement ;
- des dépenses d'équipement soutenues par des recettes d'investissement (hors emprunts), essentiellement issues de subventions d'investissements et de cessions d'actifs ;
- un endettement qui s'est accru de 17 % (50 M€ en 2009, 58,7 M€ en 2014), pour partie improductif dans la mesure où il a excédé (de 5,3 M€) les besoins de financement réels des investissements ;

<sup>1</sup> Source : www.collectivites-locales.gouv.fr

- des réserves de trésorerie en forte hausse, résultat de l'accumulation de ressources d'emprunts non employées (FRNG) et de dettes à court terme croissantes (BFR négatif de 2,3 M€).

#### **4.3. L'autofinancement : EBF et CAF brute**

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) mesure les performances brutes dégagées par le fonctionnement courant (produits de gestion - charges de gestion). En 2014, il s'établissait à 8,5 M€. Rapporté à l'habitant, le niveau de l'excédent est inférieur (160 €) à la moyenne de la strate (194 €). La capacité d'autofinancement brute (CAF), qui intègre le résultat financier (lequel demeure assez constant sur la période) et le résultat exceptionnel, est également inférieure à la moyenne nationale : 128 € par habitant pour une moyenne de 148 €.

La tendance sur la période 2009-2014 témoigne d'évolutions structurelles préoccupantes. L'EBF a diminué de 5,9 % en moyenne par an, les charges de gestion augmentant presque deux fois plus (+ 4,1 % par an) rapidement que les produits de gestion (+ 2,4 % par an). L'autofinancement brut (CAF) s'est contracté de 8 % chaque année. La commune disposait ainsi en 2014 de 43,5 M€ de moins (6,8 M€ de CAF) qu'en 2009 (10,3 M€) pour autofinancer ses dépenses d'investissement.

#### **4.4. La structure des coûts et les marges de manœuvre en fonctionnement**

Les charges réelles courantes représentaient un volume de 60,8 M€ en 2014. Elles sont pour l'essentiel consacrées aux dépenses de personnel (50 % en moyenne sur la période, 31,1 M€ en 2014) et aux charges à caractère général (32 %, 18,7 M€). La structure des coûts indique une forte rigidité des dépenses. 54 % concernent des postes sur lesquels il y a peu de marges de manœuvre (charges de personnel + charges financières). Cette rigidité reflète les contraintes budgétaires auxquelles peut se trouver confrontée la commune en matière de compression de ses charges.

#### **4.5. L'investissement : financement et dépenses**

##### **4.5.1. La CAF nette et le financement des investissements**

L'autofinancement net du remboursement en capital de la dette a fortement diminué sur la période, passant de 3,8 M€ en 2009 à 0,9 M€ en 2014. La CAF nette représentait 17 € par an par habitant, contre une moyenne nationale de 30 €. Cette diminution est d'abord la conséquence de la forte contraction de la CAF brute, la baisse de l'annuité en capital de la dette ayant été trop faible pour compenser (6,6 M€ en 2009, 5,9 M€ en 2014).

En 2014, le financement propre disponible des dépenses d'investissement se caractérise essentiellement par un recours réduit à l'autofinancement (CAF nette) et par le niveau très important des produits de cession (7,1 M€ - voir *supra*). Les dépenses d'équipement, de 16 M€ en 2014, ont chuté sur la période (- 9 M€ par rapport à 2009), même si cette tendance apparaît erratique au regard des montants engagés en 2009 (25 M€) et 2014 (16 M€).

Structurellement sur l'ensemble des six exercices 2009-2014, 117,7 M€ ont été consacrés à l'investissement (dont 115 M€ de dépenses d'équipement), hors remboursement du capital de la dette. Ces dépenses ont été financées à 15 % (17,8 M€) par l'autofinancement net et

à 50 % (58,5 M€) par les autres ressources propres de la commune, à savoir le FCTVA (21,1 M€), les subventions d'investissement reçues (19,9 M€) et les produits de cession (15,1 M€). Les 35 % restants (41,4 M€), c'est-à-dire le besoin de financement de la section d'investissement, ont été financés par l'emprunt.

Le ratio d'autofinancement des investissements, soit le pourcentage de dépenses d'équipement financées par l'ensemble des ressources propres de la commune, est faible. Il s'élève ainsi à 66 % en moyenne sur 2009-2013, voire 53 % une fois retranchées les cessions particulièrement exceptionnelles de 2013 (30 % d'autofinancement) et 2014 (45 % d'autofinancement). La soutenabilité des efforts d'investissement présente donc des risques.

Le recours à l'emprunt a été supérieur de 5,3 M€ au besoin de financement de la section d'investissement, ce qui a permis la reconstitution d'autant du FRNG. Les nouveaux emprunts ont ainsi excédé les besoins, de façon significative tant en 2010 (de 2,7 M€) qu'en 2014 (de 2,5 M€). Si cette pratique pouvait se justifier par une raréfaction des liquidités en 2010-2011, la chambre observe qu'elle n'avait plus lieu d'être en 2014.

#### **4.5.2. Absence de travaux en régie**

Les règles de la comptabilité publique permettent à une commune qui effectue des travaux en régie d'affecter en dépenses d'investissement le montant de charges enregistrées en section de fonctionnement. Ce dispositif permet de financer par l'emprunt des investissements réalisés directement par la commune et de percevoir les crédits du fonds de compensation pour la TVA correspondant.

Aucune opération en régie n'a été enregistrée sur la période. L'ordonnateur n'a pas été en mesure d'apporter une explication au non-recours à cette technique budgétaire, source de marges de manœuvre financière et de sincérité budgétaire.

## **5. ANALYSE FINANCIERE : LE FONCTIONNEMENT COURANT**

### **5.1. Les produits de gestion**

Les produits de gestion ont progressé de 2,4 % en moyenne annuelle sur la période. Les recettes fiscales comme les ressources institutionnelles (dotations de l'État) ont été particulièrement dynamiques.

#### **5.1.1. Les ressources fiscales propres**

##### **5.1.1.1. *Produit fiscal***

Les ressources fiscales ont représenté en 2014 un volume de 31,3 M€, ensemble constitué pour l'essentiel des impôts locaux (27,3 M€ provenant au 1/3 du produit de la taxe d'habitation et aux 2/3 de celui des taxes foncières) et d'une façon résiduelle d'autres taxes (notamment les DMTO pour 1,6 M€ de produit).

Le produit fiscal est dynamique (+ 3 % en moyenne par an), ce qui s'explique essentiellement par le dynamisme des bases (+ 3,7 % pour la TH, + 3,6 % pour la TFB).

Les taux de la fiscalité locale sont en effet restés stables sur l'ensemble de la période, avec une légère diminution de 1 % en 2014. Les taux de TH sont sensiblement plus faibles, de près de 7 points, que les taux moyens nationaux des communes de la même strate. À l'inverse, les taux de la fiscalité foncière sont comparativement élevés.

Le produit annuel de la TH (158 € par hab.) est en conséquence plus faible que la moyenne de la strate (247 €), bien que les bases nettes soient un peu plus larges qu'ailleurs (1 391 € par habitant contre 1 338 € dans la strate). L'abattement pour charges de famille est majoré depuis 1988, ce qui engendre une perte de base, pour partie compensée depuis 2010 par l'assujettissement à la TH des logements vacants depuis plus de cinq ans.

La fiscalité foncière sur le patrimoine bâti est plus productive, en apportant à la commune 353 € de produit fiscal par habitant et par an, contre 314 € par habitant en moyenne.

#### **5.1.1.2. Structures fiscales**

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi, qui mesure le niveau de pression fiscale de la commune et du groupement de communes à fiscalité propre (i.e. la CA du Grand Narbonne), est de 1,20. Bien que dans la moyenne de la strate (1,18), ce niveau témoigne de la pression fiscale locale exercée sur le contribuable narbonnais.

La structure fiscale de la commune procède de choix différenciés et mettant les ménages propriétaires d'avantage à contribution que les autres. D'une part, la taxe d'habitation, caractérisée par un taux plus faible et des majorations d'abattement pour charges de famille plus favorables qu'ailleurs, génère un impôt local modéré pour les contribuables modestes, au reste nombreux à Narbonne ; seuls 52,6 % des foyers sont imposables (contre 56,4 % pour la moyenne régionale et 64 % pour la moyenne nationale), et le revenu fiscal moyen, estimé à 17 k€, est inférieur aux moyennes régionale (17,8 k€) et nationale (19,8 k€). D'autre part, le poids de l'impôt local est concentré sur les ménages propriétaires de leur résidence ou sur les résidences secondaires. La part des ménages propriétaires de leur résidence principale est en effet faible à Narbonne (46,4 %), en comparaison des données départementales (63 % dans l'Aude) et des données régionales ou nationales (58 %)<sup>2</sup>.

#### **5.1.2. Les ressources institutionnelles**

Les diverses dotations et participations constituent la deuxième ressource de la ville (21,3 M€ en 2014). Leur évolution sur la période a été dynamique, avec 2,6 % de croissance moyenne par an.

Les dotations de l'État constituent la plus grande part (15,2 M€ en 2014). Elles n'évoluent toutefois plus depuis l'exercice 2013, conséquence du gel puis de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (forfaitaire). L'ordonnateur n'a pas pu estimer l'ampleur des diminutions à venir dans le cadre du plan national de redressement des finances publiques 2015-2017. Il est observé qu'entre 2014 et 2015, les dotations de l'État ont diminué de 2 %, le dynamisme de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation ayant amorti la forte décreue de la dotation générale de fonctionnement forfaitaire.

Les autres participations ont fortement augmenté au cours de l'exercice 2013 (+ 1 M€).

<sup>2</sup> Source : INSEE (données 2012 ; région de référence : Languedoc-Roussillon).

### **5.1.3. La fiscalité reversée**

La fiscalité reversée correspond à l'attribution de compensation versée par la CA du Grand Narbonne, de 8,026 M€ annuels. Depuis 2012, la commune bénéficie également d'abondements liés à la montée en puissance du nouveau dispositif de péréquation nationale FPIC (126 k€ en 2012, 652 k€ en 2014).

### **5.1.4. Les ressources d'exploitation**

Les ressources d'exploitation, issues des produits des services et des domaines (compte 70) et des autres produits de gestion courante (compte 75) représentent 10 % des produits de gestion (6,2 M€, données 2014).

En détail, les produits issus du domaine public en constituent la part la plus importante (3,4 M€ en 2014). Ils sont en hausse sur la période (+ 2,5 % en moyenne par an), bien qu'aucune nouvelle politique tarifaire n'ait été alors mise en place. L'évolution erratique de ces recettes, en nette hausse en 2011-2012 (+ 1,1 M€) puis en forte baisse en 2013-2014 (- 1 M€), n'est que la résultante de circonstances particulières et du contexte économique.

## **5.2. Les charges de gestion courante**

### **5.2.1. Les charges de personnel, premier poste de dépenses courantes**

En 2014, les charges de personnels se sont élevées à 31,1 M€. Elles sont en forte augmentation sur la période 2009-2014, avec une hausse moyenne annuelle de 5,6 % par an. C'est le premier poste de dépenses (50 % des charges réelles de gestion courante). L'analyse plus précise de la masse salariale et de ses déterminants est produite dans la partie afférente à la gestion locale de la fonction publique territoriale (cf. *infra*).

### **5.2.2. Les charges à caractère général**

Les charges à caractère général, de 18,7 M€ en 2014, ont régulièrement augmenté sur la période (+ 1,9 % en moyenne par an). Elles sont cependant restées stables en proportion de l'ensemble des produits de gestion (27 à 28 %). Certains postes de dépenses se sont alourdis, même si les dernières évolutions de l'exercice 2014 peuvent augurer de nouvelles tendances baissières.

Les achats et produits stockés ont ainsi nettement augmenté (1 M€ de dépenses annuelles de plus en 2014 par rapport à 2009, soit + 22 %). Les prestations de service assurées par les entreprises ont progressé de 55 % (+ 1,5 M€), surtout depuis 2011. Ces évolutions ne traduisent cependant pas de nouvelles externalisations de prestations.

Les dépenses de communication (c/623) se sont accrues de 0,9 M€ entre 2009 (2,1 M€) et 2013 (3 M€), avant de décroître significativement en 2014 (- 1 M€). Plusieurs opérations de communication ont été engagées sur la période, particulièrement en 2013 (nouvelle signalétique de la ville, nouveaux magazines d'information municipale, centenaire de la naissance de Charles Trenet, communications autour du chantier des Barques ou du lieu d'exposition d'art

contemporain « L'aspirateur »). Les supports d'information antérieurs, notamment les magazines municipaux (« Narbonne Ma ville » et « Narbonne Mon quartier ») ont été supprimés par la nouvelle équipe municipale en 2014.

Les remboursements de frais de déplacements et de missions ont été multipliés par trois entre 2009 (115 k€) et 2013 (391 k€), avant de diminuer en 2014 (150 k€). Le compte 625 est appelé à retracer les remboursements payés au personnel pour ses frais de transports, indemnités kilométriques, frais de séjour, frais de mission et frais de déménagement occasionnés par l'exercice des fonctions. La chambre observe que jusqu'en 2013, des voyages seniors ont été indument pris en charge sur ce compte, et ce pour des montants significatifs (226 k€ en 2013 à titre d'illustration). Ces voyages correspondent à des séjours hors la ville voire hors du territoire national, sur une ou plusieurs journées. En 2010 par exemple, 11 séjours ou sorties ont été organisés, concernant 550 participants, vers des destinations comme Montpellier, Lourdes, le Périgord ou encore Valence (Espagne), l'Écosse... Les dépenses ont été engagées sans consultation ni publicité préalables. Depuis 2014, ce type de dépenses est pris en charge sur le bon compte d'affectation (c/6042 « Achats de prestations de services ») et l'ordonnateur s'est engagé à régulariser la commande. Toutefois, cet exemple illustre des failles existant dans la gestion, la tenue des écritures comptables, et dans la commande publique.

### **5.2.3. Les subventions de fonctionnement versées**

Les subventions de fonctionnement versées représentaient un budget de 4,7 M€ en 2014. Elles ont fortement augmenté sur la période, de 5 % en moyenne par an. La commune a versé en 2014 près de 1 M€ de subventions de plus qu'en 2009 (3,7 M€). La situation reste toutefois comparativement favorable, la dépense s'élevant à 89 € par habitant et par an contre une moyenne de 157 € pour la strate.

Une partie des subventions (1,2 M€) bénéficie aux organismes publics, principalement le CCAS (550 k€) et l'office du tourisme (632 k€). La subvention versée à l'office du tourisme englobe le reversement du produit de la taxe de séjour (355 k€ - c/7362).

Les subventions versées aux personnes de droit privé (compte 6574) ont augmenté : 3,1 M€ en 2009, 3,4 M€ en 2014. La majeure partie des subventions n'est cependant attribuée qu'à une dizaine de bénéficiaires. Deux-tiers des montants (entre 2 et 2,2 M€) bénéficient à des organismes sportifs, comme le Racing Club de Narbonne Méditerranée (800 k€), l'Union Volley Ball de Narbonne (450 k€) ou le Football Union Narbonne (140 k€), ainsi qu'à des organismes de gestion d'écoles privées (320 k€) et au comité des œuvres sociales de la collectivité (200 k€).

## **6. ANALYSE FINANCIERE : LA SITUATION BILANCIELLE**

### **6.1. La dette**

#### **6.1.1. L'encours et son évolution**

L'endettement de la commune s'est alourdi de 17 % entre 2009 (50,1 M€) et 2014 (58,7 M€) et, plus particulièrement, au cours des exercices 2012 et 2013 (+ 9,3 M€). À l'exception de l'exercice 2011, la ville a emprunté chaque année plus qu'elle n'a remboursé. L'encours représente une dette de 1 108 € par habitant, ce qui est inférieur à la moyenne la strate (1 322 €).

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

La capacité de désendettement du budget principal, de près de neuf ans en 2014, s'est détériorée depuis 2009 (un peu moins de cinq ans).

Consolidé avec l'ensemble des budgets annexes, la dette totale est de 60,6 M€. Sur la période, l'endettement agrégé s'est accru d'un peu plus de 9 M€.

La ville de Narbonne a bénéficié au cours des années 2000 de nombreux transferts de compétences au Grand Narbonne avec le patrimoine associé tant à l'actif qu'au passif. En 2009, des biens ont été transférés à l'intercommunalité pour un montant de 2,9 M€ (toutefois sans que la nature exacte de ce mouvement ait pu être éclaircie). Ceci aurait dû concourir à la maîtrise de l'endettement, *a fortiori* lorsque ces transferts concernent les services publics les plus consommateurs de crédits d'investissement.

L'endettement de la ville est à relativiser au regard des excédents de trésorerie nette accumulés (873 k€ en 2009, 6,2 M€ en 2014). L'encours net des réserves de trésorerie se soldait en 2014 à 52,5 M€, soit une augmentation maîtrisée de 3 M€ de la dette depuis 2009 (49,2 M€). Cette situation demeure cependant antinomique (hausse de l'encours, hausse de la trésorerie nette) et coûteuse (charges d'intérêts).

### **6.1.2. La structure de la dette**

La dette ne comporte aucun emprunt *in fine*. Aucune opération de couverture n'a été contractée. L'encours est constitué à 94 % (55 M€) de produits à taux fixe ou à taux variable simple, c'est-à-dire sans risque.

Trois prêts, d'un capital total restant dû de 2,1 M€ (3,6 % de l'encours), sont indexés sur un taux à barrière simple sans effet de levier. La durée résiduelle de ces prêts est réduite, ce qui va concourir à faire disparaître naturellement les risques associés éventuels. Un quatrième prêt de 1,3 M€, classé C-1 selon les termes de la charte Gissler<sup>3</sup> et doté d'une option d'échange (*swaption*), doit néanmoins faire l'objet d'une attention plus particulière, d'autant que sa durée résiduelle reste importante (8,5 ans).

## **6.2. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie**

### **6.2.1. Le fonds de roulement et le haut de bilan**

Le fonds de roulement net global (FRNG) est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Il révèle, par différence entre les ressources stables et les emplois immobilisés, les besoins en financement ou les excédents que la collectivité a dégagés au cours du temps.

Le niveau du FRNG de la commune de Narbonne s'est nettement apprécié sur la période, de - 477 k€ en 2009 à 5 M€ en 2014. Il a même doublé entre 2013 (2,5 M€) et 2014 (5 M€). Les ressources stables ont progressé plus rapidement (3,5 % par an) que les emplois immobilisés (3,3 % par an).

<sup>3</sup> Classification des emprunts selon la typologie de la circulaire IOCB1015077C du 25/06/2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

Au passif, les ressources stables s'établissaient en 2014 à 554 M€, soit 87 M€ de plus qu'en 2009 (467 M€). Elles ont profité sur la période de la dynamique des dotations, réserves et affectations (au premier rang desquels le FCTVA), des différences positives sur réalisations, des plus-values de cessions immobilières (+ 10 M€), des subventions d'investissement reçues (+ 15 M€) et des ressources d'emprunts. Parallèlement, les excédents de fonctionnement capitalisés ont presque été divisés par deux sur la période (8,2 M€ en 2009, 4,5 M€ en 2014).

À l'actif, la progression des emplois immobilisés trouve essentiellement sa source dans le développement des immobilisations en cours (compte 23), qui ont cru de 54 M€ entre 2009 (152 M€) et 2014 (206 M€). Les autres immobilisations propres ont progressé de 1,8 % en moyenne annuelle, plus faiblement que l'ensemble des emplois : elles s'établissaient à 320,8 M€ en 2014 (soit + 27,6 M€ par rapport aux 293,2 M€ en 2009).

Les immobilisations financières s'élèvent, en 2014, à 2,011 M€, soit + 1,7 M€ par rapport à 2013, en raison de la vente à tempérament d'une partie de l'ancienne caserne Montmorency.

Les immobilisations concédées, affectées, affermées ou mises à disposition (comptes 18 et 24) sont valorisées à 22,136 M€, montant stable sur l'ensemble de la période. Les destinataires sont, selon la nature des biens, le Grand Narbonne (réseaux d'eau), la région ou le département (établissements scolaires), le SDIS et le budget annexe camping. L'ordonnateur n'a pu justifier la totalité des écritures passées, en raison de leur ancienneté (3,5 M€ - c/248 « Autres immobilisations mises en affectation »), ce qui conduit la commune à devoir privilégier l'actualisation des données d'inventaire, objet de la recommandation n° 2.

Le rythme apparent du renouvellement des immobilisations<sup>4</sup> s'est détérioré sur la période, passant de 7,6 ans en 2009 à 33,4 ans en 2014 (30 ans pouvant être considéré comme un seuil d'alerte). Conjugué au niveau limité des amortissements réalisés (voir *supra*), il indique que la collectivité ne satisfait pas à l'ensemble de ses obligations en reportant les charges d'entretien et de renouvellement de son patrimoine sur l'avenir, ce qui concourt à limiter les emplois et à augmenter d'autant le fonds de roulement.

### **6.2.2. Le BFR et le bas de bilan**

Le besoins en fonds de roulement (BFR) est la traduction du décalage dans le cycle de l'exploitation entre la perception de recettes et le paiement des dépenses. De manière atypique, le BFR a toujours été négatif, à l'exception de l'exercice 2010. Les ressources circulantes sont souvent supérieures aux emplois circulants. En 2014, le BFR, de - 2,3 M€, a contribué à près d'un tiers (31 %) aux réserves de trésorerie.

La sensible diminution du BFR en 2014 provient d'une plus grande diligence dans le recouvrement des créances à court terme (BFR de gestion<sup>5</sup>), alors même que les encours vis-à-vis des fournisseurs restent très élevés, et des réserves des comptes annexes. Plus en détail, les comptes annexes ont contribué pour 1,092 M€ à la trésorerie du budget principal (à sa trésorerie nette *in fine*), essentiellement le budget « camping Les Roses » (pour 417 k€) et le budget « parkings » (pour 570 k€).

<sup>4</sup> Soit le rapport : immobilisations brutes propres y.c. en cours, sur les investissements d'équipement de l'année, y.c. en cours.

<sup>5</sup> À la différence du BFR global, le BFR de gestion n'intègre pas les dettes et créances sociales, fiscales et les comptes de rattachement.



### 6.2.3. La trésorerie nette

La trésorerie nette, correspondant au FRNG retranché du BFR, ressort sur la période de façon particulièrement favorable. Les crédits de trésorerie ont été multipliés par huit, pour s'établir en 2014 au montant de 7,3 M€ (contre 0,9 M€ en 2009).

La collectivité ne saurait toutefois se satisfaire de cette situation, pléthorique et contreproductive, si ce n'est fictive par de nombreux aspects, qui appelle des mesures correctrices.

- D'une part, le niveau de trésorerie actuel apparaît inadapté aux besoins réels de la collectivité. La trésorerie nette représentait en 2014 près de 44 jours de charges courantes, ce qui est élevé. En outre, la ville dispose de plusieurs lignes de trésorerie, ce qui lui permet de faire face aux besoins de crédits de court terme.

- D'autre part, cette trésorerie ne provient pas d'une accumulation des excédents dégagés au terme d'une gestion vertueuse. Elle est la conséquence d'emprunts à long terme excessifs et inemployés (pour 5,3 M€), d'un cycle de l'exploitation qui reporte de façon importante les charges de trésorerie sur les fournisseurs de la collectivité (2,6 M€ de dettes fournisseurs), et des réserves des services à caractère industriel et commercial (pour 1 M€).

### 6.3. Les engagements hors bilan : les garanties d'emprunts données par la ville

Le volume des engagements donnés par la ville de Narbonne a diminué sur la période. En 2009, les emprunts garantis s'élevaient à 113 M€ et l'annuité garantie à 8,3 M€ (4,4 M€ d'intérêts + 3,9 M€ de capital). En 2014, ils sont respectivement passés à 87,4 M€ et à 5,4 M€ (2,3 M€ d'intérêts + 3,2 M€ de capital).

Au 31 décembre 2014, le capital restant dû des dettes garanties par la ville s'élevait à 59 M€. Plus de 80 % (48,7 M€) des montants sont garantis au bénéfice d'opérations ou d'organismes de logement social, et portent sur des emprunts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Le solde (10,3 M€) a bénéficié pour une moitié à l'Association audoise sociale et médicale, notamment pour la construction d'une maison d'accueil spécialisée (4,6 M€), et, pour l'autre, à la SEM Alenis, dans la cadre de l'opération d'aménagement des berges de la Robine et des opérations de réhabilitation du cœur de ville.

La structure de la dette garantie est composée d'emprunts à taux fixes ou à taux variables sur index Euribor, sans tranche ni option.

## 7. ANALYSE FINANCIERE PROSPECTIVE

### 7.1. Précisions méthodologiques sur les hypothèses retenues

L'analyse prospective des finances de la commune a été réalisée sur une période couvrant les exercices 2015 à 2019. Visant à appréhender le plus objectivement possible les évolutions prévisibles d'ici 2019, elle s'appuie sur un ensemble de *scenarii*, élaborés en relation avec l'ordonnateur et sur les éléments financiers rétrospectifs 2010-2014 issus des comptes de gestion.

La chambre ne méconnaît pas les limites d'un tel exercice dans lequel toutes les variables ne sont pas connues avec certitude. Les *scenarii* sont établis en vertu du principe de sincérité, c'est-à-dire selon les données et tendances actuellement connues. Hors le *scenario* dit « au fil de l'eau », les hypothèses s'appuient sur les objectifs de la nouvelle majorité municipale, synthétisés lors du débat d'orientation budgétaire de 2015, ainsi que sur les éléments de prévisionnels communiqués par l'exécutif. Il s'agit essentiellement de la programmation pluriannuelle des investissements et des prévisions de cessions foncières.

## **7.2. Les *scenarii* prospectifs**

### **7.2.1. *Scenario 1* : au « fil de l'eau »**

Le *scenario* « au fil de l'eau » symbolise le maintien du niveau de vie actuelle de la collectivité. Il repose sur l'hypothèse théorique de la stricte continuation des tendances moyennes observées durant la période précédente 2010 à 2014. Cette hypothèse permet de représenter une situation 2019 brute, exonérée de toute intervention. Elle offre une perspective dénuée des contraintes déjà à l'œuvre et indépendante de toute décision locale ou nationale, fiscalités, dotations de l'État ou encore dépenses. Méthodologiquement, les charges et les recettes de fonctionnement, ainsi que le financement et les volumes d'investissement, poursuivent leur évolution selon les mêmes variations, à la hausse ou à la baisse, jusqu'alors constatées. Aucun paramètre actuel ni aucune adaptation n'a été apporté.

Dans ce *scenario*, l'autofinancement brut s'effondre (6,7 M€ en 2014, 400 k€ en 2019), faute d'économies de gestion et en raison de la charge des intérêts de la dette. Il ne permet plus le financement d'une partie des investissements. Le poids des investissements et de l'endettement devient tel que l'autofinancement net, fortement négatif (- 5,7 M€) oblige à un ajustement accru par l'endettement. L'encours de dette progresse de 50 % par rapport à l'encours fin 2014.

Cette évolution n'apparaît pas soutenable, sauf à accepter un ajustement par la dette à la fois disproportionné et difficilement maîtrisable.

### **7.2.2. *Scenario 2* : maîtrise des grands équilibres (orientations du DOB 2015)**

Le *scenario* n° 2 symbolise les orientations actuelles du mandat en vue de la maîtrise des grands équilibres budgétaires. Il s'appuie d'une part sur les éléments actualisés d'évolution des différentes charges et ressources de la collectivité, et d'autre part sur les orientations du DOB 2015.

Les principales orientations débattues durant le budget 2015, et présentées à la chambre comme les orientations du mandat, sont les suivantes :

- conserver à leur niveau actuel les taux d'imposition ;
- figer les dépenses de fonctionnement au niveau de 2014 ;
- stopper la chute de l'autofinancement brut par d'importants efforts de gestion répartis sur l'ensemble des services municipaux ;
- maîtriser l'évolution de la masse salariale en la ramenant dans la moyenne nationale ;
- stabiliser la dette de la ville au niveau de 2013 (58,6 M€) ;

- adapter le volume d'investissement à la capacité financière de la commune.

À l'étude, les hypothèses structurantes de ce *scenario* sont atteignables. Elles requièrent cependant des efforts structurels sans précédent pour la collectivité, à savoir :

1. un programme de réduction drastique des charges « hors personnels » en vue de dégager près de 6 M€ d'économies d'ici 2019, ce qui représente 20 % d'économies par rapport aux charges actuelles ;

2. une réduction significative des effectifs, afin d'atteindre l'objectif d'une progression des dépenses de personnel limitée à 3,2 %, contre 4,6 % en moyenne sur la période précédente (cf. 8.1.2) ;

3. des produits de cessions immobilières à la hauteur des ambitions affichées, soit près de 16 M€ de recettes d'ici 2019 ;

4. une programmation des investissements limitée à 75 M€ de dépenses dans les cinq prochaines années (contre 90 M€ sur les cinq dernières).

### **7.2.3. Scenario 3 : scenario 2 + salle multimodale + équipements de 1<sup>ère</sup> priorité**

Le *scenario* n° 3 repose sur les hypothèses et données constitutives du *scenario* n° 2 en fonctionnement et pour l'investissement, intègre la réalisation d'un grand équipement et le financement des investissements considérés par l'exécutif comme les plus prioritaires dans la programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

La ville de Narbonne projette la réalisation d'une salle multimodale à vocation sportive, culturelle et événementielle, située à l'entrée Est de la commune, à proximité immédiate du Parc des expositions. Cet équipement mixte devrait être réalisé en deux phases, la première en vue de la construction d'une grande salle multifonctions de type Arènes/Zénith d'une capacité de 5 000 places maximum, la deuxième avec la création d'une salle secondaire accueillant un plateau omnisport. Les éléments de programmation prévoient le financement de cet équipement dont le coût prévisionnel est estimé à 22,050 M€, hors aménagements extérieurs, jusqu'en 2019, date d'achèvement prévisionnelle des travaux.

La programmation pluriannuelle des investissements fait ressortir un niveau de priorité différencié selon la nature des projets (priorité 1, 2 ou 3). Selon l'ordonnateur, ces priorités sont le fruit de plusieurs arbitrages internes. Cela ne saurait toutefois engager la collectivité, dans la mesure où la PPI est un document administratif préparatoire, non délibéré. Le présent *scenario* intègre ici les projets d'investissement classés en priorité n° 1, ce qui représente 67 M€ sur 2015-2019 (sur 102,7 M€ programmés au total).

Dans ce *scenario*, les dépenses d'équipement projetées sont tout aussi dynamiques que durant la période précédente : près de 90 M€ dans un cas comme dans l'autre. Les efforts de gestion mentionnés dans le *scenario* n° 2 ne peuvent en toute vraisemblance être accentués. L'ajustement s'opère par l'endettement, qui atteint 64,5 M€ en 2019, en augmentation de 10 % par rapport à l'encours de référence de 2013 (58,6 M€).

#### **7.2.4. Scenario 4 : scenario 2 + salle multimodale + équipements de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>nde</sup> priorités**

Le scenario n° 4 est une variante du scenario n° 3. Sont ici prises en compte les dépenses d'investissement classées en priorité 1 et 2 dans la PPI, ce qui représente 84 M€ sur 2015-2019 (sur 102,7 M€ programmés au total). Ce montant prévisionnel est inférieur au budget de la période précédente (90 M€). Dans ce scenario l'endettement s'alourdit de façon significative, pour atteindre 79 M€ en 2019, soit un tiers de plus par rapport à l'encours de référence de 2013 (58,6 M€).

### **7.3. Enseignements pour l'avenir**

L'analyse prospective permet de tirer trois enseignements pour l'avenir :

1. l'actuel niveau de vie de la collectivité n'est pas durable ;
2. les efforts de gestion sont appelés à être drastiques si la collectivité ne veut pas augmenter l'impôt et si elle souhaite conserver quelques marges de manœuvre financières ;
3. le projet de nouvelle salle multimodale va alourdir la dette, alors que les marges d'autofinancement risquent, à terme, d'être limitées.

Au total, la collectivité ne pourra maintenir durablement ses équilibres financiers qu'en accomplissant des efforts de gestion structurels et en formalisant des arbitrages pour prioriser ses investissements.

## **8. LA GESTION LOCALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

L'examen de la gestion locale de la fonction publique territoriale est conduit dans le cadre de l'enquête annuelle sur les finances publiques locales assurée par une formation inter-juridictions de la Cour des comptes. Pour des raisons méthodologiques, les vérifications qui en découlent concernent le budget principal et sont, le plus souvent, circonscrites aux exercices 2010 à 2014.

### **8.1. L'évolution de la masse salariale**

#### **8.1.1. Évolution des dépenses de rémunération et des charges de personnel sur la période**

La masse salariale s'élevait à 31,1 M€ en 2014. Cela représentait 586 € par an par habitant, ce qui est un niveau moindre que la moyenne de la strate (805 €). Les dépenses ont cependant progressé sur la période, de 5,6 % en moyenne chaque année, ce qui a généré, en 2014, une charge supplémentaire de 7,4 M€ de plus par rapport à 2009 (23,7 M€) et de 4,8 M€ de plus par rapport à 2010 (26,3 M€).

L'augmentation des charges salariales a été continue sur toute la période. Les dépenses en 2014 ont été de 6 % supérieures à celles de l'exercice précédent (29,3 M€), avec une augmentation sensible du recours aux non titulaires (+ 665 k€).

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

C'est toutefois en 2010 que cette hausse a été la plus importante (+ 2,6 M€, soit + 11 % par rapport à l'exercice précédent). Elle semble être due à la rémunération des personnels titulaires (+ 1,7 M€), et consécutive à la mise en place d'un plan de titularisation des personnels non titulaires, du nouveau régime indemnitaire, et à la fin de la mise à disposition de la ville de personnels en insertion sociale.

### 8.1.2. L'impact des différents facteurs d'évolution des dépenses de rémunération

La variation des dépenses de rémunération d'une année à l'autre est la somme de trois variables. Il s'agit de l'impact de la variation des effectifs (les entrées et les sorties), de l'effet du glissement vieillesse-technicité (GVT) négatif résultant du remplacement d'agents de fin de carrière par des agents en début de carrière qui perçoivent une rémunération plus faible, et de la hausse de la rémunération moyenne des « présents-présents », ici considérée sous le terme générique de GVT positif.

**Évaluation des facteurs d'évolution de la masse salariale**

Montants (€)	2013	2014	moyenne
Impact de la variation des effectifs	294 834,12	-98 232,82	98 300,65
GVT négatif	123 474,15	-176 724,73	-26 625,29
GVT positif	1 159 852,18	2 125 233,65	1 642 542,92
<b>Sous-Total : accroissement annuel des dépenses de rémunération</b>	<b>1 578 160,45</b>	<b>1 850 276,10</b>	<b>1 714 218,28</b>

Source : collectivité

**Décomposition du taux d'évolution de la masse salariale, charges sociales comprises**

Taux d'évolution annuel	2013	2014
Impact de la variation des effectifs (%)	1%	-0,31%
GVT négatif (%)	0,42%	0,10%
GVT positif - impact des mesures générales (%)		
GVT positif - impact des mesures catégorielles (%)	3,95%	6,14%
GVT positif - impact des mesures individuelles (%)		
<b>Dépenses de rémunération (%)</b>	<b>71,57%</b>	<b>71,17%</b>
Charges sociales (%)	28,43%	28,83%
<b>Masse salariale (%)</b>	<b>5,37%</b>	<b>5,92%</b>

Source : collectivité

L'accroissement annuel des dépenses de rémunération provient à 95 % des effets du GVT positif (situations cumulées 2013 et 2014). Autrement dit, la hausse de la masse salariale est presque totalement déterminée par l'évolution naturelle des carrières des agents présents. Le rajeunissement des emplois (GVT négatif) n'a eu que très peu d'impact sur la dynamique haussière des dépenses de rémunération. Celle-ci est en effet très prononcée : + 5,37 % en 2013 et + 5,92 % en 2014.

Les marges d'action sur la masse salariale sont donc très réduites : seule une baisse très importante des effectifs apparaît de nature à permettre de limiter la hausse de la masse salariale.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

## 8.2. Les effectifs

### 8.2.1. La répartition des effectifs

**Répartition des effectifs au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique**

PERMANENTS	2010				2011				2012				2013				2014				ÉVOLUTION			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
<b>TITULAIRES</b>	49	58	524	631	43	62	543	648	43	71	566	680	44	76	577	697	46	80	570	696	-6,1%	37,9%	8,8%	10,30%
<b>NON TITULAIRES PERMANENTS</b>	15	6	84	105	17	3	69	89	16	2	62	80	16	5	53	74	16	2	56	74	6,7%	-66,7%	-33,3%	-29,52%
Emplois de direction	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0%	0%	0%	0,00%
Collaborateurs cabinet	3	0	0	3	3	0	0	3	3	0	0	3	3	0	0	3	2	0	0	2	-33%	0%	0%	-33,3%
Apprentis	0	0	13	13	0	0	13	13	0	0	10	10	0	0	5	5	0	0	7	7	0%	0%	-46%	-46%
Contrats aidés	0	0	12	12	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	14	14	0	0	18	18	0%	0%	50%	50%
Assistantes maternelles	0	0	13	13	0	0	9	9	0	0	8	8	0	0	9	9	0	0	8	8	0%	0%	-38%	-38%
Contractuels	10	3	2	15	12	1	1	14	13	0	3	16	13	2	2	17	13	1	1	15	30%	-67%	-50%	0%
Non titulaires	1	3	44	48	1	2	46	49	0	2	36	38	0	3	23	26	0	1	22	23	-100%	-67%	-50%	-52%
<b>Nombre total des agents permanents</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>608</b>	<b>736</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>612</b>	<b>737</b>	<b>59</b>	<b>73</b>	<b>628</b>	<b>760</b>	<b>60</b>	<b>81</b>	<b>630</b>	<b>771</b>	<b>62</b>	<b>82</b>	<b>626</b>	<b>770</b>	<b>-3,1%</b>	<b>28,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>4,6%</b>
<b>NON-PERMANENTS</b>																								
NON-PERMANENTS	2010				2011				2012				2013				2014				ÉVOLUTION			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
<b>Catégories</b>	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
ALAE	0	0	95	95	0	0	106	106	0	0	104	104	0	0	148	148	0	0	176	176	0%	0%	85%	85%
COUP DE POUCE	0	0	8	8	0	0	8	8	0	0	7	7	0	0	9	9	0	0	8	8	0%	0%	0%	0%
ETUDES SURVEILLÉES	0	0	41	41	0	0	39	39	0	0	40	40	0	0	34	34	0	0	33	33	0%	0%	-20%	-20%
Non titulaires Remplaçants	0	1	16	17	0	0	36	36	0	0	28	28	0	0	37	37	0	0	52	52	0%	-100%	225%	206%
<b>Nombre total des agents non permanents</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>160</b>	<b>161</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>189</b>	<b>189</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>179</b>	<b>179</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>228</b>	<b>228</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>269</b>	<b>269</b>	<b>0%</b>	<b>-100%</b>	<b>68%</b>	<b>67%</b>
<b>Nombre total des agents</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>768</b>	<b>897</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>801</b>	<b>926</b>	<b>59</b>	<b>73</b>	<b>807</b>	<b>939</b>	<b>60</b>	<b>81</b>	<b>858</b>	<b>999</b>	<b>62</b>	<b>82</b>	<b>895</b>	<b>1039</b>	<b>-3,1%</b>	<b>26,2%</b>	<b>16,5%</b>	<b>15,8%</b>
<b>Nombre total des agents transférés à l'intercommunalité</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : collectivité

La commune compte 1 039 agents (situation au 31 décembre 2014). Ce sont 142 emplois de plus qu'en 2010 (897 agents). Sur la période, la hausse est significative puisqu'en cinq ans, l'effectif total a augmenté de près de 16 %.

L'augmentation provient pour partie des personnels permanents (+ 34), concernant à part égale les agents de catégorie C, en raison du plan de titularisation des personnels précaires des années 2009-2011, et les agents de catégorie B, suite au repyramidage catégorielle des effectifs du service petite enfance (avec des nouveaux personnels infirmiers et éducateurs de jeunes enfants).

Ce sont essentiellement les emplois non permanents qui ont cru sur la période (+ 108), conséquence des effectifs supplémentaires affectés en accueil de loisirs associés à l'école (ALAE) suite à la réforme des rythmes scolaires (voir *infra*). Cette réforme, mise en place dès la rentrée 2013, a eu un impact réel, bien que partiel, sur la hausse des effectifs. En détail, la collectivité estime que les besoins supplémentaires et directement liés à cette réforme se sont élevés à 87 agents, dont 9 directeurs d'ALAE titulaires, 76 animateurs d'ALAE non titulaires à temps non complet (44 en 2013 et 32 en 2014) et 2 agents en restauration scolaire.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

67 % des personnels sont titulaires, soit une proportion nettement plus faible que la moyenne des communes (78,4 %) <sup>6</sup>. Pour expliquer cette caractéristique, la collectivité invoque sa politique de remplacement (52 emplois non permanents en 2014).

Aucun agent n'a été transféré à l'intercommunalité au cours de la période.

## 8.2.2. Les quotités de temps de travail et l'effectif ETP

**Répartition des effectifs au 31 décembre selon le temps de travail et la catégorie hiérarchique**

PERMANENTS	2010				2011				2012				2013				2014				
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	
Catégories																					
Temps plein dont	58	61	557	676	55	61	559	675	54	66	578	698	56	71	573	700	59	72	576	707	
Temps partiel	3	2	37	42	2	3	41	46	3	6	38	47	2	8	46	56	2	9	42	53	
Temps non complet dont	3	1	14	18	3	1	12	16	2	1	12	15	2	2	11	15	1	1	8	10	
Nombre total des agents	64	64	608	736	60	65	612	737	59	73	628	760	60	81	630	771	62	82	626	770	
NON-PERMANENTS	2010				2011				2012				2013				2014				
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	
Temps plein dont	0	1	17	18	0	0	33	33	0	0	19	19	0	0	33	33	0	0	42	42	
Temps partiel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Temps non complet dont	0	0	143	143	0	0	156	156	0	0	160	160	0	0	195	195	0	0	227	227	
TNC ALAE Non Titulaires			91	91			106	106			104	104			148	148			176	176	
TNC COUP DE POUCE			8	8			8	8			7	7			9	9			8	8	
TNC ETUDES.S.			41	41			39	39			40	40			34	34			33	33	
Nombre total des agents non-perma	0	1	160	161	0	0	189	189	0	0	179	179	0	0	228	228	0	0	269	269	
TOTAL GLOBAL	64	65	768	897	60	65	801	926	59	73	807	939	60	81	858	999	62	82	895	1039	
% des temps pleins	90,63%	95,38%	74,74%	77,37%	91,67%	93,85%	73,91%	76,46%	91,53%	90,41%	73,98%	76,36%	93,33%	87,65%	70,63%	73,37%	95,16%	87,80%	69,05%	72,09%	
% des temps non complets	4,69%	1,54%	20,44%	17,95%	5,00%	1,54%	20,97%	18,57%	3,39%	1,37%	21,31%	18,64%	3,33%	2,47%	24,01%	21,02%	1,61%	1,22%	26,26%	22,81%	
% des temps partiels	4,69%	3,08%	4,82%	4,68%	3,33%	4,62%	5,12%	4,97%	5,08%	8,22%	4,71%	5,01%	3,33%	9,88%	5,36%	5,61%	3,23%	10,98%	4,69%	5,10%	

Source : collectivité

Sur les 1 039 agents, 749 travaillent à temps complet, soit une proportion de 72 % en 2014 contre 77 % en 2010. Les postes à temps partiel ou à temps non complet représentent un quart des emplois, ce qui est une fraction importante. 5 % des emplois de la collectivité sont à temps partiel et 23 % sont à temps non complet, ces derniers ayant nettement augmenté à compter de 2013, du fait de l'instauration des nouveaux rythmes scolaires (leur part était de 18 % en 2010).

<sup>6</sup> Source : Les collectivités locales en chiffres 2015, DGCL

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

**Répartition des effectifs (en ETP) au 31 décembre selon le temps de travail et la catégorie hiérarchique**

	2010				2011				2012				2013				2014			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
<b>PERMANENTS</b>																				
Temps plein	58	61	557	676	55	61	559	675	54	66	578	698	56	71	573	700	59	72	576	707
Temps partiel	2,2	1,5	25,6	29,3	1,7	2,4	28	32,1	2,2	4,8	26,9	33,9	1,7	6,4	32,9	41	1,6	7,3	30,9	39,8
Temps non complet dont	1,4	0,6	7,7	9,7	1,4	0,6	7,2	9,2	0,6	0,6	8,0	9,2	0,6	1,17	6,80	8,5	0,3	0,8	5,2	6,3
Nombre total des agents permanents	61,6	63,1	590,3	715,0	58,1	64	594,2	716,3	57	71,4	612,9	741,1	58,3	78,6	612,7	749,5	60,9	80,1	612,1	753,1
<b>NON-PERMANENTS</b>	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Temps plein	0	1	17	18	0	0	33	33	0	0	19	19	0	0	33	33	0	0	42	42
Temps partiel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Temps non complet dont	0	0	39,8	39,8	0	0	38,4	38,4	0	0	41,0	41,0	0	0	51,4	51,4	0	0	55	55,1
TNC ALAE Non Titulaires			31,04	31,04			30,6	30,6			28,7	28,7			43,3	43,3			43,2	43,2
TNC COUP DE POUCE			1,9	1,9			1,9	1,9			1,7	1,7			2,2	2,2			1,9	1,9
TNC ETUDES S.			4,7	4,7			4,5	4,5			4,6	4,6			3,9	3,9			3,8	3,8
Nombre total des agents non-permanents	0	1	56,8	57,8	0	0	71,4	71,4	0	0,0	60,0	60,0	0,0	0,0	84,4	84,4	0	0	97,1	97,1
<b>TOTAL GLOBAL DES AGENTS</b>	61,6	64,1	647,1	772,8	58,1	64	665,6	787,7	56,8	71,4	672,8	801,0	58,3	78,6	697,1	833,9	60,9	80	709,2	850,1

Source : collectivité

Conséquence des différentes quotités de temps de travail, l'effectif réel exprimé en équivalents temps plein (ETP) diffère très nettement de l'effectif physique. En 2014, les 1 039 agents de la collectivité représentaient 850,1 ETP. L'évolution des ETP depuis 2010 est moins forte (+ 10 %) que celle des effectifs physiques (+ 16 %), ce qui est la conséquence de la diminution de la part du travail à temps complet dans la collectivité.

Le travail à temps non complet a augmenté sur la période (49,5 ETP en 2010, 61,3 en 2014). Cette évolution est directement liée, une fois encore, à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires.

### 8.2.3. La répartition des effectifs par filière d'emplois

**Répartition des effectifs au 31 décembre par filière d'emploi**

<i>PERMANENTS et NON PERMANENTS</i>							
Filières d'emplois	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution	
Administrative	132	147	151	165	165	25,0%	33
Technique	413	421	422	424	434	5%	21
Culturelle	38	46	35	37	39	2,6%	1
Sportive	17	14	11	11	12	-29,4%	-5
Médico-sociale	57	54	51	53	51	-10,5%	-6
Police municipale	27	28	31	30	31	14,8%	4
Incendie et secours	0	0	0	0	0	0%	0
Animation	175	178	192	237	262	49,7%	87
Sociale	38	38	46	42	45	18,4%	7
Total	897	926	939	999	1039	15,8%	142

Source : collectivité

La répartition des effectifs par filière d'emplois témoigne des priorités qui ont été accordées sur la période à la filière animation (+ 50 % de postes) et à la filière administrative (+ 25 %). En volume, sur les 142 recrutements supplémentaires, 87 ont été affectés à la filière animation, 33 à la filière administrative et 26 à la filière technique. Cette évolution reflète les effets sur les effectifs de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et du plan de titularisation du début des années 2010.



## 8.2.4. Les flux annuels d'entrées et de sorties

### Évolution des flux d'entrées et de sorties des effectifs permanents

Flux de sortie						
	2011	2012	2013	2014	Evolution	total
Départ à la retraite	25	20	14	15	-40,0%	74
Mutation	5	2	2	7	40,0%	16
Disponibilité, congé parental	12	11	6	11	-8,3%	40
Départ en détachement	0	1	0	0	0,0%	1
Fin de détachement	2	0	1	2	0,0%	5
Démission	8	8	4	2	-75,0%	22
Fin de contrat	18	9	10	12	-33,3%	49
Décès	2	0	0	1	-50,0%	3
Licenciement	0	7	1	1		9
Autres cas	1	0	1	0	-100,0%	2
<b>Total sorties</b>	<b>73</b>	<b>58</b>	<b>39</b>	<b>51</b>	<b>-30,1%</b>	<b>221</b>
Flux d'entrée						
Concours	2	4	1	0	-100%	7
Recrutement direct	26	23	14	9	-65%	72
Recrutement de contractuels	35	33	24	18	-49%	110
Mutation	9	4	4	10	11%	27
Réintégration	1	3	1	5	400%	10
Détachement	2	6	3	2	0%	13
Autres cas	4	8	3	4	0%	19
<b>Total entrées</b>	<b>79</b>	<b>81</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>-39,24%</b>	<b>258</b>
<b>Solde entrées - sorties = évolution des effectifs au 31 décembre</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>-3</b>	<b>-1,50</b>	<b>37</b>
<b>Taux de remplacement des départs à la retraite</b>	<b>1,24</b>	<b>2,15</b>	<b>2</b>	<b>0,80</b>	<b>-0,35</b>	

Source : collectivité - mouvements corrigés des emplois non permanents

Le solde des entrées-sorties d'effectifs permanents est positif (+ 37). Les flux se sont taris sur la période, les mouvements étant plus importants en 2011 (73 sorties et 79 entrées) qu'en 2014 (51 sorties et 48 entrées).

Les sorties sont liées dans un cas sur trois à un départ en retraite (74 sorties), et dans près d'un cas sur quatre à des fins de contrats (49 sorties). Le taux de remplacement des départs à la retraite a été soutenu, chaque départ étant *de facto* remplacé par deux entrées en 2012 et 2013 (taux respectivement de 2,15 et 2). Il n'y a qu'en 2014 où les départs n'ont pas été remplacés en totalité (taux de 0,8).

Les mouvements entrants se font en grande majorité par contrat ou par voie de recrutement direct (respectivement 110 et 72 des 258 entrées totales). Les recrutements via les autres modalités statutaires sont plus rares (7 par concours, 27 par mutation et 13 par détachement).

Les mouvements des emplois permanents ne rendent cependant pas totalement compte de la réalité globale des flux d'entrées et sorties de la collectivité. En 2014, par exemple, les recrutements d'emplois non permanents en renforts temporaires ont constitué une masse importante de 461 contrats. Dans un cas sur deux, cela concerne le service enfance (225 contrats d'animateurs en ALAE, « coup de pouce » et études surveillées). La commune recourt également, chaque été, à des saisonniers, affectés aux centres de loisirs, au camping municipal, au centre technique littoral et aux musées. En 2014, l'impact financier des 357 contrats saisonniers était estimé à 790 k€, soit l'équivalent de 2,5 % de la masse salariale.

### **8.2.5. La politique de recrutement et de rationalisation des effectifs**

Ni la politique de recrutement, ni la politique de remplacement des départs en retraite ne font l'objet d'une position de la collectivité ou de l'exécutif local. Les départs en retraite sont répertoriés et analysés dans l'année. La mobilité interne des personnels est organisée selon un processus spécifique (voir *infra*). Les différents mouvements sont intégrés à l'occasion des réorganisations de service ou des vacances de poste. L'analyse stratégique des besoins en personnel est faite dans le cadre de la procédure d'élaboration budgétaire. Aucun processus de mutualisation de services (mises à disposition, services communs) n'a été engagé durant la période sous revue.

### **8.2.6. Les effectifs affectés au cabinet du maire**

#### **8.2.6.1. Les collaborateurs de cabinet**

Le nombre de collaborateurs de cabinet ne peut dépasser le plafond fixé par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Pour la commune de Narbonne, l'effectif « plafond » de trois collaborateurs a été respecté durant la période.

#### **8.2.6.2. Les services du cabinet**

Le nombre d'agents affectés au cabinet du maire est nettement supérieur (9 au total au 1<sup>er</sup> juin 2015) au nombre de collaborateurs de cabinet fixé par le décret précité. Des agents relevant de diverses positions administratives sont chargés de missions pour le compte de l'exécutif territorial : chauffeurs, protocole, secrétariat et assistance. D'autres services apparaissent également et *de facto* rattachés au cabinet, comme la direction de la citoyenneté (14 agents) et le service communication (7 agents). Au total, près d'une trentaine d'agents paraissent relever de l'autorité directe du maire et de son chef de cabinet.

Cette structuration hiérarchique apparaît peu conforme aux principes d'organisation des collectivités territoriales, en soustrayant des agents ou des services administratifs à l'autorité de la direction générale des services. Seul le directeur général des services est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation.

### **8.2.7. Les emplois fonctionnels**

La collectivité dispose de quatre emplois fonctionnels : un DGS, un DGST et deux DGA, l'un pour l'aménagement du territoire et l'autre pour les services à la population. Conséquence visible du changement de gouvernance intervenu en mars 2014, l'ensemble de ces emplois a été renouvelé durant l'année qui a suivi.

### 8.3. L'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les effectifs

#### 8.3.1. Le dispositif mis en place

La ville de Narbonne a mis en place les nouveaux rythmes scolaires dès la rentrée 2013. La semaine est organisée sur quatre journées et demie, dont le mercredi matin. Les extensions d'horaires dues à la réforme sont gratuites (15h30-17h00 en maternelle, 15h30-18h30 en élémentaire). Les activités sont organisées dans le cadre des ALAE, renforcées par des partenariats associatifs. Les activités périscolaires se déroulent à partir de 16h et jusqu'à 18h30.

Les équipes d'animateurs ont été renforcées, pour répondre au taux d'encadrement légal et à l'objectif de qualité fixé. Le nombre de directeurs d'accueils de loisirs a également été renforcé. Un plan de formation a été mis en place à destination des animateurs et des directeurs. Des associations culturelles, environnementales et sportives ont également été sollicitées sous la forme d'appels à projet. Elles interviennent dans les écoles, une à trois fois par semaine de 16 à 17h.

#### 8.3.2. Les coûts

Le coût de la réforme est estimé par la collectivité à 1,845 M€ pour l'année 2014 :

Coûts directs	Masse salariale
Agents en postes mobilisés	779 742,00
Recrutement de non titulaires	885 107,00
Contrats d'avenir	0
Autres	0
Total	1 664 849,00
Coûts indirects	Montant
Association conventionnée	144 445,00
Marché de prestation de service	34 112,00
Coûts d'utilisation de structures communales ou intercommunales	2 145,00
Total	180 702,00
<b>Total général</b>	<b>1 845 551,00</b>

Source : collectivité

Ce montant tient compte des coûts en masse salariale, c'est-à-dire de la mobilisation supplémentaire des agents déjà en poste et des nouveaux recrutements. Pour la même année, la ville indique avoir reçu 342 k€ d'aides financières de l'État et de la caisse d'allocation familiale. Le coût net pour la ville s'élève à 1,5 M€. La dépense représente 377 € par enfant scolarisé et 463 € par enfant participant effectivement aux nouveaux temps d'activités périscolaires.

#### 8.3.3. L'impact sur la qualité de la gestion des ressources humaines

La réforme des rythmes scolaires a eu un impact direct sur la gestion des personnels ainsi que sur la précarisation d'une grande partie d'entre eux.

### **8.3.3.1. Précarisation des personnels**

Les personnels recrutés dans le cadre de la réforme occupent des emplois non permanents. Ils sont non titulaires, embauchés sans concours d'entrée et rémunérés au plancher de l'échelle indiciaire, soit au niveau des salaires les plus faibles de la fonction publique. La rémunération mensuelle est d'autant plus faible qu'il s'agit d'emplois à temps non complet, c'est-à-dire selon une durée hebdomadaire de travail réduite. Les sujétions horaires sont importantes, car les plages de travail sont nécessairement fonction de l'accueil hors temps scolaires des enfants. L'étalement de la journée de travail ne permet donc pas le complément de salaire par une autre éventuelle activité.

### **8.3.3.2. Absence de consultation de l'assemblée délibérante**

L'assemblée délibérante a été écartée des décisions concernant la création de ces nouveaux postes. L'ordonnateur ne considère pas les emplois d'animateurs d'ALAE créés dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires comme des emplois permanents. Les recrutements sont effectués en tant que renforts temporaires d'activité<sup>7</sup>. Une délibération de l'assemblée de 2002 autorise l'exécutif à procéder directement à ces embauches (délibération n° 15 du 27 mars 2002).

La chambre rappelle que, conformément à l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984, les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Il appartient au conseil municipal de fixer l'effectif des emplois à temps complet et non complet nécessaire au fonctionnement des services. En outre, la qualification d'emplois non permanents retenue par la collectivité est sujette à caution. Le juge administratif considère en effet que le caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi (CE, 14 octobre 2009, arrêt n° 314722)

Il reste surprenant que l'organe délibérant n'ait pas été mieux informé du déploiement de cette politique, alors même que ses impacts en termes d'effectifs et de masse salariale sont déterminants pour la collectivité.

### **8.3.3.3. Gestion des ressources humaines alourdie**

Les coûts de gestion ont été alourdis par l'arrivée de nombreux emplois temporaires et par une organisation du travail qui n'a pas pu être totalement préparée.

En 2014, l'inadaptation de l'organisation du travail aux nécessités du service a conduit la collectivité à devoir payer des heures complémentaires dont le nombre total équivaut à 46 emplois (voir *infra*). Par ailleurs, la gestion de ces emplois contractuels apparaît particulièrement chronophage ; un emploi d'animateur ALAE a pu nécessiter la mise en place de quatre contrats successifs de saisonnier durant la même année, d'où une démultiplication de démarches administratives (recrutement, rupture...).

### **8.3.3.4. Conclusion**

Il apparaît impératif, comme semble d'ailleurs l'envisager l'ordonnateur, d'engager une réflexion, tant sur les cycles annuels de travail que sur la permanence ou non de ces missions.

<sup>7</sup> Selon les modalités de l'article 3 alinéa 1° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

C'est la condition d'une gestion des ressources humaines plus efficiente et plus adaptée à la réalité des missions. C'est aussi la condition d'une information complète de l'assemblée.

### **Recommandation**

**5. Sécuriser et rationaliser l'organisation du travail des animateurs en ALAE en vue d'une plus grande efficacité de gestion. *Non mise en œuvre***

#### **8.4. Le temps de travail**

##### **8.4.1. Rappel de la durée légale du temps de travail**

La durée du travail dans la fonction publique s'insère aujourd'hui dans plusieurs dispositifs légaux et réglementaires (décret n° 2006-744 du 27 juin 2006 modifiant le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985). Tout agent doit accomplir 1 607 heures annuelles de travail et bénéficier de 25 jours de congés annuels, éventuellement augmentés de 1 ou 2 jours au titre du fractionnement des congés pris hors période (c'est-à-dire en dehors de la période du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre).

##### **8.4.2. L'aménagement du temps de travail**

L'aménagement du temps de travail résulte du protocole d'accord du 10 septembre 2010, signé par les organisations syndicales FO et CGT, et validé par délibération le 30 septembre 2010. Ce protocole a remplacé celui du 30 octobre 2000. Il poursuit plusieurs objectifs : limiter le recours aux heures supplémentaires en adaptant les modalités de travail, améliorer la qualité du service public par des horaires d'ouverture au public correspondant aux spécificités des missions rendues, et améliorer les conditions de travail par l'application des garanties minimales concernant notamment les repos et les amplitudes de travail.

Le régime général s'appuie sur une organisation en horaires fixes (8h15 à 11h50 et de 14h à 18h). Plusieurs spécificités sont prévues : il existe au total 34 régimes différents, en fonction des nécessités propres aux missions, pour 34 des services de la ville.

L'organisation des horaires apparaît fragile. Aucun règlement intérieur n'a été adopté. Le régime général fait l'objet d'une simple note de service, datée du début des années 2000, et dont il n'a d'ailleurs pas été possible de retrouver un exemplaire signé. Aucun des 34 régimes particuliers n'a été formellement décidé par l'exécutif. Les protocoles d'accord, issus des négociations en CTP avec les organisations syndicales, sont restés en l'état et n'ont jamais reçu de validation administrative par décision de l'exécutif. Juridiquement inexistantes, les dispositions appliquées en la matière ne paraissent guère opposables au personnel ou même à des tiers ; cette pratique est porteuse de risques (notamment de contentieux) pour la collectivité.

Les agents ne sont pas soumis à l'obligation de badger. Aucun système automatisé de contrôle des horaires n'a été mis en place. Les contrôles sont gérés par chaque service, sans qu'une centralisation ne puisse permettre à la DRH d'avoir une vision d'ensemble de l'effectivité des temps de travail réels.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

La semaine de travail est organisée selon trois modalités, au choix des services :

1. 36 heures hebdomadaires ;
2. 37 heures hebdomadaires avec 6 jours RTT ;
3. 37h55 hebdomadaires avec 12,5 jours RTT.

La durée annuelle du temps de travail est fixée à 1 557 heures dans la collectivité, ce qui est inférieur de 50 heures à la durée légale de 1 607 heures. Au seul périmètre des agents à temps plein (751 en 2014), 37 550 h de travail sont perdues, ce qui représente un coût annuel estimé à 711 k€ et correspondant à 23 emplois ETP.

Temps de travail annuel 2014	Régime légal	Régime adopté par la commune
Nombre d'heures obligatoire par an	1607	1557
Jours calendaires	365	365
Samedis & dimanches	104	104
Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi, ni un dimanche (moyenne)	8	9
Jours de congés annuels	25	32
Jours au titre du fractionnement des congés	2	2
Jours travaillés	226	218
Soit, nombre de semaines travaillées	45,2	43,6
Soit, nombre d'heures par semaine	35,6	35,71
Soit, nombre d'heures par jour	7,1	7,14

La cause principale de cette perte de temps de travail est la durée anormalement élevée des congés. Un agent à plein temps bénéficie de 25 jours de congés annuels, auxquels s'ajoutent 9 journées de « coutumes locales » (dont 2 jours de fractionnement attribués automatiquement). Le total des congés est donc de 34 jours par an, ce qui est supérieur d'au moins 7 jours à la limite réglementaire.

### **Recommandations**

**6. Respecter les dispositions légales et réglementaires en matière de durée du travail. *Partiellement mise en œuvre***

**7. Adopter un règlement intérieur d'aménagement du temps du travail. *Partiellement mise en œuvre***

#### **8.4.3. Les heures supplémentaires**

En 2014, chaque agent a effectué, en moyenne, près de deux fois plus d'heures supplémentaires (118 heures) qu'en 2011 (63 heures). Le budget consacré à la rémunération de ces heures s'est accru de 155 %, pour s'établir à 954 k€ en 2014 ; il était de 374 k€ en 2011. La plupart du temps, les heures supplémentaires sont payées ; leur récupération est plus rare.

Le surplus de rémunération versée (579 k€), par rapport à l'année 2011, provient pour l'essentiel (pour 457 k€) des heures effectuées par les agents du service enfance. En 2014, ce service représentait à lui seul 80 % des 101 000 heures effectuées par l'ensemble des agents de la collectivité. L'évolution inflationniste des heures supplémentaires est donc fortement corrélée à

la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et aux recrutements consécutifs d'animateurs ALAE en nombre et à temps non complet.

Dans les faits, ces heures sont des heures complémentaires. Celles versées en 2014, près de 75 000, équivalent à 46 ETP. Ce constat vient à l'appui de la recommandation n° 5 formulée *supra*.

#### **8.4.4. L'absentéisme au travail**

L'absentéisme a diminué, son taux global passant de 10,5 % en 2011 à 9,7 % en 2014.

Les absences pour maladie, principale cause d'absence au travail (80 % de l'ensemble), accusent une hausse en volume de 2,6 % sur la période. Pour autant, elles apparaissent maîtrisées en proportion, compte-tenu de l'accroissement des effectifs : le taux d'absentéisme pour maladie baisse entre 2011 (9,4 %) et 2014 (8,7 %). Parallèlement, les absences pour d'autres motifs ont diminué : maternité-paternité-adoption (- 30 %), exercice du droit syndical et conflits sociaux (- 15 %) et formation (- 9 %).

Le recul général de l'absentéisme signifie que ses causes profondes, c'est-à-dire la maladie (accidents du travail compris), sont traitées. La collectivité indique avoir mis en œuvre un dispositif d'ensemble de mesures répressives, incitatives et managériales dont les effets sont manifestement sensibles. Le régime indemnitaire a été adapté en fonction de l'absentéisme. Une politique complète de prévention et d'hygiène et sécurité a été déployée, intégrant santé et sécurité au travail, et comportant un dispositif propre de prévention et de soutien face aux risques psycho-sociaux, le tout associant l'ensemble des partenaires médico-sociaux. Un baromètre social est en place depuis 2011 en vue de mieux diagnostiquer et prévenir les motifs d'absentéisme.

Malgré toutes ces mesures et bien qu'en diminution, le coût de l'absentéisme peut être estimé à 3 M€ en 2014, soit 10 % des dépenses totales de personnel de cet exercice.

### **8.5. La gestion des ressources humaines**

#### **8.5.1. Les outils de suivi et de gestion prospective - éléments de GPEEC**

La gestion des ressources humaines fait l'objet de nombreux tableaux de bord, répartis en cinq grands ensembles : budget, carrières, emplois, retraites, formation.

La gestion prévisionnelle des emplois de la collectivité s'appuie sur plusieurs outils de recueil de renseignements, à l'occasion des mobilités internes ou encore des entretiens personnalisés. Le suivi des recrutements et des mobilités permet d'une part d'avoir une vision précise des mouvements de personnel, des départs en retraite et des créations de poste, et d'autre part de prévoir les coûts budgétaires en résultant. Le suivi des départs à la retraite est projeté sur deux exercices, en tenant compte des paramètres liés à l'âge légal de départ, à la limite d'âge, à la date validée par l'agent ainsi qu'à ses soldes de congés (annuels et compte épargne-temps).

## 8.5.2. La gestion des carrières

Les ratios d'avancement de grade sont établis pour l'ensemble des filières aux taux plafonds de 50 % des promovables pour les catégories A et B et de 100 % pour la catégorie C. Ils sont fixés annuellement après avis du comité technique et n'ont pas évolué sur la période.

**Avancement d'échelon 2014**

Avancements à la durée minimale	Avancements à la durée intermédiaire	Avancements à la durée maximale	Total des avancements de l'année	% d'avancement à la durée minimale
282	1	28	311	90,68

En 2014, 90 % des avancements d'échelon ont été accordés à la durée minimale. La chambre rappelle que, selon les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à la durée minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie.

## 8.6. Le régime indemnitaire et la NBI

### 8.6.1. Les primes et indemnités

#### 8.6.1.1. Le dispositif adopté depuis 2009

Les primes et indemnités sont attribuées sur la base d'une décision de l'organe délibérant. L'assemblée délimite les contours du régime indemnitaire, tant en ce qui concerne les éléments qui le constituent que les conditions de son attribution. L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, quant à elle et dans les limites posées par l'assemblée, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire<sup>8</sup>.

Le dispositif repose sur une délibération du 18 décembre 1996 pour la prime annuelle, sur deux délibérations du 14 mai et du 17 décembre 2009 portant nouveau régime indemnitaire, et sur une délibération du 1<sup>er</sup> avril 2011 instituant une prime de présentisme.

Le régime indemnitaire comporte 25 primes et indemnités diverses, hors remboursements de frais. Deux primes, l'IAT (1,024 M€) et la prime de fin d'année attribuée à l'ensemble des agents (0,859 M€), concentrent les deux-tiers des montants indemnitaires versés dans l'année (3 M€ en 2014).

#### 8.6.1.2. Les primes en lien avec la valeur professionnelle

Un premier groupe de primes vise à accroître la rémunération compte tenu de la valeur professionnelle de l'agent, de sa technicité et de ses responsabilités. Il s'agit de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), de l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP), de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), de l'indemnité spécifique de service (ISS) et de la prime de service et de rendement (PSR).

Le montant total de ces primes versées s'est accru de plus de 400 k€ entre 2010 (1,608 M€) et 2014 (2,023 M€). Cette augmentation de 26 % caractérise l'importance de la

<sup>8</sup> Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 ; décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.



revalorisation indemnitaire engagée depuis 2009. Les effets sont particulièrement sensibles sur l'ISS des puéricultrices (+ 996 € annuels par agents), l'indemnité spéciale de fonction de police (+ 775 €), l'IFTS (+ 760 €), la PSR (+ 273 €), ainsi que pour l'IAT, qui est l'indemnité versée au plus grand nombre d'agents (+ 227 € pour 887 agents en 2014).

Ces primes sont modulables et les critères de modulation doivent être définis dans une délibération. Le dispositif adopté en 2009 ne précise pas ces critères, les primes concernées, ni les montants modulés. Cette question est renvoyée à l'adoption d'un règlement indemnitaire intérieur, qui n'a jamais été mis en place. Les comptes rendus des réunions du comité technique paritaire (CTP) semblent faire office de réglementation interne. Le CTP, dont l'avis est purement consultatif, ne saurait en aucun cas se substituer à l'autorité investie du pouvoir de nomination, seule à même d'édicter un règlement intérieur, ni *a fortiori* à l'organe délibérant.

### **Recommandation**

**8. Adopter un règlement indemnitaire pour les primes n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision de l'assemblée délibérante. *Non mise en œuvre***

#### ***8.6.1.3. Les primes liées aux sujétions ou contraintes professionnelles***

Le deuxième groupe de primes vise à compenser une sujétion de service particulière ou des contraintes professionnelles. Cela concerne les primes informatiques, les indemnités de travail de nuit, jours fériés et dimanches, les indemnités pour travaux dangereux, insalubres et salissants, les indemnités de sujétions horaires, les indemnités pour conduite d'engins, les indemnités de régisseur, les indemnités pour travail dominical régulier, les astreintes, la prime de présentisme, la prime de fin d'année et la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA). Le budget consacré à cet ensemble est resté stable sur la période (950 k€ environ) et les attributions individuelles moyennes sont en diminution (753 € annuels en 2010, 660 € en 2014).

La prime de présentisme instaurée par une délibération d'avril 2011 a représenté un montant total entre 26 et 38 k€ selon les années. Les montants individuels attribués sont fonction de l'absentéisme constaté dans chaque catégorie en fin d'année. En 2014, cela représentait 169 € pour les bénéficiaires de catégorie A, 80 € en catégorie B et 85 € en catégorie C. Les bases réglementaires de la prime de présentisme restent à consolider. L'autorité territoriale ou l'organe délibérant ne dispose en effet d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer une prime. Cette compétence est strictement encadrée par les textes<sup>9</sup> : il n'y a pas de prime sans texte. Une délibération instituant une bonification financière forfaitaire de 100 € pour les tous les agents n'ayant eu aucune journée de congé maladie durant un an à la ville de Nîmes a ainsi été annulée par le juge administratif<sup>10</sup>.

#### **8.6.2. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)**

La nouvelle bonification indiciaire a été instituée en 1991 afin de favoriser certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Près d'un fonctionnaire titulaire sur quatre bénéficie d'une NBI. Le nombre de points attribués mensuellement est de 2 503. L'équivalent financier est de 14 k€ mensuels, montant non déterminant dans l'évolution de la masse salariale (soit annuellement 0,04 % de la masse salariale - décembre 2014).

<sup>9</sup> Article 20 de la loi du 13 juillet 1983 ; CE, 28 novembre 1990, *Département du Loir-et-Cher* (n° 77175).

<sup>10</sup> CAA Marseille, 6 mars 2013, *Commune de Nîmes*, n° 10MA02791.

### 8.6.3. Les logements de fonction

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement a modifié les conditions dans lesquelles les concessions de logement peuvent être accordées. La gratuité des charges et des avantages accessoires liés au logement (eau, gaz, électricité, chauffage, assurance, impôts et taxes afférents) a été supprimée. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Fin 2014, 28 logements étaient concédés à des agents. Tous le sont pour nécessité absolue de service, c'est-à-dire gratuitement, à l'exception d'un seul, concédé pour utilité de service. Parmi l'ensemble de ces logements, 11 le sont à des agents du CTM et du CTL en vue d'assurer leurs fonctions d'agents d'astreinte. Dans le nouveau régime réglementaire, ce motif ne permet plus à lui seul de bénéficier de la gratuité totale du loyer. La plupart des logements (25) comporte la gratuité des charges (eau, électricité, gaz/chauffage), ce qui est désormais proscrit. La commune doit donc se conformer au nouveau dispositif réglementaire susmentionné.

### 8.7. L'action sociale

#### Les dépenses d'action sociale en faveur du personnel

	2011		2012		2013		2014	
	Montant	par agent	Montant	par agent	Montant	par agent	Montant	par agent
Subventions aux "Œuvres sociales" à destination du personnel (1)	200 000,00 €	214,82 €	200 000,00 €	211,42 €	200 000,00 €	199,20 €	200 000,00 €	191,94 €
Prestations servies directement par la collectivité	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Protection sociale complémentaire	20 797,68 €	22,34 €	21 940,23 €	23,19 €	28 088,00 €	27,98 €	31 092,00 €	29,84 €
Chèques-déjeuner	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>TOTAL action sociale</b>	<b>220 797,68 €</b>	<b>237,16 €</b>	<b>221 940,23 €</b>	<b>234,61 €</b>	<b>228 088,00 €</b>	<b>227,18 €</b>	<b>231 092,00 €</b>	<b>221,78 €</b>
<b>Soit en % de la masse salariale</b>	<b>0,81%</b>		<b>0,78%</b>		<b>0,76%</b>		<b>0,73%</b>	

Source : collectivité ; (1) de type association, comité, amicale du personnel

Le budget consacré à l'action sociale s'est élevé à 231 k€ en 2014, hors valorisation des emplois affectés à cette mission. Rapporté à la masse salariale, il est en diminution : 0,73 % en 2014 contre 0,81 % en 2011. L'action sociale de la collectivité passe principalement par la subvention au comité des œuvres sociales du personnel (200 k€ par an). Une fraction beaucoup plus résiduelle est consacrée à la participation employeur à la protection sociale complémentaire - mutuelle santé et complément de salaire en cas de demi-traitement (31 k€ en 2014)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Cette participation représente un montant annuel pouvant atteindre 168 € par bénéficiaire.

## GLOSSAIRE

---

ALAE	accueil de loisirs associés à l'école
AP/CP	autorisations de programme / crédits de paiement
BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget principal
CA	communauté d'agglomération
CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGT	Confédération générale du travail
CTL	centre technique littoral (Narbonne-plage)
CTM	centre technique municipal
CTP	comité technique paritaire
DGA	directeur général adjoint
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	directeur général des services
DGST	directeur général des services techniques
DMTO	droits de mutation à titre onéreux
DRH	direction des ressources humaines
ETP	équivalent temps-plein
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FF	francs français
FO	Force ouvrière
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FRNG	fonds de roulement net global
FUN	Football union Narbonne
GPEEC	gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GVT	glissement vieillesse-technicité
HS	heure supplémentaire
i.e.	<i>id est</i> (c'est à dire)
IAT	indemnité d'administration et de technicité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IQCL	indicateur de la qualité des comptes locaux (sur 20)
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
MAPA	marché à procédure adaptée
NBI	nouvelle bonification indiciaire
PPI	programmation pluriannuelle d'investissement
RCNM	Racing club de Narbonne Méditerranée
RTT	réduction du temps de travail
SARL	société anonyme à responsabilité limitée
SC	sous-compte
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SEM	société d'économie mixte
TFB	taxe sur le foncier bâti
TH	taxe d'habitation

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Narbonne (11)*

TLE	taxe locale d'équipement
TNC	temps non complet
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UVBN	Union volley-ball de Narbonne
ZAC	zone d'aménagement concerté

**Réponses aux observations définitives  
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

1 réponse enregistrée :

- Réponse du 10 juin 2016 de M. Jacques Bascou, précédent maire de la commune de Narbonne

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4<sup>ème</sup> alinéa :

*« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».*