

### 3

## La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances

---

### PRÉSENTATION

---

*Si elle s'inscrit dans un cadre défini au niveau national, la gestion des ressources humaines des collectivités locales relève, conformément au principe constitutionnel de libre administration, de leur seule responsabilité. Comme l'a rappelé la Cour dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2017<sup>305</sup>, dans un contexte de réduction de leurs marges de manœuvre, cette gestion constitue l'un des leviers pour mieux maîtriser leur situation financière.*

*L'absence de réformes appropriées peut être lourde de conséquences. Le cas de la commune de Bobigny, préfecture de la Seine-Saint-Denis (93), en a longtemps été l'illustration : cette collectivité de la petite couronne parisienne d'un peu plus de 50 000 habitants a été contrôlée à trois reprises par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France et a fait l'objet de trois rapports publiés entre 2010 et 2018. De longue date, les ressources humaines ont constitué le principal point de fragilité de sa gestion, autorisant la chambre à employer le terme de « pilotage à vue » et à formuler, dès son rapport de 2010, pas moins de dix recommandations.*

*Lors du contrôle conduit par la chambre régionale en 2017, ces recommandations n'avaient toujours pas été mises en œuvre. La commune avait peu modernisé sa fonction « ressources humaines ». La masse salariale par habitant, particulièrement élevée par rapport à celle des communes comparables, a privé la collectivité de marges de manœuvre financières, pourtant indispensables. En outre, les deux derniers contrôles de la chambre régionale ont mis en lumière de nombreuses irrégularités affectant la gestion du personnel communal.*

*Dans ce contexte, la commune s'est appuyée sur le rapport de la chambre régionale publié en 2018 pour engager un plan d'action.*

*La persistance durable de défaillances dans la gestion des ressources humaines de Bobigny (I) rend impérieuse, conformément aux recommandations de la chambre régionale des comptes, la mise en œuvre de mesures correctives structurelles (II).*

---

<sup>305</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2017, 510 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## **I - Une gestion des ressources humaines durablement défailante**

Les faiblesses qui affectent de longue date la gestion du personnel de Bobigny tiennent au positionnement inadapté de la direction des ressources humaines, à l'absence d'outils de pilotage et à l'insuffisance des réformes (A). La commune a commencé à combler certaines de ces lacunes à partir de 2014, sans parvenir à des résultats suffisants. En particulier, les recrutements de contractuels restent entachés de nombreuses irrégularités (B).

### **A - Un « pilotage à vue » depuis les années 2000**

Longtemps dépourvue de toute dimension stratégique, la gestion du personnel communal a été mise en œuvre selon une logique problématique de cogestion. Peu de réformes ont été engagées comme en attestent l'absence d'outils de pilotage des ressources humaines et de la masse salariale, ainsi que le maintien d'un régime indemnitaire obsolète.

#### **1 - Une absence de stratégie**

La direction des ressources humaines de la commune de Bobigny a longtemps été organisée pour assurer le seul exercice des fonctions administratives : paye, recrutement, formation et santé au travail. Orientée vers l'accomplissement de ces tâches récurrentes pour plus de 1 200 agents, elle ne disposait pas d'emploi affecté au pilotage des réformes.

Faute d'impulsion, la commune de Bobigny n'a pas déployé une véritable politique des ressources humaines. Les questions stratégiques, qu'il s'agisse de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), de la sécurisation des recrutements et de la gestion des agents, de la mise à jour du régime indemnitaire, des départs en retraite à venir<sup>306</sup> ou de l'évolution de la masse salariale, sont ainsi restées sans réponse.

Dans ce contexte, un dialogue social singulier s'est instauré, accordant une large place à la cogestion. Les actes de gestion ont été présentés en comité technique sans jamais faire l'objet d'une adoption formelle par l'organe délibérant ou l'exécutif de la Ville, qu'il s'agisse des organigrammes, des projets de service ou encore du temps de travail. De même, jusqu'en 2014, la commune a illégalement financé de façon différenciée les organisations syndicales locales au bénéfice de la confédération générale du travail (CGT).

En outre, alors que plusieurs élus et agents communaux exercent des responsabilités dans des associations financées par la commune, les règles en matière de prévention des conflits d'intérêts se sont révélées mal connues et mal appliquées.

---

<sup>306</sup> 5 % des agents communaux entre 2018 et 2020.

## **2 - Un pilotage insuffisant**

Le contrôle conduit en 2017 par la chambre régionale des comptes a révélé que la commune de Bobigny ne s'était jamais dotée des outils nécessaires au pilotage de ses effectifs et de sa masse salariale. Des éléments clés de la carrière des agents n'étaient toujours pas suivis comme, par exemple, le rapport entre le nombre d'agents éligibles à une promotion et le nombre d'agents effectivement promus. Il n'y avait pas non plus de tableaux de bord ni de fichiers de suivi des absences ou des heures supplémentaires.

Il n'existait aucune articulation entre la direction des finances et la direction des ressources humaines, cette dernière étant autonome dans la réalisation de ses prévisions budgétaires et dans le suivi de l'exécution de la masse salariale. La commune n'était toujours pas capable d'identifier et d'analyser les différents facteurs d'évolution de sa masse salariale tels que les recrutements, les départs, le glissement vieillesse-technicité (GVT) ou l'effet des réformes indiciaires ou indemnitaires.

En l'absence d'une approche de moyen et long terme, la gestion des ressources humaines communales se caractérisait par l'absence de réforme significative au-delà de la déclinaison des décisions arrêtées au niveau national. Les errements du déploiement des badgeuses l'illustrent : la commune s'est dotée des équipements et du logiciel correspondant en 2011 mais, à ce jour, moins d'un agent sur sept « badge » alors que l'existence de moyens de contrôle automatisés conditionne le versement d'heures supplémentaires.

## **3 - Un régime indemnitaire obsolète**

La commune de Bobigny n'a jamais tenu compte de la manière de servir de ses agents pour établir leur rémunération. Les deux primes du régime indemnitaire en vigueur susceptibles d'y contribuer sont en réalité utilisées comme des éléments fixes de rémunération. Ne s'étant dotée ni de la prime de fonctions et de résultats (PFR) ni du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), alors qu'elle y était tenue, la ville se prive d'outils pour aménager les rémunérations en fonction des résultats.

Mis en place pour l'essentiel entre 1991 et 2004, le régime indemnitaire n'a guère évolué depuis. Plutôt que de le réformer en profondeur, la commune a parfois dévoyé certains dispositifs, comme les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les astreintes ou la nouvelle bonification indiciaire, afin d'attribuer des compléments de rémunération. La prime annuelle servie à ses agents reste versée sans base juridique valide.

En matière de rémunération, la commune s'est concentrée sur la transposition de réformes nationales telles que la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

Cette absence de réforme indemnitaire tient sans doute autant aux particularités du dialogue social qu'à la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires. Ces dernières ont été réduites non seulement par la déclinaison locale des réformes décidées au niveau national mais aussi par le choix de la commune de ne pas actionner des leviers de productivité tels que les effectifs, le temps de travail ou la recherche de performance.

La faible lisibilité et l'obsolescence du régime indemnitaire peut constituer un frein aux recrutements. Face à la difficulté de recruter des cadres, la commune a eu recours à des cabinets spécialisés, avec des résultats inégaux. Plusieurs postes de direction correspondant à des cadres d'emplois de fonctionnaires sont occupés par des contractuels.

## **B - Des irrégularités persistantes malgré quelques améliorations**

La commune s'est engagée dans une reprise en main de sa gestion des ressources humaines en 2014 sans toutefois que des résultats tangibles et pérennes aient pu être observés lors du dernier contrôle de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2017. Dans le même temps, de nouvelles irrégularités ont affecté le recrutement et la rémunération des contractuels.

### **1 - L'effet incertain des premières mesures prises de 2014 à 2017**

Sur les dix recommandations formulées par la chambre régionale des comptes dans son rapport de 2010, seulement trois ont été mises en œuvre. Elles concernaient les modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet ainsi que l'attribution et le contrôle des véhicules de service. Ces contrôles ont permis de dégager des économies, puisque les consommations moyennes de carburant ont été divisées par deux depuis 2010, mais celles-ci ne représentent qu'une faible part du budget de la collectivité.

À compter de 2014, à la suite d'un changement de majorité, la commune a adopté des mesures de redressement. D'une part, elle a mis en place une cellule de reclassement de la cinquantaine d'agents qui ne se présentaient plus sur leur lieu de travail. D'autre part, dès 2016, le maire a fixé aux directeurs et chefs de service un objectif de stabilisation, voire de réduction des dépenses de personnel. Pour les y aider, ils reçoivent désormais des tableaux de suivi de l'exécution de la masse salariale et de leurs effectifs.

Ces mesures, qui témoignent d'une prise de conscience des enjeux liés à la gestion des ressources humaines, ont commencé à produire leurs effets mais n'ont pas permis à la commune d'infléchir la trajectoire haussière de ses charges de personnel. La masse salariale, après une légère diminution

de 0,6 % en 2016, due principalement à des vacances de postes, a augmenté de 4,7 % en 2017. Seule une partie de cette augmentation tient à des effets de périmètre, comme la remunicipalisation de l'activité des centres de loisirs et de vacances et la création d'une police municipale. Le cadrage budgétaire décidé en 2016 ne s'appuyait pas sur des mesures structurelles.

En outre, le pilotage des effectifs et de la masse salariale reste défaillant. Depuis 2014, la commune ne décompte plus son effectif et ne suit plus les affectations de ses agents. Seul est mis à jour un tableau des emplois par grades et par filières, trop incomplet pour permettre le pilotage précis de la masse salariale. De ce fait, les prévisions budgétaires concernant les charges de personnel sont imprécises alors que les évolutions de ce poste de dépenses sont aisément modélisables. Les écarts par rapport aux prévisions initiales ont été de - 2,1 % en 2016, le budget ne tenant pas convenablement compte des vacances de postes, et de + 2,4 % en 2017 car celui-ci ne prévoyait pas l'impact en année pleine des recrutements de l'exercice précédent.

À ces défaillances s'ajoute le fait que plusieurs emplois clés pour le pilotage de la gestion des ressources humaines ont été laissés vacants pendant de longues périodes. Ainsi en était-il, lors du dernier contrôle conduit par la chambre régionale des comptes, des postes de directeur des ressources humaines et d'adjoints aux deux principaux chefs de services. Pourtant la direction ne manquait pas d'agents de catégorie A censés assurer des fonctions de pilotage et de conception, mais l'affectation des ressources était inadaptée aux besoins.

Le « pilotage à vue » relevé par la chambre régionale des comptes en 2010 avait donc toujours cours en 2017 lors du dernier contrôle.

## **2 - Des recrutements et rémunérations entachés d'irrégularités**

L'examen de la gestion des ressources humaines de Bobigny a aussi mis en lumière des défaillances dans l'application du cadre juridique propre aux recrutements et à la rémunération dans la fonction publique territoriale.

Le droit applicable aux agents contractuels n'est pas respecté, qu'il s'agisse du respect du principe de parité en matière de rémunération et de carrière ou du recours aux contractuels, normalement réservé à des cas particuliers<sup>307</sup> tels que l'absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions après recherche préalable de candidats fonctionnaires. Tel n'est pas toujours le cas à Bobigny où les contractuels représentent désormais 25 % de l'effectif communal, soit 5 points de plus que dans la moyenne des communes françaises. Les avis de vacance, souvent sans lien avec les postes à pourvoir, témoignent en outre d'une mauvaise maîtrise de notions de base telles que la distinction entre grade et emploi.

---

<sup>307</sup> Il est réservé aux cas particuliers énumérés à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les irrégularités ont pu prendre la forme d'un cumul d'activités de certains agents au titre de la commune et de ses satellites. Ainsi, au cours de la période 2011-2014, trois agents communaux, dont deux cadres, ont été parallèlement salariés par la société d'économie mixte communale, la SEMECO. Parmi ceux-ci figuraient l'ancien directeur général de la société et son successeur pressenti. Plus récemment, un directeur général cumulait son emploi dans la commune avec des fonctions rémunérées auprès du centre communal d'action sociale.

Par la suite, entre avril 2014 et mai 2015, de nombreuses anomalies ont affecté les recrutements de contractuels, à tous les niveaux de poste et jusqu'à des emplois de direction. Sur cette période, la chambre régionale a identifié douze recrutements effectués dans des conditions irrégulières et accompagnés d'une rémunération indue au regard de l'expérience et des qualifications des candidats. Le niveau moyen des rémunérations attribuées à ces douze agents était de près de 3 200 € mensuels nets, trois d'entre eux ayant bénéficié de rémunérations supérieures à 5 000 € mensuels nets. Pour verser de tels montants, la commune a eu recours à des pratiques telles que le positionnement dans des cadres d'emplois inaccessibles au regard des diplômes obtenus, l'octroi de reprises d'ancienneté représentant près du double de l'expérience professionnelle véritable ou encore l'octroi d'indemnités irrégulières. Parmi ces recrutements, plusieurs concernaient des responsables et membres actifs d'associations de Bobigny bénéficiaires de divers financements publics, dont des subventions communales, des personnes ayant soutenu la campagne de l'actuelle majorité au conseil municipal ou des membres de leur famille.

Enfin, de longue date, Bobigny a créé et pourvu des emplois de collaborateurs auprès des groupes politiques constitués au sein du conseil municipal alors que ce type d'emplois n'est pas autorisé dans une collectivité de cette taille.

Ces pratiques ont donné lieu à des échanges nourris avec les services de la préfecture chargés du contrôle de légalité, qui ont conduit à plusieurs demandes de retraits d'actes et à des contentieux devant le tribunal administratif.

## **II - L'urgence de mesures correctives structurelles**

Les défaillances de la commune de Bobigny dans la gestion de ses ressources humaines ont pu compromettre sa soutenabilité financière (A). Il importe que la commune mette en œuvre sans délai les actions structurelles qui s'imposent en s'appuyant sur les recommandations formulées par la chambre régionale des comptes à la suite de son dernier contrôle (B).

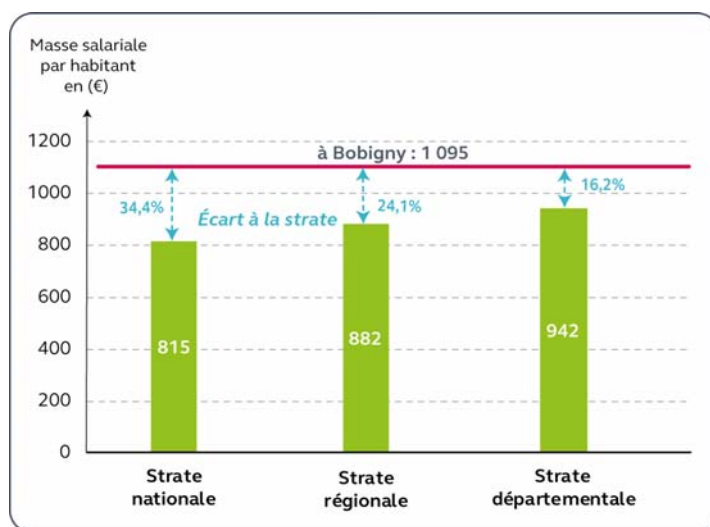
## A - Des conséquences lourdes pour la situation financière de la commune

Les charges de personnel de Bobigny, anormalement élevées par rapport à celles des communes comparables, pèsent lourdement sur les finances communales ; elles absorbent une part significative de ses ressources fiscales et institutionnelles.

### 1 - Des charges de personnel anormalement élevées

Les dépenses de personnel de la commune de Bobigny sont de longue date plus élevées que celles des communes comparables. En 2016, la masse salariale par habitant était encore supérieure de 34,4 % à celle des communes de la même strate<sup>308</sup> au niveau national. Cet écart ne s'est pas réduit en 2017.

**Graphique n° 1 : masse salariale de la commune de Bobigny et des communes de taille comparable en 2016**



Source : Direction générale des Finances publiques (strate des communes de 50 000 à 99 999 habitants)

Une part de cet écart s'explique par la forte demande de services induite par les caractéristiques du territoire et la situation sociale des habitants de la commune de Bobigny.

<sup>308</sup> Source : direction générale des finances publiques, strate des communes de 50 000 à 99 999 habitants. Un écart du même ordre était constaté, en 2002, avec les communes de la strate de 20 000 à 49 999 habitants, qui s'est creusé jusqu'en 2015. La commune a changé de strate en 2016.

Ainsi, afin de compenser l'important déficit en soins de premier recours<sup>309</sup>, la commune intervient dans le domaine de la santé. Les actions de prévention et la gestion du centre de santé, qui réalise 100 000 actes par an et emploie près de 40 médecins et 10 infirmiers et manipulateurs radio, expliquent 9,3 % des dépenses de personnel de la commune. Cependant, la gestion de centres de santé se retrouve dans de nombreuses communes franciliennes confrontées à des difficultés similaires.

D'autre part, la proportion d'enfants en âge d'être scolarisés dans la population totale est plus élevée à Bobigny que dans le reste du département de Seine-Saint-Denis, la région Ile-de-France ou le pays dans son ensemble. Cette caractéristique se traduit par un alourdissement des dépenses scolaires et périscolaires, d'autant que les écoles communales s'inscrivent toutes dans les réseaux d'éducation prioritaire.

Certains surcroûts de dépenses répondent à des choix politiques assumés. Ainsi, la hausse de la fréquentation des cantines, à la suite de la décision prise par l'actuelle municipalité de rendre gratuite la restauration scolaire en élémentaire, a pu nécessiter de renforcer les effectifs d'encadrement.

Toutefois, la situation sociale difficile d'une part importante des habitants de Bobigny n'est pas le seul facteur expliquant le niveau élevé de la masse salariale communale. En effet, pour intervenir dans le domaine social, Bobigny s'appuie sur un centre communal d'action sociale qui rémunère lui-même la plupart de ses agents. Les écarts observés sur longue période ne tiennent pas non plus à des enjeux de sécurité publique puisque, jusqu'en 2016, la commune n'avait pas de police municipale.

Les surcoûts observés résultent aussi d'insuffisances de gestion, à commencer par un temps de travail effectif des agents particulièrement faible. Du fait d'un nombre élevé de jours de congés, le temps de travail en vigueur dans les services de la commune de Bobigny est de 1 519 heures par an, soit 88 heures de moins que la durée réglementaire de 1 607 heures. Ce temps de travail dérogatoire, instauré de façon irrégulière et non assorti de modalités de décompte et de contrôle automatisées, représente un manque à gagner estimé à 3 M€ par an, soit 63 agents décomptés en équivalent temps plein.

---

<sup>309</sup> Selon le contrat local de santé 2013-2017 conclu avec l'agence régionale de santé, la densité médicale est de 41,6 médecins généralistes pour 100 000 habitants contre 70 en Seine-Saint-Denis et 92,5 en Île-de-France. L'écart est plus élevé encore pour les spécialistes de premier recours (respectivement 8,3, 21,3 et 48,9) et les dentistes (respectivement 18,7, 37,6 et 68,9). En lien probable avec les difficultés sociales d'une large part de sa population, les données de santé à Bobigny sont défavorables. L'espérance de vie y est inférieure de 3,5 années à la moyenne régionale pour les hommes et de 2 années pour les femmes. Le territoire se caractérise aussi par une prévalence élevée de la tuberculose.



À l'impact de ce régime de travail s'ajoute un niveau d'absentéisme significatif, de 13,5 % en 2015 contre 10,9 % dans les communes de la petite couronne parisienne. Dans plus d'un cas sur deux, les absences sont motivées par un arrêt de maladie ordinaire. De plus, jusqu'à la mise en place de la cellule de reclassement en 2014, 5 % de l'effectif communal étaient rémunérés sans exercer de fonctions, les agents concernés ne se présentant plus de longue date sur leur lieu de travail.

Corollaire du faible temps de travail et de présence des agents, la commune se caractérise par un taux d'administration élevé de 24,8 agents pour 1 000 habitants. Ce taux n'est que de 21 pour 1 000 dans les communes de taille comparable<sup>310</sup>.

De surcroît, pour compenser une organisation du travail inadaptée à la fréquentation des installations sportives, la commune double des emplois de gardiens en ayant recours à des vacataires. Outre le surcoût induit, cette pratique adoptée en réponse à un besoin permanent fait courir un risque de requalification de ces vacations en contrat à durée déterminée.

En outre, la commune a opéré des choix de gestion qui alourdissent ses dépenses de personnel. Ayant fortement accru son recours aux contractuels entre 2013 et 2016, elle doit à présent s'acquitter d'un montant croissant d'allocations de retour à l'emploi (0,69 M€). Par ailleurs, après avoir longtemps confié la gestion de ses centres de loisirs et de vacances à une association, elle l'a progressivement re-municipalisée. Nécessaire au regard des risques juridiques encourus, cette régularisation s'est accompagnée de la reprise de la plupart des employés de l'association pour un coût de 1,33 M€ entre 2010 et 2016. En application du droit en vigueur, leurs conditions de rémunération, plus favorables que celles des agents titulaires de la filière animation, ont été maintenues.

## **2 - La hausse de la fiscalité locale absorbée par la progression de la masse salariale**

La masse salariale des agents de la commune de Bobigny a augmenté de 54,9 % de 2002 à 2017 pour s'établir à 57,55 M€ au terme de cette période. Cette progression a été particulièrement soutenue entre 2002 et 2007, au rythme moyen de 4,2 % par an, à la faveur de l'évolution encore plus dynamique des recettes de fonctionnement (5,5 % par an).

Toutefois, pour dégager de telles recettes, la commune a fortement mobilisé son potentiel fiscal au moyen de hausses significatives des taux des impôts locaux. Entre 2002 et 2006, le produit fiscal par habitant a ainsi

---

<sup>310</sup> Source : direction générale des collectivités locales (DGCL), en équivalent temps plein travaillés, en 2016.

augmenté de 39,0 %, soit à un rythme plus de deux fois supérieur à la moyenne départementale (17,7 %). Ce faisant, la collectivité a rejoint le niveau moyen des taux d'imposition des communes comparables du département, nettement supérieur à celui de leur strate démographique.

Par la suite, alors que les recettes de fonctionnement se stabilisaient, la masse salariale a continué d'augmenter au rythme moyen de 1,7 % par an. Son poids dans les dépenses de fonctionnement est passé de 48,5 % en 2007 à 64,2 % en 2016, rigidifiant le budget communal.

Cette augmentation a empêché Bobigny de tirer parti des ressources institutionnelles favorables dont elle a bénéficié. La commune a en effet été épargnée par la baisse des concours financiers de l'État puisque, de 2013 à 2016, la contraction de 1,63 M€ (- 9,2 %) de la part forfaitaire sa dotation globale de fonctionnement (DGF) a été plus que compensée par l'augmentation des dotations reçues au titre de la péréquation verticale (dotation de solidarité urbaine) et de la péréquation horizontale (fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France et fonds de péréquation et de solidarité), dont le produit a augmenté de 2,04 M€.

En laissant ainsi croître sans contrôle sa masse salariale, la commune n'a pas dégagé l'autofinancement nécessaire pour financer ses investissements. Caractérisée par un urbanisme sur dalle, un tissu urbain fragmenté et un parc de logement locatif dégradé, Bobigny avait lancé six opérations d'aménagement et participé à deux programmes de rénovation urbaine. Par ailleurs, la ville a décidé de construire un centre municipal de santé, puis d'étendre et de rénover deux équipements culturels : le conservatoire et la maison de la culture de Seine-Saint-Denis (MC93).

Or, entre 2002 et 2007, sa capacité d'autofinancement nette<sup>311</sup> est restée négative (en moyenne : - 1,34 M€) avant de se redresser mais dans des proportions insuffisantes.

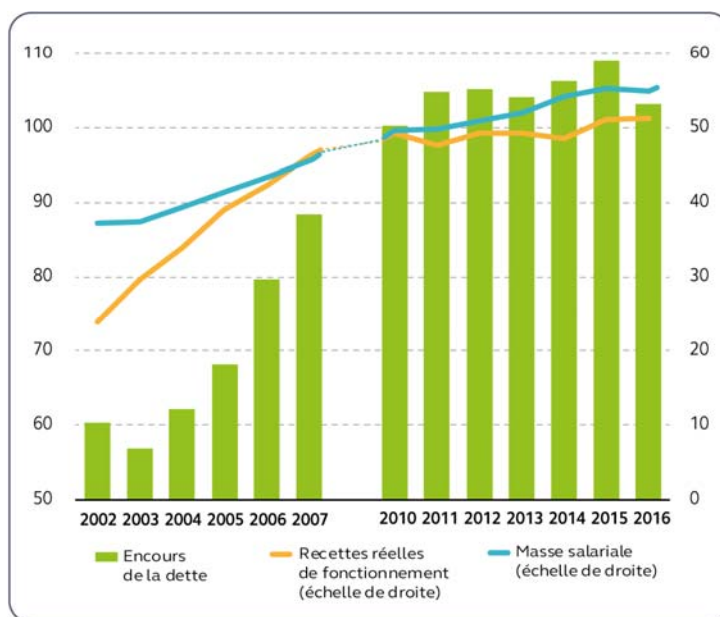
La dette a ainsi augmenté de 48,71 M€ à compter de 2002 pour culminer à 109,04 M€ en 2015, soit une hausse de 81 %. La part majoritaire d'emprunts à risques contractés entre 2004 et 2008 a entraîné ultérieurement des surcoûts liés aux charges d'intérêts et aux renégociations menées entre 2010 et 2018.

Un recul significatif de l'encours de dette (- 8,26 M€) a été observé entre 2015 et 2017, dû au dynamisme des recettes et aux économies réalisées sur les charges de fonctionnement. Ces efforts ont permis d'accroître la capacité d'autofinancement nette (+ 3,86 M€) et d'augmenter les dépenses d'investissements.

---

<sup>311</sup> La capacité d'autofinancement nette est égale à la différence entre les recettes réelles (hors produits de cession d'immobilisation) et les dépenses réelles de fonctionnement, diminuée des remboursements d'emprunts. Elle contribue au financement des investissements.

**Graphique n° 2 : évolution comparée de la masse salariale, des recettes de fonctionnement et de la dette (en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes administratifs de la commune de Bobigny

## B - Le plan d'action engagé doit être poursuivi

Les marges d'économies identifiées et la gravité des anomalies relevées ont conduit la chambre régionale des comptes à émettre plusieurs recommandations et rappels au droit concernant la gestion du personnel, dont la commune s'est saisie pour établir un plan d'action sur la période 2018-2019.

### 1 - Les recommandations de la chambre régionale des comptes

Le contrôle mené par la chambre régionale en 2017 a permis de réaliser un diagnostic approfondi de la gestion des ressources humaines de Bobigny. Il a conduit à accélérer la mise en œuvre de plusieurs réformes. Ainsi, la commune a achevé de formaliser les modalités d'attribution et de contrôle des avantages en nature (véhicules, téléphones, logements).

Étant donné les enjeux financiers associés à la gestion des ressources humaines et l'ampleur des dysfonctionnements identifiés, la chambre régionale a formulé 13 recommandations<sup>312</sup> et rappels à la réglementation, constitutifs d'une « feuille de route ».

<sup>312</sup> Sur les 26 adressées à la commune.

### Schéma n° 1 : synthèse des rappels aux droits et recommandations formulées dans le rapport de 2018



Source : d'après le rapport d'observations définitives adressé à la commune de Bobigny

## 2 - Le plan d'action engagé par la commune en 2018

La commune de Bobigny, qui a enfin pourvu le poste de directeur des ressources humaines, s'est appropriée ces recommandations pour élaborer un plan d'action.

Ce dernier, lancé en 2018 après le contrôle de la chambre régionale des comptes, vise à remédier plusieurs anomalies juridiques et faiblesses de gestion. Il comprend la mise en place d'outils et d'indicateurs de suivi de la masse salariale portant sur les heures supplémentaires, les vacances et les emplois saisonniers. Ce plan prévoit aussi de mieux encadrer le recours aux vacataires et aux astreintes ainsi que de récupérer certaines primes irrégulièrement versées.

Certaines mesures ont été prises dès la fin de l'année 2017 et au début de l'année 2018. La collectivité a rappelé le rôle consultatif et non décisionnel du comité technique et supprimé les emplois de collaborateurs de groupes d'élus. La liste des emplois fonctionnels a été précisée. La commune a aussi régularisé la situation de la plupart de ses contractuels en ne renouvelant pas les contrats de certains d'entre eux ou en leur attribuant des niveaux de rémunération plus conformes à leur expérience et à leur niveau de qualification.

Postérieurement au contrôle de la chambre régionale, la commune a indiqué avoir mis en œuvre plusieurs actions concrètes dès le printemps 2018. Elle signale avoir créé un service chargé de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Afin de sécuriser juridiquement certains contrats, elle a lancé un plan pluriannuel de titularisation de 25 agents et revu le format de ses vacances de postes. Parmi les 51 agents concernés par la cellule de reclassement, 33 auraient été repositionnés dans les services. Selon la commune, un tableau des emplois est de nouveau mis à jour ainsi qu'un tableau de suivi des avancements de grade. Un protocole d'accord sur l'exercice des droits syndicaux a été adopté par le conseil municipal d'avril 2018. Au sein de ce conseil, un système de déport des votes par les membres susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêt aurait été instauré.

La commune envisage enfin d'engager un dialogue renforcé afin de traiter ensemble les sujets relatifs au temps de travail, à la suppression de la prime annuelle irrégulière et à la mise en œuvre du RIFSEEP. Elle entend mener à bien ce chantier en 2019. Elle envisage aussi d'instaurer en 2019 un contrôle automatisé du temps de travail en même temps qu'un nouveau système d'information sur la gestion des ressources humaines.

---

### CONCLUSION

---

*L'absence d'effort jusqu'à un passé récent pour moderniser et mieux piloter la gestion de ses ressources humaines a largement contribué à la dégradation des finances de la commune de Bobigny. Faute de réformes structurelles, qui auraient permis de soutenir l'autofinancement, la commune a obéré ses marges de manœuvre futures en recourant massivement à l'emprunt. L'augmentation des dépenses de personnel a absorbé une part significative des hausses de taux d'impôts locaux décidées dans les années 2000. Par ailleurs, les défaillances constatées ont aussi pris la forme de nombreuses irrégularités et d'une gestion sans visée stratégique.*

*S'appuyant sur le contrôle de la chambre régionale des comptes Île-de-France en 2017, la commune de Bobigny a finalisé certains chantiers restés inaboutis. En 2018, elle a engagé plusieurs réformes substantielles dans le cadre d'un plan d'action en matière de gestion des ressources humaines.*

*Au regard de l'ampleur des dysfonctionnements mis en lumière par le dernier contrôle et de l'absence de suite significative donnée par la commune aux deux précédents contrôles, la Cour sera attentive à la mise en œuvre de ce plan d'action. Il devra répondre de manière effective aux recommandations et aux rappels au droit formulés par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.*

---



## Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	348
Réponse du ministre de l'intérieur.....	349
Réponse du maire de Bobigny.....	349
Réponse de l'ancienne maire de Bobigny.....	355
Réponse de l'ancien président du Conseil d'administration du Syndicat mixte pour l'étude et l'exploitation d'équipements collectifs (SEMECO).....	358
Réponse de l'ancien directeur général du Syndicat mixte pour l'étude et l'exploitation d'équipements collectifs (SEMECO).....	359

### Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
---

**RÉPONSE DU MINISTRE  
DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*Comme vous le rappelez, la gestion des ressources humaines des collectivités locales relève, conformément au principe constitutionnel de libre administration, de leur seule responsabilité. En représentant 55 % des charges de fonctionnement pour les communes en 2017, elle constitue un des principaux déterminants de l'évolution de la dépense locale.*

*L'absence de pilotage de la masse salariale induit des conséquences durables et lourdes sur les budgets locaux, et notamment pour la commune de Bobigny. Ainsi, en 2016, le poids des charges de personnel de cette collectivité de la petite couronne parisienne d'un peu plus de 50 000 habitants représentait 64,2 % des dépenses de fonctionnement. La masse salariale par habitant restait supérieure de 34,4 % à celle des communes de la même strate.*

*Comme le note la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, cette commune a bénéficié d'une progression marquée des dispositifs de péréquation (+ 2 Md€ entre 2013 et 2016), qui ont servi aux charges salariales et non à dégager de l'autofinancement pour financer les investissements.*

*Vos recommandations montrent que la progression des dépenses de personnel n'est cependant pas inéluctable et peut être maîtrisée. Par le respect de la durée du temps de travail, la suppression des primes irrégulières et le pilotage des effectifs, les collectivités peuvent donc répondre au défi d'une masse salariale stabilisée et d'une réduction du nombre d'agents.*

*Votre rapport n'appelle pas d'autres remarques particulières de notre part.*

---



### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*Ce rapport fait état d'un certain nombre de manquements au droit en termes de temps de travail, de régime indemnitaire, de recrutement des agents contractuels et pointe la situation financière délicate de la commune.*

*Je ne peux que souscrire au constat formulé par la Cour et vous assurer que les services de l'État sont pleinement mobilisés afin d'accompagner au mieux la commune de Bobigny dans une démarche de régularisation de sa situation.*

*L'action menée par le préfet de la Seine-Saint-Denis est, à ce titre, exemplaire et devrait contribuer à l'amélioration de la situation de la gestion des ressources humaines dans cette collectivité territoriale.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE BOBIGNY**

*Venant, pour partie, confirmer les enseignements du rapport présenté en conseil municipal le 26 septembre 2018, il m'amène à vous soumettre plusieurs remarques et réflexions, de différentes natures.*

#### **Des lacunes méthodologiques**

*Il eût par exemple été éclairant de mettre en relation le chiffre relatif à l'écart de la masse salariale par habitant de 34,4 % à la strate au niveau national avec un ensemble d'indicateurs caractérisant une situation sociale, économique et démographique de forte précarité de la population de Bobigny :*

- un Indicateur de Développement Humain (IDH) de 0,26 contre 0,74 à l'échelle nationale ;*
- une proportion de moins de 20 ans de 31,0 % contre 23,4 % à l'échelle nationale ;*
- une proportion de 14,7 % de familles nombreuses contre 5,8 % ;*
- une proportion de 6,1 % de familles monoparentales contre 3,6 % à l'échelle nationale ;*
- une proportion de 4,7 % d'enfants en classe de sixième ayant au moins deux ans de retard contre 0,6 % à l'échelle nationale ;*
- une proportion de 50,4 % des plus de 15 ans sans diplômes contre 31,1 % à l'échelle nationale, une proportion de 40,1 % des ménages imposés contre 58,1 % à l'échelle nationale ;*

- une proportion de 27,2 % de ménages bénéficiaires des minimas sociaux contre 13,6 % à l'échelle nationale ;
- une proportion de 26,2 % de bénéficiaires de la CMU-C contre 6,0 % à l'échelle nationale, un taux de chômage supérieur à 20 %, un taux de logement social à 51,8 % ;
- 73 % de la ville relevant de la géographie prioritaire (sources Inventaire SRU, INSEE, CPAM, CAF, données 2014, 2015 et 2016).

*Cette lacune méthodologique est en outre accentuée par l'absence de mise en perspective en considération des défaillances de la puissance publique sur le territoire de Bobigny. Limiter la réflexion à une batterie d'indicateurs types, par exemple en livrant seul le taux d'administration, pointé comme élevé à 24,8 agents pour 1 000 habitants contre 21 pour 1 000 dans les communes de taille comparable, sans même évoquer le déficit de services publics de proximité, c'est risquer de perdre le sens de l'analyse. Plusieurs récents rapports, dont le rapport d'information de MM. François CORNUT-GENTILLE et Rodrigue KOKOUENDO ont pourtant récemment objectivé un profond et inquiétant déficit d'État. Sur Bobigny, les services de police, de justice et d'éducation nationale sont en effet à la fois chroniquement sous dotés, plus pourvus qu'ailleurs en agents sans expérience et fragilisés par une instabilité liée à d'importants mouvements : alors que le département souffre du taux de criminalité le plus important de France Métropolitaine, encore en augmentation de 27 % en ce qui concerne les atteintes aux biens, Bobigny compte à peine près d'un policier pour 400 habitants, dont une surreprésentation de gardiens de la paix stagiaires ; les délais de traitement des tribunaux sont anormalement longs, notamment pour l'application des peines, du fait de sous-dotations en effectifs théoriques et réels, y compris pour la proportion de magistrat du siège au TGI ; à l'éducation nationale, les néo-titulaires sont plus nombreux qu'ailleurs, tant dans le primaire que dans le secondaire et plus du tiers des professeurs des écoles primaires restent moins de deux ans dans leur établissement ; les remplacements des absences d'enseignants sont moins assurés qu'ailleurs. Face à ces réalités, créer une police municipale, accompagner la scolarité, favoriser l'accès aux droits sont autant de besoins impérieux qui s'imposent à la collectivité, qui se trouve en première ligne. La police municipale, aujourd'hui dotée de 25 agents, a fréquemment, en soirée, plus d'effectifs sur le terrain que la police nationale.*

*Les ratios utilisés dans le rapport présentent en outre un autre biais : l'analyse s'appuie sur des chiffres de population officiels qui méconnaissent, par définition, la réalité des phénomènes de migration clandestine. Or parmi différentes estimations, le chiffre de 200 000 personnes en situation de non-conformité administrative sur le territoire de la Seine-Saint-Denis apparaît comme une mesure sérieuse ; il amène directement à penser qu'au moins 8 000 d'entre eux vivent sur le*

*seul territoire de Bobigny, portant la population réelle de 52 000 à 60 000 habitants. En outre, l'insertion ne prend nullement en compte le fait que Bobigny est la Préfecture d'un département de plus d'1,6 million d'habitants et siège du deuxième tribunal de Grande Instance de France par son activité, ce qui est pourtant loin d'être sans incidence. Cela contribue, par exemple, à ce que des agents municipaux de la ville délivrent en 2017 un total de 4 251 passeports et 3 804 Carte nationale d'identité.*

### ***Des défaillances réelles dans la gestion des ressources humaines***

*Pour autant, l'insertion pointe un certain nombre de manquements incontestables dans la gestion des ressources humaines par la ville de Bobigny,*

*Il est en effet avéré que la gestion du personnel communal a longtemps été mise en œuvre selon une logique problématique de cogestion, en l'absence de vision stratégique, d'outils de pilotage des ressources humaines et de la masse salariale, avec, jusqu'en 2014, une organisation centrée sur le seul exercice des fonctions administratives.*

*Il est également factuel qu'un dialogue social installé dans une logique de cogestion a longtemps opéré, avec de multiples lacunes, dont l'absence regrettable « d'adoption formelle par l'organe délibérant ou l'exécutif de la Ville, qu'il s'agisse des organigrammes, des projets de service ou encore du temps de travail. De même, jusqu'en 2014, la commune a illégalement financé de façon différenciée les organisations syndicales locales au bénéfice de la confédération générale du travail (CGT) ».*

*De même, « des irrégularités dans les cumuls d'activités d'agents communaux avec les satellites de la commune, y compris de DGA » ont bien été opérées de 2011 à 2014 et, effectivement, Bobigny a, de longue date, créé et pourvu des emplois de collaborateurs de groupes d'élus, alors même que ce type d'emploi n'est pas autorisé pour une collectivité de cette taille. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.*

*Il est en outre conforme aux faits que la masse salariale des agents de la commune de Bobigny a effectivement augmenté de 54,9 % depuis 2002 pour s'établir, en 2017, à 57,55 M€, avec une progression particulièrement soutenue entre 2002 et 2007, au rythme moyen de 4,2 % par an, au prix de hausses significatives des taux de la fiscalité locale, avec une augmentation du produit fiscal par habitant de 39,0 %, soit un rythme plus de deux fois supérieur à la moyenne départementale (17,7 %). Elle a globalement cru de 2004 à 2013 de 3,3 % en moyenne, contre 2,3 % depuis 2014.*

### ***Des évolutions importantes depuis 2018***

*A la faveur d'un changement de direction générale, la ville a engagé, courant 2017, une série d'évolutions structurantes, adossées aux recommandations formulées par le pré-rapport de la cour régionale des comptes portant sur la période 2011-2016. Un plan d'action global a en effet été adopté et déployé.*

*La ville confirme les points d'amélioration et de réformes relevés, en contradiction avec l'introduction au projet d'insertion présentant Bobigny comme un modèle de ville n'ayant pas engagé de réforme : l'achèvement de la formalisation d'attribution et de contrôle des avantages en nature, tels que véhicules, téléphones ou logements ; le rappel du rôle consultatif et non décisionnel du comité technique ; la suppression des emplois de collaborateurs de groupes d'élus ; la normalisation des modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet ; la précision des emplois fonctionnels ; le non renouvellement de contractuels et l'attribution de niveaux de rémunération adaptés ; les tableaux de suivi de l'exécution de la masse salariale et de leurs effectifs sont mis à jour et suivis.*

*Ainsi, la ville a adopté, conformément à la recommandation formulée dès 2007 par la cour et restée lettre morte, une démarche globale de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), assise sur la création du service Emploi et Compétences, présenté au comité technique de mars 2018. Cette création participe d'une réorganisation plus générale de la direction des ressources humaines, associée au recrutement de plusieurs cadres. La démarche a, entre autres, conduit à une forte baisse du recours aux cabinets de recrutement en 2018 : 106 000 euros en 2017, aucune dépense en 2018.*

*Dans le cadre de la démarche GPEEC, un travail de fond d'accompagnement a été entrepris : 51 suivis individuels rigoureux ont été opérés, avec à la clé 33 repositionnements. À ce jour, toutes les situations identifiées ont été normalisées, sauf deux pour des agents affectés, mais en position d'arrêt maladie. Tous les agents communaux sont affectés et au travail, après des décisions fermes, allant jusqu'à la radiation des cadres. En parallèle, un travail rigoureux a été mené et abouti au sujet des cumuls d'activité et des anomalies de recrutements. Ainsi, sur les 17 situations relevées par le rapport de la CRC, 16 sont régularisées, la dernière étant sur la voie d'aboutir. Il est en outre contesté le fait que ces recrutements concernent des membres actifs d'associations de Bobigny bénéficiaires de subventions communales. Ces décisions ont effectivement, parmi d'autres, contribué à augmenter les allocations de retour à l'emploi (0,69 M€), de manière temporaire et contribueront, in fine, à dégager des marges de manœuvre,*

*Par ailleurs, dans le cadre d'un dialogue constructif, c'est un protocole d'accord global portant sur l'exercice des droits syndicaux précisant les rôles et périmètres de chacun qui a été présenté en comité technique le 29 mars 2018 et approuvé au conseil municipal du 11 avril 2018, adossé à une procédure de gestion avec un calendrier intégré. Dans ce cadre, le tableau des emplois communaux est tenu et mis à jour depuis le 1<sup>er</sup> mars 2018 à chaque conseil municipal pour approuver les évolutions organisationnelles présentées en comité technique.*

*En outre, depuis le 15 février 2018, le suivi des avancements de grade est encadré par une procédure clarifiée, qui va être encore optimisée en 2019 ; les ratios de suivi entre éligibilité et promotion effectives existent et alimentent les décisions de l'autorité territoriale. De plus, si, par le passé, les avis de vacances ont pu être imprécis, depuis janvier 2017, leur format a été revu ; ils sont désormais ajoutés aux dossiers d'embauches et transmis au contrôle de légalité, sans qu'il n'ait été fait d'observations.*

*La ville est dotée d'un organigramme global et par direction à jour, prenant désormais la forme d'un trombinoscope. Pour permettre la construction du tableau des effectifs communaux, des ateliers organisationnels des ressources humaines, en lien avec un référentiel profil de poste, ont été organisés depuis novembre 2017. Ils consolident le suivi des affectations des agents et le pilotage de la masse salariale. Fruits de cette démarche, certains secteurs, dont les directions des sports et de l'éducation sont désormais dotés d'un tableau des effectifs, ce qui permet notamment d'avoir une vue précisée sur les besoins de remplacements. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017, les positionnements ont été clarifiés, les motifs de recrutement sont vérifiés et, pour les situations le justifiant, un plan de titularisation pluriannuel a été engagé, portant au global sur 25 agents. Ce travail de fond constitue un préalable pour engager en 2019 un travail de fond pour instaurer le régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).*

*La ville a adopté un règlement intérieur, présenté en comité technique le 21 juin et approuvé en conseil municipal le 26 juin 2018. Il réduit les dérogations non réglementaires au temps de travail. Si la ville reste néanmoins en contravention sur plusieurs points avec la durée réglementaire du temps de travail, dans un contexte où les agents rendent à Bobigny un service public de qualité dans un contexte plus dur qu'ailleurs, et qu'un dialogue à ce sujet doit être poursuivi, présenter l'attribution d'heures éparses comme « un manque à gagner estimé à 3 M€, soit 63 agents décomptés en équivalent temps plein », participe d'un raisonnement qui agrège les temps de travail de l'ingénieur avec celui de l'agent technique ou de l'agent d'accueil.*

*En outre, à partir des enseignements des limites du logiciel implanté en 2011, aujourd'hui obsolète, et de son suivi, un groupe projet a engagé depuis mars 2018 une démarche transversale aux fins de déployer, à partir de janvier 2019, un dispositif complet de suivi du temps de travail et des absences, avec en outre contrôle d'accès et carte professionnelle, pour l'ensemble du personnel communal et sur la totalité des sites. De plus, relativement à la question du niveau d'absentéisme, la ville a engagé un travail de fond autour d'une démarche de bien-être au travail et de prévention des risques psycho-sociaux, qui va par ailleurs déboucher sur la finalisation début 2019 du document unique, aujourd'hui manquant. Il s'agit d'une démarche de long terme, qui portera ses fruits dans la durée, dans un contexte particulièrement dur, où l'absentéisme des agents de l'État est, là encore, nettement supérieur aux moyennes nationales.*

*Il est encore à signaler que des outils de contrôle de gestion avec suivi des heures supplémentaires sont fonctionnels. De plus, les articulations entre la direction des finances et la direction des ressources humaines ont été renforcées, même si elles restent à approfondir. Ainsi, pour mieux analyser les différents facteurs d'évolution de sa masse salariale, la ville se dote d'un SI RH, au croisement de ces fonctions. Concernant les préventions sur d'hypothétiques conflits d'intérêt, dont aucun n'a jamais été évoqué, un système de déport des votes au conseil municipal est en vigueur depuis le début de l'année 2018. Au sujet des conditions de rémunération du personnel ALCLVB selon des conditions de rémunérations plus favorables que celles des agents titulaires de la filière animation, la ville a strictement appliqué le cadre règlementaire qui s'impose à elle.*

### **Des perspectives**

*Au-delà des réalités du territoire, en dépit des avancées réalisées et des chantiers engagés ou à venir, il reste factuel que la ville de Bobigny a une masse salariale élevée. Des rationalisations sont à opérer, en termes de structure, d'organisation, de périmètres, de productivité ; le renforcement des outils de suivi et de pilotage doivent y contribuer.*

*Pour mener à bien ces évolutions structurantes, les rapports de la cour des comptes nous sont utiles et précieux. Des éléments de comparaison plus précis, par secteur d'activité, pour mesurer et comparer le poids relatif de directions avec des indicateurs agrégés au niveau de communes de strates et de situation comparables, pourraient guider notre action.*

*Comme vous le relevez, « certaines mesures ont été prises dès la fin de l'année 2017 et le début de l'année 2018 ». Fort de cet élan, je vous confirme ma résolution à poursuivre la dynamique de renforcement des outils de gestion, de recherche d'efficience et d'optimisation des ressources humaines de la ville.*

### **RÉPONSE DE L'ANCIENNE MAIRE DE BOBIGNY**

*La Cour concentre ses critiques sur la gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny.*

*Elle considère que la masse salariale est trop importante, et donc que les agents de la collectivité sont trop nombreux.*

*La Cour relève que les recrutements d'agent contractuel opérés par la nouvelle municipalité, élue en 2014, et les rémunérations qui leur sont servies, sont entachés de nombreuses irrégularités.*

*C'est malheureusement vrai.*

*Je note, avec satisfaction, qu'aucun reproche de clientélisme n'est formulé à l'encontre de ma gestion, de septembre 2006 à mars 2014.*

*Globalement, la Cour considère que la masse salariale de Bobigny est trop élevée en comparaison de celle d'autres villes de taille similaire, considérant que les effectifs sont trop nombreux, le régime indemnitaire inadapté.*

*La Cour relève un certain nombre d'insuffisances dans la gestion du personnel qui touche principalement la politique mise en œuvre par l'actuelle municipalité.*

*Au préalable, il est nécessaire de rappeler que la population de la ville de Bobigny est composée de gens modestes, aux revenus faibles, souvent d'origine étrangère. Cette population, fragilisée, a impérativement besoin de services publics de proximité nécessitant une réelle disponibilité des agents publics, et un maillage étroit du territoire municipal.*

*La fracture numérique est une réalité de Bobigny, une grande partie de la population n'a pas accès aux services publics dématérialisés.*

*J'ai voulu, et veux encore, que les services municipaux compensent ces inégalités.*

*C'est la raison essentielle pour laquelle la ville de Bobigny a assuré les recrutements critiqués par la Cour.*

*Il s'agit là de choix de politiques publiques entièrement assumés par la municipalité que j'ai dirigée.*

*Cette politique n'était cependant pas laxiste.*

*Comme la Cour l'indique, j'ai mis en place, en 2011, un système de badgeuses, permettant de contrôler les horaires des agents et de connaître les heures supplémentaires effectuées.*

*Sept ans plus tard, moins d'un agent sur sept « badge », ce qui peut autoriser des abus que j'avais voulu combattre, la Cour estimant à 3 millions d'euros le surcoût généré par l'abandon des contrôles que j'avais mis en place.*

*Près de 5 % de l'effectif communal seraient payés à ne rien faire, les agents concernés ne se présentant pas sur leur lieu de travail.*

*Par ailleurs, la Cour note qu'en 2015, le taux d'absentéisme s'élevait à 13,5 %, soit près de trois points supérieurs à ce qui est constaté dans les communes similaires.*

*Ces chiffres traduisent un mal-être au travail dû, pour l'essentiel, aux pratiques managériales mises en place par la nouvelle municipalité et dont souffre le personnel communal.*

*Il est vrai que le régime indemnitaire des agents a peu évolué, et que la ville n'a pu mettre en place que les réformes nationales sans pouvoir véritablement mener une politique locale autonome.*

*La Cour note que cette situation est, pour l'essentiel, due à la situation financière de la commune.*

*Je partage, pour la regretter, cette appréciation.*

*L'importance du lien social assuré par les agents du service public, lien indispensable pour la population de Bobigny, m'a conduit à refuser l'appauvrissement, sinon la disparition, des actions menées par la ville au bénéfice de ses habitants.*

*C'est un choix politique que l'on peut discuter, mais en aucun cas la marque d'un laxisme ou d'une absence de maîtrise.*

*Ainsi la Cour note que l'écart de la masse salariale de la commune de Bobigny comparé à des communes de même taille s'explique notamment par l'intervention de la commune dans le domaine de la santé, visant à compenser l'important déficit en soins de premier recours.*

*Le centre de santé qui réalise 100 000 actes par an et emploie près de 40 médecins, des infirmiers et manipulateurs radio représente 9,3 % des dépenses du personnel de la commune.*

*Je suis fier d'avoir pu mettre à la disposition des habitants de Bobigny le centre Aimé Césaire, unanimement reconnu comme un équipement de grande qualité indispensable à la population de Bobigny.*

*Je note d'ailleurs que, s'agissant du personnel, la nouvelle municipalité se heurte aux mêmes difficultés, puisque n'ayant mis en œuvre que trois des 10 recommandations que la Chambre régionale des comptes avait formulées en 2014.*



*Alors même que l'affirmation politique de l'actuelle municipalité était la réduction du nombre de fonctionnaires, la Cour constate que quatre ans plus tard, la masse salariale a augmenté de 4,7 % en 2017. J'indiquerais au surplus que ce résultat est obtenu malgré le départ, en peu d'années, de très nombreux cadres municipaux, indépendamment de la volonté de l'actuelle municipalité.*

*C'est la preuve, qu'au-delà des postures politiques, la situation de la ville et de ses habitants ne peut se réduire à une simple équation financière, et que les réalités sociales sont parfois plus fortes que les discours politiques.*

*Il est cependant désolant de lire dans le rapport de la Cour, que « depuis 2014, la commune ne décompte plus son effectif et ne suit plus les affectations de ces agents », ce qui dénote un abandon manifeste des principes de gestion que j'avais initiés.*

*Pour ma part j'avais aligné, comme le note la Cour, l'évolution de la masse salariale sur les recettes de la ville.*

*Les dépenses de personnel progressaient de 4,2 % par an alors que les recettes de fonctionnement de la ville progressaient de 5,5 % par an.*

*Il s'agissait donc d'une progression maîtrisée rendue nécessaire par les opérations d'aménagement de la ville destinées à améliorer l'habitat et à accueillir de nouvelles activités économiques.*

*S'agissant des recrutements opérés pendant mes mandatures, la Cour note que la faiblesse du régime indemnitaire attribué aux agents de la commune rend parfois difficile le recrutement de fonctionnaires de qualité qui sont attirés par de plus hautes rémunérations servies par des communes plus riches que Bobigny.*

*C'est la raison pour laquelle, mais également pour bénéficier d'expériences professionnelles autres que celles de la fonction publique, j'avais recruté à la direction générale de la collectivité deux contractuels.*

*La Cour critique le fait que, de 2011 à 2014, deux agents de la ville ont également dirigé la SEMECO, Société d'économie mixte de la ville.*

*Le troisième emploi auquel la Cour fait référence ne concerne pas ma gestion mais celle de l'actuelle municipalité.*

*Ce cumul d'emplois mérite d'être resitué dans son contexte :*

*En octobre 2011, il m'est apparu que la directrice de la SEMECO gérait cette société de manière très anormale. Les premiers éléments portés à ma connaissance m'ont conduit à procéder à son licenciement immédiat et à porter plainte pour des faits qui établissaient un enrichissement personnel illicite.*

*Je ne pouvais tolérer qu'une société créée pour être au service des habitants de la ville puisse être détournée à des fins personnelles. J'ai donc considéré indispensable de repenser en totalité l'organisation et la gestion de la SEMECO.*

*Pour ce faire, j'ai désigné, compte tenu de l'urgence, un nouveau directeur avec qui je travaillais déjà puisqu'il était directeur général adjoint de la ville de Bobigny. C'était la seule solution me permettant, dans l'urgence, de mettre fin aux abus et de remettre la SEMECO au service des habitants.*

*Cette situation n'a rien de comparable avec celle dénoncée par la Cour qui note que d'avril 2014 à mai 2015 « de nombreuses anomalies ont affecté les recrutements de contractuels, la Chambre régionale ayant identifié douze recrutements irréguliers accompagnés d'une rémunération indue au regard de l'expérience des qualifications des candidats, ceux-ci percevant 3 200 € mensuels nets, trois d'entre eux percevant des rémunérations supérieures à 5 000 € mensuels nets.*

*La Cour note que ce clientélisme récompensait « des personnes ayant soutenu la campagne de l'actuelle majorité au conseil municipal ou des membres de leur famille » !*

*Cette utilisation des deniers publics à des fins politiciennes est révoltante.*

*Je me félicite qu'aucun reproche de cette nature ne puisse m'être adressé.*

---

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL  
D'ADMINISTRATION DU SYNDICAT MIXTE POUR L'ÉTUDE  
ET L'EXPLOITATION D'ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS  
(SEMECO)**

*L'extrême brièveté de l'extrait que vous m'avez communiqué ne me permet pas de m'opposer à la publication de ce rapport.*

*Toutefois, je vous rappelle que les enquêtes, par le passé diligentées, n'ont nullement mis en cause la qualité de mon travail, ni mon intégrité professionnelle.*

*En conséquence, si le rapport ne porte pas atteinte au sérieux dont j'ai fait preuve lors de l'exercice de ma mission, je ne vois cause d'opposition à sa publication.*

---

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SYNDICAT MIXTE POUR L'ÉTUDE ET L'EXPLOITATION D'ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS (SEMECO)**

*Je fais suite à votre courrier en date du 23 octobre dernier sollicitant, dans le cadre de l'établissement de votre rapport annuel 2019, la communication de mes observations éventuelles relatives à mon cumul d'activités en qualité d'agent contractuel de la commune de Bobigny pour assurer les missions de directeur du développement et mes missions de directeur général par intérim de la SEMECO, cumul d'activités qui serait irrégulier, selon l'exemplaire confidentiel (page 2) que vous m'avez communiqué.*

*J'ai été recruté par la commune de Bobigny, en qualité d'agent contractuel, par un contrat à durée déterminée, jusqu'au 30 novembre 2016, pour assurer les missions de directeur du développement.*

*Suite à de nombreuses anomalies détectées, au cours de l'année 2011, au sein de la SEMECO dont la ville de Bobigny est actionnaire, j'ai été nommé directeur général par intérim de la SEMECO du mois de novembre 2011 jusqu'au mois de mai 2014 pour un salaire moyen mensuel de 945 €. J'ai effectué ces missions en sus de mes missions de directeur du développement de la commune de Bobigny, sans compter mes heures de travail.*

*Il résulte des dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires que : « (...) Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent toutefois être autorisés à exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice. (...) ».*

*Par ailleurs, aux termes de l'article 4 du décret du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État alors en vigueur : « Le cumul d'une activité exercée à titre accessoire (...) avec une activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé. (...) ».*

*En l'espèce, Madame le Maire de la commune de Bobigny alors en exercice a été parfaitement informée de ce cumul d'activités et l'a même autorisé ainsi qu'en témoigne la séance du conseil municipal en date du 10 novembre 2011, séance au cours de laquelle Madame le Maire a informé les membres de l'assemblée que le conseil d'administration de la SEMECO avait dessaisi la directrice de ses fonctions et que j'avais été nommé par intérim directeur de cette société :*

*« Chers collègues, je tiens à vous dire quelques mots concernant une affaire grave au sujet de la SEMECO. Il s'agit de questions engendrées par une gestion pour le moins aventureuse de la société d'économie mixte dont la Ville est actionnaire majoritaire.*

*Inquiète des difficultés de travailler ensemble avec les services de la Ville et alertée par une lettre anonyme très argumentée, j'ai demandé que des contrôles soient effectués au sein de la société, avec l'accord du Président et des membres du conseil d'administration.*

*De nombreuses anomalies ont été détectées et ont conduit la collectivité à porter plainte contre X, respectant à la fois la présomption d'innocence et la préservation des intérêts de la commune. Dans le même temps, sans que le Président ni moi-même n'en ayons été informés, la SEMECO avait eu à subir, par une brigade spécialisée, des contrôles relatifs au non paiement d'Urssaf d'une société qui avait fait des travaux pour la SEMECO. Un détournement d'argent avoué par un ex-comptable était aussi découvert.*

*Le conseil d'administration a dessaisi la Directrice de ses fonctions et a nommé Jean-Pierre Daubin, ici présent, Directeur général par intérim. »*

*En tout état de cause, ce cumul d'activités respecte les dispositions des articles 8 et 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet. Certes, l'article 8 précise qu'un fonctionnaire ne peut occuper un ou plusieurs emplois permanents à temps non complet que si la durée totale de service qui en résulte n'excède pas de plus de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet.*

*Toutefois, non seulement ces dispositions ne me sont pas applicables dès lors que j'ai été recruté par la commune en qualité d'agent contractuel.*

*Mais en outre, l'emploi de directeur de la SEMECO n'est pas un emploi permanent au sens de l'article 8 précité. À supposer même que cet article me soit applicable, j'ai occupé cet emploi en sus de mes fonctions d'agent contractuel et en dehors de mon temps de travail au sein de la commune de Bobigny. À cet égard, il n'est pas inutile de préciser que le salaire moyen que j'ai perçu du mois novembre 2011 au mois de mai 2014 pour exercer mes fonctions de directeur général par intérim de la SEMECO était de 945 € mensuel, soit environ 22 heures par mois.*

*Enfin, l'article 9 dispose qu'un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement. Toutefois, la SEMECO ne constitue pas un établissement public mais une société commerciale, régie par les dispositions du code de commerce.*

*Il résulte de l'ensemble de ces considérations que ce cumul d'activités ne paraît pas irrégulier.*

*Telles sont les observations qui me sont apparues utiles de porter à votre connaissance.*