

RAPPORT
AUDIT DU PROCESSUS DE TRAITEMENT DES DROITS AU CHÔMAGE
DES CONTRACTUELS ET VACATAIRES

- Avril 2013 -

N° 12-06

Rapporteurs :

[.....], inspecteur général

[.....], inspecteur général

[.....], attaché principal

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| NOTE DE SYNTHÈSE | 2 |
| INTRODUCTION | 4 |
| 1. AUDIT DU CIRCUIT D'INDEMNISATION DU CHOMAGE A LA VILLE DE PARIS | 7 |
| 1.1. Le parcours suivi par le demandeur de l'allocation chômage | 7 |
| 1.1.1. La fin de fonctions | 7 |
| 1.1.2. L'inscription et la demande d'allocation chômage à Pôle Emploi | 7 |
| 1.1.3. La demande d'allocation chômage au bureau des retraites et de l'indemnisation | 8 |
| 1.2. Les différents intervenants administratifs dans le processus d'indemnisation | 9 |
| 1.2.1. Les services de la Ville de Paris | 9 |
| 1.2.2. Les intervenants extérieurs | 15 |
| 1.3. Les chiffres clés de l'indemnisation du chômage | 16 |
| 1.3.1. Les données de flux | 16 |
| 1.3.2. Les données de stock | 22 |
| 1.4. Le bilan critique | 25 |
| 1.4.1. L'information des agents sur l'indemnisation du chômage par leur direction de rattachement est insuffisante | 25 |
| 1.4.2. La production et la délivrance de l'attestation employeur dématérialisée posent problème | 25 |
| 1.4.3. Les pièces exigées par le bureau des retraites et de l'indemnisation sont trop nombreuses | 28 |
| 1.4.4. L'accueil des demandeurs d'emploi peut être amélioré | 28 |
| 1.4.5. Le système d'information existant est inadapté | 28 |
| 1.4.6. L'organisation interne du BRI a été revue mais reste perfectible | 29 |
| 1.4.7. Une meilleure prise en compte de certains risques d'erreur ou de fraude est nécessaire | 31 |
| 1.4.8. Les délais d'indemnisation sont difficilement compressibles | 32 |
| 1.4.9. Le dispositif est particulièrement coûteux | 32 |
| 1.4.10. Les demandeurs d'emploi ne sont pas accompagnés dans leur recherche d'emploi .. | 33 |
| 1.4.11. Les relations avec les partenaires extérieurs doivent être modernisées | 33 |
| 2. LES PISTES POUR L'AVENIR | 35 |
| 2.1. Les trois scénarios envisageables | 35 |
| 2.1.1. La gestion directe en auto-assurance | 35 |
| 2.1.2. La délégation de gestion à Pôle Emploi | 36 |
| 2.1.3. L'adhésion à la convention d'assurance chômage de l'UNEDIC | 37 |
| 2.2. Le projet de réforme préconisé par l'Inspection générale | 40 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | 43 |
| PROCEDURE CONTRADICTOIRE | 44 |
| LISTE DES ANNEXES | 52 |

NOTE DE SYNTHÈSE

Les agents de l'administration parisienne qui ont été involontairement privés d'emploi ont droit, s'ils remplissent les conditions d'activités exigées par la convention d'assurance chômage en vigueur, à percevoir une allocation qui est financée et servie par leur ancien employeur.

Pour pouvoir bénéficier de cette prestation, les intéressés doivent s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi tenue par Pôle Emploi, présenter une demande d'indemnisation à cet opérateur qui la rejette habituellement dans un délai de 15 jours, puis renouveler cette démarche auprès du bureau des retraites et de l'indemnisation (BRI) de la direction des ressources humaines (DRH), qui est le service administratif en charge du calcul des droits au chômage et du paiement des allocations.

Chaque année, le BRI reçoit en moyenne 1 440 demandes d'allocation chômage introduites surtout par des agents précédemment affectés à la direction des affaires scolaires (36 % des demandes) et à la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (27 %).

En 2012, le délai moyen de traitement complet d'une demande (c'est-à-dire le délai compris entre le dépôt du dossier complet et le versement de la première indemnisation) était de 60 jours contre 111 jours en 2010.

Depuis 2009, la collectivité parisienne consacre annuellement environ 13,1 M€ à l'indemnisation du chômage de ses anciens agents (7,3 M€ pour la Ville et 5,8 M€ pour le Département de Paris), auxquels s'ajoutent des coûts de gestion administrative évalués à un peu moins d'1 M€.

Le contingent des chômeurs indemnisés est stable (environ 2 230 allocataires dont 58 % indemnisés par la Ville et 42 % par le Département de Paris). Leur profil diffère toutefois fortement en fonction de leur ancienne collectivité de rattachement : alors que les chômeurs indemnisés par la Ville sont essentiellement des vacataires (57 %) et des contractuels (33 %), les bénéficiaires de contrats aidés dominent très largement l'effectif des chômeurs du Département (86 %).

Même si des progrès ont été enregistrés au cours des deux dernières années, notamment en matière de raccourcissement des délais de traitement des dossiers, plusieurs points faibles subsistent :

- l'information apportée aux agents sur le dispositif parisien d'indemnisation du chômage est insuffisante lors de la fin des fonctions ;
- la production et la délivrance de l'attestation employeur posent problème notamment depuis la dématérialisation de ce document (1^{er} juillet 2012) ;
- les pièces exigées par le BRI à l'appui de la demande d'allocation chômage sont trop nombreuses ;
- l'accueil des allocataires peut être amélioré ;
- le système d'information qui supporte le processus d'indemnisation du chômage n'est pas adapté et certains des outils informatiques du BRI sont sous-utilisés (c'est le cas en particulier du logiciel métier GALPE) ;
- l'organisation interne du pôle « chômage » du BRI est perfectible ;
- une meilleure prise en compte de certains risques d'erreur ou de fraude est nécessaire ;
- les délais d'indemnisation sont difficilement compressibles et ne peuvent, en tout état de cause, être alignés sur ceux de Pôle Emploi ;

- les coûts de gestion administrative sont particulièrement élevés (ils représentent en effet 7,36 % des allocations versées au titre du chômage) ;
- l'administration parisienne n'accompagne pas les chômeurs qu'elle indemnise dans leur recherche d'emploi ;
- les relations avec les partenaires extérieurs qui interviennent dans le circuit d'indemnisation (Pôle Emploi, direction régionale des finances publiques) ont besoin d'être modernisées.

Pour remédier à ces difficultés, l'Inspection générale recommande de :

- inviter les UGD des directions générant le plus de chômeurs (DASCO, DDEEES, DAC, DASES) à suivre une formation sur l'indemnisation du chômage ;
- recruter les vacataires, notamment ceux de la DASCO, sur la base d'un support juridique unique afin de faciliter l'établissement de l'attestation employeur ;
- confier au BRI la production des attestations employeur dématérialisées de l'ensemble des personnels de la Ville de Paris, à l'exception des contrats aidés et des assistants familiaux départementaux (gérés respectivement par la DDEEES et la DASES) ;
- réduire le nombre de pièces à fournir lors du dépôt de la demande d'allocation chômage (par exemple en supprimant l'obligation de produire les bulletins de salaire que la Ville a elle-même délivrés) ;
- améliorer l'accueil des usagers du BRI notamment en engageant rapidement une démarche Qualiparis ou, à défaut, en élaborant une charte d'accueil ;
- faire supporter tout le processus « indemnisation du chômage » par des outils informatiques issus de l'environnement GALPE ;
- abandonner le fichier de suivi des dossiers en cours d'instruction ARE et utiliser toutes les fonctionnalités du logiciel métier GALPE ;
- réorganiser le pôle « indemnisation du chômage » du BRI en séparant la fonction « front office » et la fonction « back office » ;
- informer les chômeurs indemnisés par la Ville de Paris des dispositifs municipaux existant en matière d'aide au retour à l'emploi ;
- dématérialiser les échanges avec Pôle Emploi et la DRFiP ;
- négocier avec Pôle Emploi la désignation d'un référent attitré pour la Ville de Paris.

Au-delà de ces recommandations destinées à moderniser le dispositif existant (dont certaines ont déjà commencé à être mises en œuvre), les rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable de sortir progressivement de la gestion directe de l'indemnisation du chômage, ce qui permettrait à la fois de faire baisser les coûts (14 M€ par an) et d'améliorer le service rendu aux chômeurs.

Concrètement, le scénario d'externalisation suivant pourrait être envisagé :

- faire adhérer le Département de Paris au régime d'assurance chômage de l'UNEDIC dès le 30 juin 2013 pour une prise en charge effective des non-titulaires issus de cette collectivité par Pôle Emploi à compter du 1^{er} janvier 2014 (cette option dégagerait une économie de 6,9 M€ sur six ans) ;
- déléguer la gestion de l'indemnisation du chômage des agents de la Ville de Paris à Pôle Emploi en 2016 (ce transfert induirait une réduction sensible des délais d'indemnisation et des coûts de gestion, lesquels passeraient de 7,36 % à environ 2 % du montant des allocations chômage versées).

INTRODUCTION

Dans le cadre de son programme annuel 2012, l'Inspection générale a été chargée par le Maire de Paris de réaliser l'audit du processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires.

1. Le cadre juridique applicable

Depuis le 31 décembre 1958, les partenaires sociaux ont mis en place un régime d'assurance contre la privation involontaire d'emploi dont les règles sont définies par voie de conventions agréées par le ministre chargé de l'emploi¹.

La gestion de l'assurance chômage a été confiée à l'UNEDIC, qui est un organisme paritaire ayant le statut associatif.

Dans le secteur privé, le régime d'assurance chômage est financé par des contributions assises sur les salaires (le taux est de 4 % pour les employeurs et de 2,40 % pour les salariés, soit un total de 6,40 %) et recouvrées par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS), qui est la caisse nationale des URSSAF, pour le compte de l'UNEDIC.

Pôle Emploi, qui est issu de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), assure de son côté le service des allocations chômage financées par l'UNEDIC, en même temps que l'accueil, l'inscription et le placement des demandeurs d'emploi.

On rappellera, par ailleurs, qu'il existe pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage un régime de solidarité financé par l'Etat, dont la gestion est confiée à Pôle Emploi.

En application des dispositions de l'article L.5424-1 du code du travail, les agents publics et notamment les agents titulaires et non-titulaires des collectivités territoriales ont droit à percevoir une allocation d'assurance chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé, c'est-à-dire lorsqu'ils ont été involontairement privés d'emploi, qu'ils sont aptes au travail et qu'ils sont à la recherche d'un emploi.

L'article L.5424-2 du code du travail prévoit que la charge et la gestion de cette allocation d'assurance incombent à leurs employeurs selon le principe de l'auto-assurance.

Le même article autorise toutefois les employeurs publics et notamment les collectivités territoriales à déléguer, par convention, la gestion de l'indemnisation du chômage de leurs personnels titulaires et non-titulaires à Pôle Emploi tout en demeurant leurs propres assureurs.

A la différence de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales ont également la possibilité, en vertu du 2^{ème} alinéa de l'article L.5424-2 du code du travail, d'adhérer au régime d'assurance chômage de droit commun pour leurs agents non-titulaires uniquement. Dans ce cas, l'adhésion est révocable. Elle prend effet au premier jour du mois civil suivant la date de signature du contrat d'adhésion et est conclue pour une durée de six ans renouvelable par reconduction tacite. Il convient de noter cependant que les droits aux allocations chômage ne sont ouverts par Pôle Emploi qu'après une période de carence de six mois suivant l'adhésion. La collectivité territoriale est donc tenue de verser les contributions d'assurance chômage à l'URSSAF à compter de son adhésion et de continuer en parallèle à indemniser ses agents qui perdent leur emploi

¹ La convention actuellement en vigueur date du 6 mai 2011 et a été agréée par arrêté du 15 juin 2011.

durant toute la période de carence. A l'issue de cette période de carence, elle doit continuer à verser les indemnités déjà liquidées.

En résumé, chaque collectivité territoriale a donc le choix entre trois options en matière d'indemnisation du chômage :

- l'auto-assurance (elle finance et gère elle-même l'indemnisation du chômage de ses anciens agents titulaires et non-titulaires) ;
- la convention de gestion avec Pôle Emploi (la collectivité territoriale finance les allocations chômage de ses anciens agents titulaires et non-titulaires, mais délègue à Pôle Emploi le calcul et le service desdites allocations moyennant le versement de frais de gestion) ;
- l'adhésion au régime d'assurance chômage de droit commun (l'indemnisation du chômage de ses anciens agents non-titulaires est prise en charge par Pôle Emploi en échange du versement à l'UNEDIC de contributions assises sur les rémunérations des personnels entrant dans cette catégorie et après une période de carence de six mois).

2. Le dispositif mis en place par la collectivité parisienne

Historiquement, la Ville de Paris assure l'indemnisation de la perte d'emploi de ses anciens agents selon le système de l'auto-assurance.

Depuis 2004, un guichet unique a été progressivement mis en place à la direction des ressources humaines (DRH) pour centraliser les demandes d'allocation chômage des personnels statutaires, contractuels et vacataires de toutes les directions de l'administration parisienne, instruire les dossiers déposés et indemniser les ayants droits en fonction des règles fixées par la convention d'assurance chômage en vigueur.

Aujourd'hui, ce guichet unique est géré par le bureau des retraites et de l'indemnisation (BRI) de la sous-direction de la gestion des personnels et des carrières de la DRH, dont les locaux se situent 11 rue Audubon 75012 Paris.

3. Le contexte de la mission

Le BRI connaît depuis quelques années des difficultés récurrentes liées essentiellement à la durée excessive des délais d'indemnisation. Un certain nombre d'anciens agents se plaignent de ces lenteurs notamment en écrivant au cabinet du Maire ou en saisissant la Médiatrice de la Ville de Paris. Celle-ci reçoit ainsi une trentaine de réclamations par an concernant l'indemnisation du chômage, ce qui représente environ la moitié des recours enregistrés en matière de ressources humaines.

Cette situation, qui a motivé un renforcement des effectifs du pôle « chômage » du BRI et une réorganisation de l'accueil des usagers, a été évoquée en Conseil de Paris les 19 et 20 mars 2012. A cette occasion, un vœu a d'ailleurs été adopté qui demandait à la DRH d'améliorer le fonctionnement des systèmes d'information utilisés par le BRI dans l'attente des résultats de l'audit de l'Inspection générale.

4. Les objectifs de la mission

Ils peuvent se résumer en deux points :

a) Auditer la fonction « indemnisation du chômage » telle qu'elle existe aujourd'hui à la Ville de Paris

Dans ce cadre, ont été analysées en détail :

- les différentes étapes du processus d'indemnisation depuis la perte d'emploi jusqu'au paiement de l'allocation chômage de façon à identifier les principaux points de blocage ;
- l'organisation interne adoptée par le BRI ;

- l'efficacité des outils informatiques utilisés ;
- les relations avec les organismes extérieurs intervenant dans le processus d'indemnisation (Pôle Emploi, direction régionale des finances publiques).

Les rapporteurs ont souhaité par ailleurs profiter de l'audit pour :

- établir des statistiques claires et incontestables sur les données essentielles de l'indemnisation du chômage (nombre de dossiers traités, délais, typologie des allocataires, etc.) ;
- apporter des éléments de comparaison avec les dispositifs d'indemnisation du chômage mis en place par d'autres collectivités et établissements publics (Ville de Lyon, Ville de Rennes, Centre d'action sociale de la Ville de Paris).

b) Evaluer les avantages et les inconvénients des trois solutions possibles en matière d'indemnisation du chômage (auto-assurance, délégation de gestion à Pôle Emploi, adhésion à l'UNEDIC)

A ce titre, les rapporteurs se sont efforcés de :

- déterminer le coût de chacune de ces trois options ;
- préciser les délais et les formalités à respecter en cas de changement de régime ainsi que les solutions à mettre en œuvre pour le traitement des dossiers en stock ;
- fournir des éléments d'appréciation à partir de l'expérience d'autres employeurs publics (ministère de la défense et des anciens combattants).

5. Le plan du rapport

Le présent rapport comporte deux parties.

La première décrit la procédure en vigueur à la Ville de Paris en matière d'indemnisation du chômage, analyse le rôle des différents intervenants administratifs concernés (directions, DRH, Pôle Emploi, DRFiP) et fournit des données chiffrées détaillées sur le sujet avant de dresser un bilan critique du dispositif existant.

La seconde partie du rapport étudie les avantages et les inconvénients des trois scénarios envisageables pour l'avenir (auto-assurance en gestion directe, délégation de gestion à Pôle Emploi, adhésion au régime d'assurance chômage de droit commun) et expose le projet de réforme préconisé par l'Inspection générale.

1. AUDIT DU CIRCUIT D'INDEMNISATION DU CHOMAGE A LA VILLE DE PARIS

On trouvera en annexe II du présent rapport un schéma synoptique (établi par le BRI) qui retrace les différentes étapes d'un dossier d'indemnisation du chômage d'un agent de la Ville de Paris.

Pour permettre une meilleure compréhension de la réalité, les rapporteurs ont choisi de présenter séparément, d'une part, les démarches qui incombent à l'allocataire et, d'autre part, les opérations de traitement effectuées par les divers intervenants administratifs du processus (Pôle Emploi, services de la Ville de Paris, DRFiP).

A la lumière de ce constat et des statistiques rassemblées et établies dans le cadre de la mission, a été dressé un bilan critique qui met en évidence les principaux points faibles du dispositif actuel.

1.1. Le parcours suivi par le demandeur de l'allocation chômage

Il peut se diviser en trois séquences successives :

- la fin de fonctions,
- l'inscription et la demande d'allocation chômage à Pôle Emploi,
- la demande d'allocation chômage au BRI.

1.1.1. La fin de fonctions

L'agent est informé que ses fonctions au sein de l'administration parisienne vont prendre fin (la perte d'emploi résulte généralement d'une démission pour motif légitime ou d'un licenciement pour inaptitude physique pour les fonctionnaires, d'un licenciement ou d'une fin de contrat à durée déterminée pour les contractuels et d'une interruption des vacances pour les vacataires).

A cette occasion, le service des ressources humaines (SRH) de la direction dont relève l'intéressé (ou le bureau de gestion concerné de la DRH) lui communique une fiche pratique sur l'indemnisation du chômage récapitulant notamment l'ensemble des formalités qu'il doit entreprendre ainsi que la liste des documents à fournir au BRI (reproduite en annexe III). La direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEEES), qui assure la gestion de l'ensemble des contrats aidés employés par la collectivité parisienne (y compris ceux qui sont affectés au CASVP), distribue aux futurs demandeurs d'emploi issus de cette catégorie une notice explicative spécifique à vocation plus pédagogique (voir annexe IV).

Des renseignements sur la procédure applicable en matière d'indemnisation pour perte involontaire d'emploi sont également disponibles sur le réseau RH d'Intraparis.

1.1.2. L'inscription et la demande d'allocation chômage à Pôle Emploi

L'agent qui souhaite percevoir l'allocation pour perte d'emploi prend contact avec Pôle Emploi soit par téléphone (39-49 rubrique « inscription »), soit par Internet (www.pole-emploi.fr), soit en se rendant à l'agence dont dépend son lieu de domicile. Un rendez-vous pour un entretien d'inscription et de diagnostic (EID) lui est alors proposé².

² Pour pouvoir bénéficier de l'allocation chômage, l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi doit être effectuée dans les 12 mois suivant la perte d'emploi.

Lors de cet entretien, l'intéressé doit fournir le dossier d'inscription et de demande d'indemnisation, qui lui a été remis ou envoyé lors de sa prise de rendez-vous, dûment complété ainsi qu'un relevé d'identité bancaire (RIB) et que l'attestation employeur ou les attestations employeurs qui lui ont été délivrées par l'administration parisienne. Ce document, qui mentionne le motif de la fin de fonctions ainsi que les rémunérations perçues au cours des 12 derniers mois, est en effet indispensable pour calculer le montant de l'allocation chômage éventuellement due. Le demandeur d'emploi doit également présenter sa carte Vitale et une pièce d'identité en cours de validité.

D'après les informations diffusées par Pôle Emploi, en 2011, près de 7,3 millions de demandes d'allocation ont été enregistrées au niveau national. 94 % des demandeurs d'emploi ayant remis un dossier complet ont reçu une réponse dans les 15 jours.

A ce stade, l'ancien agent de la Ville de Paris est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi de Pôle Emploi. Pour lui, trois solutions sont alors possibles :

- il n'a pas acquis de droits lui permettant de bénéficier de l'allocation chômage (par exemple parce qu'il ne remplit pas les conditions de durée d'activités³ exigées par la convention d'assurance chômage en vigueur) et sa demande est rejetée par Pôle Emploi ;
- ayant travaillé majoritairement pour le compte d'un ou de plusieurs employeurs privés durant la « période de référence affiliation » (28 mois ou 36 mois précédant la fin du dernier contrat), son indemnisation est prise en charge directement par Pôle Emploi ;
- il a travaillé principalement ou exclusivement pour le compte d'employeurs publics en auto-assurance et sa demande est rejetée par Pôle Emploi « vers le secteur public ».

1.1.3. La demande d'allocation chômage au bureau des retraites et de l'indemnisation

Le demandeur d'emploi qui se trouve dans le dernier cas évoqué ci-dessus doit, si son employeur principal ou exclusif a été la Ville de Paris, introduire une nouvelle demande⁴ d'allocation chômage auprès du BRI en produisant des pièces déjà fournies à Pôle Emploi (attestation employeur, RIB) et un certain nombre de documents que Pôle Emploi lui a délivrés (décision de rejet vers le secteur public, carte d'inscription à Pôle Emploi, imprimé de liaison s'il a déjà été indemnisé et que ses droits ne sont pas épuisés, historique de demandeur d'emploi s'il a déjà été inscrit à Pôle Emploi, demande d'attestation mensuelle d'actualisation). Lui sont demandés en outre ses contrats de travail concernant les 28 ou 36 derniers mois précédant la perte d'emploi, ses 13 derniers bulletins de salaire, son dernier avis d'imposition et le relevé des trimestres validés pour la retraite s'il a plus de 57 ans.

Le dépôt du dossier au BRI peut être effectué soit par courrier, soit en se rendant sans rendez-vous dans les locaux de ce service (tous les jours de 9h30 à midi sauf le jeudi), ce qui est la formule la plus fréquente aujourd'hui.

Si l'intéressé se présente physiquement rue Audubon, il est accueilli au rez-de-chaussée par un agent en contrat aidé qui a pour fonction de réguler l'accès au 1^{er} étage où se situe

³ Le demandeur d'emploi doit avoir travaillé 122 jours ou 610 heures au cours de la « période de référence affiliation », c'est-à-dire au cours des 28 mois précédant la date de fin de son contrat de travail (36 mois s'il est âgé de 50 ans ou plus).

⁴ En application de la circulaire interministérielle n°2012-01 du 3 janvier 2012, Pôle Emploi devrait normalement transmettre directement à la Ville de Paris les demandes d'indemnisation chômage dont celle-ci a la charge, accompagnées des pièces justificatives, et en informer les demandeurs concernés. Cette procédure n'est toutefois pas appliquée.

le BRI (l'objectif est en effet de limiter à trois ou quatre le nombre de personnes présentes en même temps dans les locaux du service). Arrivé à l'étage, le demandeur, après avoir été orienté par un agent d'accueil qui relève son identité, est reçu par un instructeur de permanence⁵, désigné par roulement, qui vérifie si son dossier est complet. Si tel est le cas ou si manquent seulement quelques pièces non essentielles au traitement de la demande, un accusé de réception lui est remis qui mentionne un numéro de téléphone dédié (01-43-47-66-60) et éventuellement les pièces restant à fournir. Si le dossier est trop incomplet, l'instructeur de permanence le lui restitue accompagné d'une liste énumérant les documents manquants.

En cas d'envoi par courrier, la procédure est analogue, étant précisé que le retour du dossier incomplet se fait par pli recommandé.

L'instructeur de permanence complète la demande d'attestation mensuelle d'actualisation (DAMA) qui sera retournée par courrier à l'agence Pôle Emploi dont relève le demandeur en mentionnant le numéro de SIRET de la rue Audubon afin que l'attestation mensuelle de situation (AMS) du chômeur, qui justifie que celui-ci est toujours à la recherche d'un emploi, parvienne bien au BRI et non à l'ancienne direction de rattachement ou, comme c'est parfois le cas en pratique, à la mairie du 12^{ème} arrondissement. On notera que le demandeur est néanmoins invité à faire parvenir personnellement au BRI l'AMS délivrée chaque mois par Pôle Emploi. Si ultérieurement l'AMS n'est pas transmise (soit par l'intéressé lui-même, soit par Pôle Emploi), aucune relance n'est effectuée ni par courrier ni par téléphone.

Au moment du dépôt de son dossier, le futur allocataire est informé oralement que le premier paiement interviendra normalement dans un délai de six à huit semaines⁶.

1.2. Les différents intervenants administratifs dans le processus d'indemnisation

Le dossier d'indemnisation de l'ancien agent de la Ville de Paris nécessite pour être traité l'intervention de plusieurs acteurs internes (direction de rattachement, bureau des rémunérations de la DRH, BRI, etc.) et externes (Pôle Emploi, DRFiP). On décrira dans les pages qui suivent le rôle particulier de chacun de ces intervenants.

1.2.1. Les services de la Ville de Paris

1.2.1.1. La direction de rattachement

La direction dans laquelle l'agent a exercé ses fonctions assume en principe une double mission :

- elle donne de l'information à l'agent sur la procédure d'indemnisation du chômage applicable aux personnels de l'administration parisienne au moment où ses fonctions prennent fin (voir paragraphe 1.1.1.) ;

⁵[.....] La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

⁶ La fiche pratique sur l'indemnisation du chômage diffusée par les UGD des directions (voir annexe III) mentionne elle un délai indicatif de quatre semaines à compter de la fin du premier mois de chômage. C'est ce même délai qui figure d'ailleurs sur l'accusé de réception remis au demandeur par l'instructeur de permanence.

- elle lance la demande d'attestation employeur en adressant au bureau des rémunérations de la DRH un fichier Excel normalisé qui contient les données administratives nécessaires à la production de ce document (dates de début et de fin de contrat, dernier jour travaillé et payé, motif de la rupture du contrat, etc.).

1.2.1.2. Le bureau des rémunérations de la DRH et le bureau de l'apprentissage, des stages et des contrats aidés de la DDEES

Le bureau des rémunérations (BREM) de la DRH assure la production des attestations employeur de tous les personnels de la Ville de Paris⁷, à l'exception des bénéficiaires de contrats aidés et des assistants familiaux départementaux (AFD) pour lesquels ce document est établi respectivement par le bureau de l'apprentissage, des stages et des contrats aidés de la DDEES et par le bureau de l'accueil familial départemental (BAFD) de la DASES.

Depuis le 1^{er} juillet 2012, la transmission de l'attestation employeur à Pôle Emploi doit se faire sous forme électronique en application des dispositions du décret n°2011-138 du 1^{er} février 2011⁸.

Concrètement, la préparation de l'attestation employeur dématérialisée (AED) est effectuée dans un module ad hoc du logiciel de paie RH21 à partir des informations contenues dans le tableau Excel envoyé par la direction de rattachement de l'agent et des données de paie⁹. Le fichier ainsi obtenu est passé dans un outil d'autocontrôle fourni par Pôle Emploi avant d'être déposé sur le site Net.entreprises.fr où il est soumis à un nouveau test de contrôle. Si aucune anomalie n'est détectée, l'AED est éditée sur support papier, signée par le gestionnaire de paie compétent et revêtue du cachet de la Ville de Paris, puis envoyée par courrier à l'agent concerné.

En cas de problème, il existe une solution de secours consistant à saisir directement l'AED sur le site de Pôle Emploi. Elle est notamment utilisée pour les demandes portant sur des périodes antérieures à juillet 2009 ou pour faire face à des anomalies bloquantes du site Net.entreprises.fr.

La mise en œuvre de la procédure dématérialisée a généré pour le BREM des difficultés de trois ordres :

- des problèmes liés à la délivrance des AED des vacataires notamment de la direction des affaires scolaires (DASCO) en raison, selon le BREM, du manque de fiabilité des informations transmises ;
- des problèmes résultant du caractère inadapté du module informatique AED ;
- des difficultés imputables à Pôle Emploi (absence d'interlocuteurs accessibles notamment pour les problèmes techniques, saturation du site de Pôle Emploi, nombre important de rejets d'AED par certaines agences de Pôle Emploi mal informées de la nouvelle procédure, etc.).

Pour le BREM, il en est résulté une augmentation sensible des délais de production de l'attestation employeur (un mois et demi au lieu d'une dizaine de jours auparavant) ainsi

⁷ Le BREM délivre chaque année entre 7 000 et 8 000 attestations employeur.

⁸ La mise en place de l'attestation employeur dématérialisée (AED) initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2012 a été reportée à la Ville de Paris au 1^{er} juillet 2012.

⁹ L'établissement de l'AED ne peut démarrer qu'après paiement de l'ensemble des rémunérations dues, ce qui pose problème pour les vacataires qui sont payés après service fait. Un vacataire ayant effectué ses dernières vacances en juin ne pourra donc obtenir son attestation employeur au plus tôt que mi-juillet (date d'archivage de la paie de juillet dans RH21).

qu'une mobilisation accrue des moyens humains (5,6 ETP + 2 ressources temporaires en soutien contre 1,4 ETP d'après les informations fournies par la chef du bureau).

La situation apparaît plus satisfaisante au bureau de l'apprentissage, des stages et des contrats aidés de la DDEES où l'attestation employeur est remise en main propre à l'intéressé le lendemain de la fin de son contrat. Il est vrai toutefois que le volume d'attestations employeur délivrées par ce service est plus faible (656 en 2010 et 764 en 2011), que la transmission de ce document (produit sans recourir au module AED de RH21) à Pôle Emploi se fait uniquement par saisie directe sur le site Internet de cet opérateur et que les contrats sont plus « simples ».

1.2.1.3. Le bureau des retraites et de l'indemnisation de la DRH

On trouvera en annexe V du présent rapport l'organigramme du BRI au 15 septembre 2012.

A la lumière de ce document, on constate que le service se subdivise en six sections dont deux (la section « instruction » et la section « paie »), placées sous la responsabilité d'un attaché, sont entièrement dédiées à l'indemnisation du chômage. Les quatre autres sections, regroupées en deux pôles distincts, traitent de l'ensemble des questions liées aux problématiques de la retraite des personnels de la Ville de Paris, à l'exception de la section « affaires transversales¹⁰ » en charge des archives, du courrier et de la logistique qui intervient en support des deux métiers du BRI (retraite/indemnisation du chômage).

En pratique, la fonction « indemnisation du chômage » mobilise 19 ETP (en dehors de la chef du bureau qui déclare consacrer un quart de son temps à ce secteur d'activité) sur les 58 que compte le BRI.

Ces 19 ETP se répartissent comme suit :

- 1 cadre A (responsable du pôle « indemnisation du chômage ») ;
- 2 cadres B (qui dirigent chacun les sections « instruction » et « paie ») ;
- 16 agents de catégorie C (6 instructeurs, 7 gestionnaires de paie, 2 agents d'accueil dont 1 contrat aidé, 1 agent en charge du courrier et des archives).

Les personnels du pôle « indemnisation du chômage » sont regroupés au 1^{er} étage du 11 rue Audubon où ils occupent une surface de bureaux d'environ 200 m², dont deux *open spaces* dans lesquels travaillent les agents de catégorie C de la section « instruction » et ceux de la section « paie ». A proximité de ces deux *open spaces* se trouvent le bureau du cadre A et celui que se partagent les deux cadres B. A l'autre extrémité de l'étage, deux bureaux situés à la sortie des ascenseurs sont utilisés pour l'accueil du public.

L'organisation du pôle « indemnisation du chômage » du BRI repose sur une séparation de l'instruction des demandes (7 agents y compris la responsable de section) et de la paie mensuelle des allocations (8 agents avec la responsable de section). Elle a été mise en place en septembre 2010 afin d'améliorer les performances du service. Elle s'est substituée à un mode de fonctionnement non spécialisé dans lequel chaque agent traitait les dossiers qui lui étaient confiés de bout en bout (réception/instruction/paie).

La réorganisation du travail s'est accompagnée d'une refonte de l'accueil des usagers avec notamment la mise en place de permanences téléphoniques (quatre matinées par semaine) et le déploiement de moyens humains dédiés à la réception des allocataires, en particulier ceux venus déposer un nouveau dossier. D'après les chiffres communiqués par la chef du

¹⁰ L'agent identifié sur l'organigramme comme s'occupant des archives et du courrier du pôle « chômage » a été rattaché fonctionnellement à la section « affaires transversales ». Les tâches qu'il assure n'ont été isolées que pour régler des situations personnelles.

BRI, le nombre de personnes reçues physiquement pour l'indemnisation du chômage serait ainsi passé de 3 660 en 2010 à 8 033 en 2011, soit une progression de 120 %.

La procédure d'instruction des demandes

Les dossiers de demandes d'allocation chômage reçus par le BRI par voie postale ou réceptionnés via l'instructeur de permanence sont attribués aux instructeurs de la section « instruction » en fonction du numéro de SOI du demandeur. Ils sont rangés dans des chemises de couleurs différentes selon l'ancien statut de l'agent concerné (fonctionnaire ou contractuel, contrat aidé, vacataire).

L'instructeur chargé du dossier (ou l'instructeur de permanence pour les dossiers déposés rue Audubon) renseigne le fichier ARE¹¹. Cet outil informatique, qui se présente sous la forme d'un tableau Excel, permet le suivi des dossiers depuis leur arrivée au BRI jusqu'au premier versement de l'allocation chômage. Il comporte des données concernant le demandeur (nom, prénom, numéro de SOI, ancienne direction de rattachement, etc.) ainsi que les principales dates de l'instruction (enregistrement du dossier, demandes de pièces complémentaires, départ DRFiP, retour DRFiP, etc.).

Si l'instructeur désigné est absent (congé, maladie, formation, etc.), les dossiers ne sont pas réattribués, de sorte qu'il les retrouve sur son bureau à son retour.

L'instruction des dossiers ne débute en règle générale qu'à compter de la réception de l'AMS¹² et se fait, sauf cas d'urgence, dans l'ordre chronologique d'introduction des demandes. Certains instructeurs ont toutefois indiqué aux rapporteurs qu'ils instruisaient en priorité les demandes d'allocation émanant des bénéficiaires de contrats aidés compte tenu de la précarité de leur situation (c'est d'ailleurs une consigne donnée par leur hiérarchie).

L'instruction proprement dite consiste à vérifier tout d'abord si le demandeur dispose bien de droits au chômage auprès de la Ville de Paris, puis à déterminer son salaire de référence c'est-à-dire les rémunérations perçues au cours des 12 mois précédant la fin de ses fonctions pour les jours effectivement travaillés. Cette tâche, particulièrement fastidieuse, est réalisée sous Excel à partir des données figurant sur les bulletins de salaire de l'intéressé (et non à partir de l'attestation employeur) et des absences indiquées par RH21. Elle donne lieu à l'édition d'un « tableau de calcul » qui, pour tous les mois de la période de référence, indique le nombre de jours travaillés, leur équivalent en trentièmes et le montant correspondant des différentes composantes de la rémunération (traitement brut, indemnité de résidence, primes, etc.). Les résultats contenus dans ce document sont ensuite saisis dans GALPE¹³ qui est le logiciel métier utilisé par le BRI. L'outil informatique calcule alors le salaire journalier de référence, le montant de l'allocation pour perte d'emploi ainsi que la durée maximale d'indemnisation. L'ensemble de ces éléments sont édités sous forme papier (fiche de synthèse et détail des calculs). GALPE permet également de produire le courrier de notification des droits à adresser au demandeur. Un arrêté reprenant les mêmes informations que celles contenues dans le courrier de notification des droits est préparé sous Word. Enfin, l'instructeur rédige à la main un certificat d'acompte pour déclencher le paiement de 99 % des sommes dues.

¹¹ Les dossiers trop incomplets reçus par voie postale sont enregistrés dans un fichier Excel intitulé « Rejets » avant d'être retournés à l'expéditeur.

¹² La section « paie » réceptionne toutes les attestations mensuelles de situation (AMS) envoyées par Pôle Emploi ou par les demandeurs. Celles qui concernent les dossiers en phase d'instruction sont transmises à la section « instruction ».

¹³ Le logiciel GALPE est édité par la société Info-Décision.

D'après les instructeurs que les rapporteurs ont rencontrés dans le cadre de la mission, il est possible d'instruire en moyenne deux dossiers par jour¹⁴, sachant que ceux des vacataires sont particulièrement lourds à traiter notamment du fait du nombre important de décisions de recrutement dont ils font l'objet et qui ne sont pas toujours produites avec la demande d'indemnisation¹⁵. Les intéressés ont signalé toutefois que le travail d'instruction était ralenti par les permanences d'instruction (une matinée par semaine en moyenne par instructeur), les interruptions dues aux appels téléphoniques des usagers (quatre matinées par semaine) et les tâches liées au classement des courriers reçus (dossiers de demandes d'allocation arrivés par voie postale, AMS transmises par la section « paie », etc.).

L'ensemble du dossier (pièces fournies par le demandeur, « tableau de calcul », documents GALPE, notification des droits, arrêté d'indemnisation, certificat d'acompte) est transmis par l'instructeur à la responsable de la section « instruction » pour vérification, puis au cadre A qui pilote le pôle « indemnisation du chômage » du BRI pour signature, avant d'être envoyé à la DRFiP sous forme papier via la section « affaires transversales ». Un double du dossier est conservé au BRI.

Après contrôle (voir infra paragraphe 1.2.2.2.), la DRFiP transmet le dossier à la caisse intérieure de la direction des finances (DF) pour mise en paiement (virement ou chèque, exceptionnellement espèces) et le BRI envoie à l'agent concerné son arrêté d'indemnisation et sa notification de droits, à moins que le comptable public ne refuse de valider le versement proposé. Dans ce cas, le dossier est retourné au BRI par la DRFiP pour rectification et réattribué à l'agent qui a procédé à l'instruction.

On précisera que si l'instruction effectuée par le BRI révèle que le demandeur n'a pas de droits au chômage ou que son indemnisation n'incombe pas à la Ville de Paris (mais à Pôle Emploi ou à un autre employeur public), son dossier est rejeté.

La Médiatrice de la Ville de Paris a indiqué aux rapporteurs que, lorsqu'elle est saisie d'une réclamation portant sur un « double rejet » (c'est-à-dire un dossier rejeté d'abord par Pôle Emploi, puis par la Ville de Paris), elle prend contact avec son homologue de Pôle Emploi pour tenter de trouver avec lui une solution au problème.

Les modalités de paiement de l'allocation chômage

Une fois que la section « instruction » a procédé au premier versement, l'allocataire est pris en charge par la section « paie » du BRI où la désignation du gestionnaire compétent se fait également en fonction du numéro de SOI de l'agent concerné, de sorte que chaque gestionnaire de paie récupère tous les dossiers d'un instructeur déterminé.

On rappellera ici que le paiement de l'allocation chômage n'est possible chaque mois que si le BRI a l'information, via la production de l'AMS, que l'allocataire est toujours à la recherche d'un emploi. Par ailleurs, le paiement de l'allocation est effectué à terme échu, c'est-à-dire concrètement avec un décalage d'un mois (le mois de chômage N est payé le mois N+1 après réception de l'AMS concernant le mois N).

Lorsque l'AMS parvient au BRI en fin de mois N ou en début de mois N+1, la mise en paiement de l'allocation chômage due au titre du mois N se fait via le logiciel de paie RH21. Quand, en revanche, la transmission de l'AMS intervient plus tardivement (ce qui est un cas assez fréquent compte tenu des périodes de « pointage » à Pôle Emploi), la paie du

¹⁴ D'après Pôle Emploi, ses agents instruisent eux de 17 à 20 dossiers par jour. Ils ont toutefois un niveau de recrutement plus élevé que les instructeurs du BRI.

¹⁵ Dans ce cas, certains instructeurs essaient, le plus souvent en vain, de contacter l'UGD compétente pour obtenir les décisions de recrutement manquantes.

mois N+1 étant alors clôturée¹⁶, il est nécessaire de procéder à une paie manuelle, c'est-à-dire de faire un acompte de 99 % de la somme due, la situation étant ensuite régularisée dans RH21.

Dans les deux cas (paie normale ou paie manuelle), les données concernant le montant de l'allocation sont calculées dans GALPE, avant d'être ressaisies manuellement dans RH21 par les gestionnaires de paie.

En termes de charge de travail, les périodes les plus intenses pour les gestionnaires de paie se situent donc en fin et en début de chaque mois. Les périodes « creuses » sont utilisées pour traiter les dossiers complexes (par exemple ceux où les allocataires ont eu une activité partielle).

L'accueil et l'information du public

Comme on l'a vu au paragraphe 1.1.3. du présent rapport, le dépôt des nouveaux dossiers au BRI est possible sans rendez-vous quatre matinées par semaine (tous les jours de 9h30 à midi sauf le jeudi).

Par ailleurs, la personne dont le dossier est en phase d'instruction peut, si elle le souhaite, contacter le BRI par téléphone (tous les matins de 9h30 à midi sauf le jeudi en appelant le 01-43-47-66-60) ou se rendre sur place (tous les jours sauf le jeudi) pour obtenir des renseignements sur l'état d'avancement de son dossier. Dans le premier cas, l'instructeur qui décroche n'est pas forcément celui qui s'occupe du dossier. Par conséquent, soit il transfère l'appel à l'instructeur compétent (si celui-ci est présent et disponible), soit il apporte des éléments de réponse à son correspondant en s'appuyant sur l'outil de suivi des dossiers ARE. Dans le second cas de figure, l'usager qui s'est rendu rue Audubon est reçu par l'agent d'accueil du 1^{er} étage qui le renseigne à partir des données d'ARE ou qui, si nécessaire, appelle l'instructeur compétent, lequel le cas échéant se déplace physiquement pour répondre aux interrogations du demandeur.

Une fois que l'indemnisation est en cours, l'allocataire a la possibilité d'appeler un autre numéro dédié (01-43-47-75-00) ou de venir rue Audubon pour toutes les questions concernant la paie de ses allocations selon les mêmes modalités et aux mêmes horaires que ceux décrits ci-dessus. On précisera toutefois que durant la phase d'ouverture de la paie dans RH21 (qui, comme on l'a expliqué précédemment, est une période très chargée), les permanences téléphoniques assurées par les gestionnaires de paie sont réduites à une heure par jour. Lorsque l'allocataire téléphone, il tombe au hasard sur un gestionnaire de paie qui, selon le même modèle que celui décrit précédemment, le met en relation avec le gestionnaire en charge du dossier ou le renseigne à partir de GALPE ou de RH21. S'il vient au BRI, l'allocataire est reçu par l'agent d'accueil du 1^{er} étage qui, en cas de besoin, appelle le gestionnaire de paie compétent.

A l'avenir (mi-2013), le BRI devrait se doter de la plateforme Info-Alloc qui est une évolution de GALPE. Cette solution permettra aux usagers de savoir directement via Internet où en est la mise en paiement de leurs allocations chômage.

L'accueil et l'information du public mobilise deux agents d'accueil (dont un contrat aidé) et un ou deux instructeurs de permanence en fonction de l'affluence.

On terminera ce chapitre en précisant que les usagers qui se rendent rue Audubon sont la plupart du temps contraints de patienter quelques instants au rez-de-chaussée de l'immeuble, dans un hall qui n'est pas aménagé pour accueillir du public, puis au 1^{er} étage dans un espace d'attente de quelques mètres carrés situé à proximité des ascenseurs. Dans

¹⁶ Habituellement, la paie du mois est préparée dans RH21 jusqu'au 5 du mois environ avec une période de correction qui court jusqu'aux alentours du 12. La paie de décembre est clôturée encore plus tôt.

ce lieu, meublé de quelques sièges, sont affichés des informations concernant les modalités pratiques de transmission de l'AMS avec la date limite au-delà de laquelle ce document ne pourra plus être traité, mais aussi le rappel de la condamnation d'un allocataire à un mois de prison avec sursis pour menaces de mort à l'encontre de deux agents du BRI.

1.2.2. Les intervenants extérieurs

1.2.2.1. Pôle Emploi

Pôle Emploi intervient à deux stades distincts du processus d'indemnisation :

- en amont de la saisine du BRI pour inscrire l'ancien agent de la Ville de Paris sur la liste des demandeurs d'emploi, vérifier ses droits au chômage et, le cas échéant, pour rejeter sa demande d'allocation en direction de cet employeur public (voir supra paragraphe 1.1.2.) ;
- en cours d'indemnisation, pour lui délivrer chaque mois (avec copie à la Ville de Paris) son AMS.

Par ailleurs, Pôle Emploi lui offre les mêmes services pour faciliter son retour vers l'emploi qu'aux autres demandeurs d'emploi.

1.2.2.2. La direction régionale des finances publiques

La DRFiP, en sa qualité de comptable public, doit s'assurer de la compétence de l'ordonnateur de la dépense ainsi que de la régularité et de la cohérence des pièces justificatives qui lui sont transmises de manière obligatoire (la liste en est fixée à l'article D.1617-19 du code général des collectivités territoriales) ou facultative.

Concrètement, en matière d'indemnisation de la perte involontaire d'emploi, la DRFiP exerce un contrôle approfondi qui consiste à vérifier si :

- le chômeur remplit bien les conditions pour bénéficier de droits au chômage,
- son salaire de référence a été correctement déterminé,
- l'allocation chômage a été liquidée conformément à la convention en vigueur,
- le bénéficiaire n'entre pas dans un des cas d'interruption du versement de l'allocation journalière.

Pour les premiers versements, le contrôle est effectué sur la base de l'intégralité du dossier papier du demandeur transmis par le BRI et notamment à la lumière du « tableau de calcul » préparé dans le cadre de l'instruction des demandes (voir supra paragraphe 1.2.1.3.). Ce document, qui ne figure pas sur la liste des pièces justificatives dont la production est obligatoire en application du code général des collectivités territoriales, allège sensiblement la charge de travail de la DRFiP en ce qui concerne la vérification du salaire de référence.

Pour les versements ultérieurs, la DRFiP s'appuie en outre sur l'avis de paiement accompagné de l'AMS et éventuellement des bulletins de salaire de l'intéressé en cas de reprise partielle d'activité.

D'après la DRFiP, le taux d'erreurs constaté pour l'indemnisation du chômage des agents de la Ville de Paris se situe aux environs de 10 %, ce qui est très élevé (le taux d'erreurs « normal » est de l'ordre de 2 %). Les principales anomalies relevées concernent les bases de la liquidation (prise en compte de jours payés non travaillés, prise en compte d'éléments de rémunération normalement exclus, etc.) et les paiements ultérieurs (absence de prise en compte d'une activité réduite, etc.).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH conteste ce pourcentage et affirme que les rejets sont dus pour l'essentiel à l'absence de pièce justificative de paiement.

1.3. Les chiffres clés de l'indemnisation du chômage

Les chiffres qui figurent dans les pages qui suivent ont été fournis par le BREM grâce au logiciel de paie RH21 ou calculés en se fondant sur les données contenues dans le logiciel métier du BRI (GALPE) ou dans le fichier de suivi des dossiers (ARE) utilisé par ce service¹⁷. Compte tenu de la diversité des sources d'information et du fait que les saisies effectuées dans GALPE et ARE ne sont pas toujours complètes (champs non renseignés, etc.), exploitables (doublons, erreurs de dates, etc.) ou uniformisées (par exemple, utilisation d'intitulés différents pour une même situation), des décalages de chiffres sont possibles même si les ordres de grandeur demeurent cohérents.

Pour la clarté de l'exposé, les rapporteurs ont choisi de distinguer les données de flux (nombre de demandes d'allocation chômage déposées chaque année, saisonnalité des demandes, origine administrative des demandeurs, modalités et délais de traitement des dossiers) et les données de stock (montant des allocations versées, nombre et typologie des allocataires).

1.3.1. Les données de flux

1.3.1.1. Le nombre de dossiers entrants

On trouvera ci-dessous un tableau qui rapproche le nombre de demandes d'allocation chômage déterminé par l'Inspection générale à partir du fichier ARE pour la période 2009/2012 et les chiffres communiqués par le BRI en début de mission. On constate que les écarts (importants en 2009) ont tendance à se réduire au fil des années et que le volume des demandes d'allocation chômage se situe en moyenne aux alentours de 1 442 dossiers déposés par an.

Tableau 1 : Nombre de dossiers enregistrés dans ARE

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Moyenne annuelle |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| Contrôle IGVP | 1 422 | 1 490 | 1 319 | 1 540 | 1 442 |
| Données DRH/BRI | 1 315 | 1 508 | 1 327 | | |
| Ecart contrôle IGVP - données BRI | 107 | 18 | 8 | | |

Source : IGVP d'après le fichier ARE et les données DRH/BRI

Le nombre de nouveaux dossiers enregistrés annuellement dans le logiciel GALPE est inférieur aux chiffres issus de l'exploitation d'ARE (voir tableau n°2). Cette différence est due au fait que seuls sont saisis dans GALPE les dossiers qui font l'objet d'une instruction. Si en 2011 le nombre de dossiers enregistrés dans GALPE (1 339) est supérieur au nombre de dossiers enregistrés dans ARE (1 319), c'est vraisemblablement que cette année-là ont

¹⁷ A titre indicatif, on signale que GALPE recèle entre 1 million et 1,5 million de données et qu'on dénombre plus de 160 000 enregistrements dans ARE.

été instruites (et donc saisies dans GALPE) des demandes déposées et enregistrées dans ARE l'année précédente.

Tableau 2 : Nombre de dossiers saisis dans GALPE

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 (estimation) | Moyenne annuelle |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------------------|------------------|
| Nb de nouveaux dossiers saisis | 1 005 | 1 016 | 1 339 | 1 320 | 1 170 |
| Variation annuelle | | 1% | 32% | -1% | |

Source : IGVP d'après le logiciel GALPE

En résumé, on peut retenir que le BRI a reçu chaque année en moyenne 1 442 demandes d'allocation chômage et en a instruit environ 1 170.

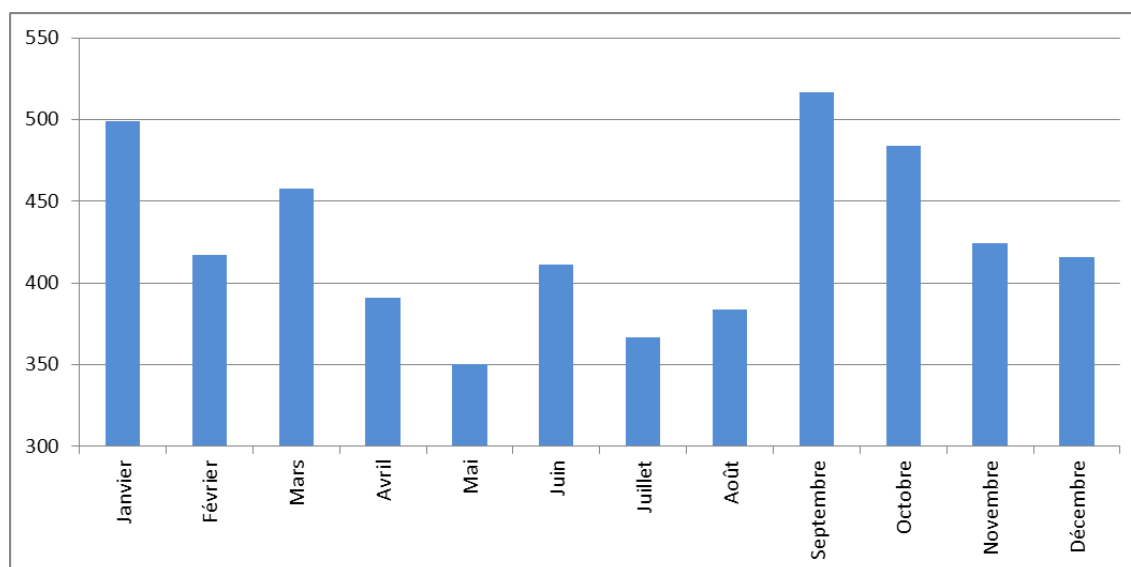
1.3.1.2. La saisonnalité des demandes d'allocation

L'étude des dates de dépôt des demandes d'allocation chômage dessine une saisonnalité qui se caractérise par :

- un ralentissement des flux en milieu d'année (avril, mai, juin, juillet et août) ;
- une hausse des demandes reçues en début d'année (janvier, février et mars) et en fin d'année (septembre, octobre, novembre et décembre) avec un pic d'activité en septembre dû probablement aux vacataires.

Le graphique suivant, qui cumule le nombre de dossiers reçus chaque mois sur une période de quatre ans (2009/2012), met en évidence ce phénomène.

Graphique 1 : Représentation schématique de la saisonnalité des dossiers reçus mois par mois (cumul 2009-2012)



Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

1.3.1.3. La provenance administrative des demandeurs

Les rapporteurs ont étudié l'origine des demandeurs d'allocation chômage en fonction de leur ancienne direction de rattachement.

Le tableau n°3 montre que quatre directions génèrent à elles seules plus de 80 % des demandes d'allocation chômage. Il s'agit de :

- la DASCO (2 076 demandes sur la période 2009/2012, soit plus de 36 % des flux entrants) ;
- la DDEES dont on rappelle qu'elle gère tous les contrats aidés (1 597 demandes, ce qui représente plus d'un demandeur sur quatre) ;
- la DAC (688 demandes) ;
- la DASES (266 demandes).

Tableau 3 : Volumétrie des quatre premières directions d'origine des chômeurs

| DIRECTION | 2009 - 2012 | |
|--------------|-------------|--------|
| DASCO | 2 076 | 36,16% |
| DDEE / DDEES | 1 597 | 27,82% |
| DAC | 688 | 11,98% |
| DASES | 266 | 4,63% |
| | | 80,59% |

Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

Le tableau n°4 fait toutefois apparaître sur la période 2009/2012 des évolutions contrastées selon les directions. Alors que le nombre de demandes d'allocation chômage émanant d'anciens agents de la DASCO et de la DASES est à la baisse (-10 % pour ces deux directions), la tendance est inverse à la DAC (+14 %) et surtout à la DDEES (+62 % à cause de l'année 2012). A l'avenir, il est probable, selon la DDEES, que le nombre de demandeurs issus de cette direction se stabilise. Quant à la DAC, la création de l'établissement public Paris Musées devrait faire diminuer le volume des demandes d'allocation chômage qu'elle génère.

Tableau 4 : Evolution de la volumétrie des dix premières directions d'origine des chômeurs

| DIRECTION | 2009 | 2010 | Variation 2010/2009 | 2011 | Variation 2011/2010 | 2012 | Variation 2012/2011 | variation 2012/2009 |
|----------------|------|------|---------------------|------|---------------------|------|---------------------|---------------------|
| DASCO | 539 | 576 | 7% | 474 | -18% | 487 | 3% | -10% |
| DDEE / DDEES | 346 | 341 | -1% | 349 | 2% | 561 | 61% | 62% |
| DAC | 160 | 183 | 14% | 163 | -11% | 182 | 12% | 14% |
| DASES | 71 | 70 | -1% | 71 | 1% | 64 | -10% | -10% |
| DPJEV / DEVE | 42 | 88 | 110% | 62 | -30% | 67 | 8% | 60% |
| DRH | 38 | 29 | -24% | 26 | -10% | 17 | -37% | -57% |
| DDATC / DUCT | 38 | 31 | -18% | 14 | -55% | 23 | 64% | -39% |
| DPE | 37 | 21 | -43% | 18 | -14% | 22 | 22% | -41% |
| Sans intitulé | 26 | 20 | -23% | 31 | 55% | 2 | -95% | -94% |
| DFPE | 26 | 22 | -15% | 12 | -45% | 27 | 125% | 4% |
| Moyenne | 1323 | 1381 | 4% | 1220 | -12% | 1451 | 19% | 10% |

Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

1.3.1.4. La répartition des dossiers entre agents du BRI

Comme on l'a expliqué précédemment (paragraphe 1.2.1.3. du rapport), l'attribution des dossiers entre agents du BRI (instructeurs/gestionnaires de paie) se fait en fonction du numéro de SOI du demandeur.

Cette clé de répartition aboutit à des écarts significatifs (du simple au double) dans le nombre des dossiers attribués à chaque agent (voir tableau n°5).

Tableau 5 : Nombre de dossiers affectés par instructeur en 2012

| | 2012 | % par instructeur | Ecart avec l'instructeur de tête |
|----------------------|------|-------------------|----------------------------------|
| Instructeur 1 | 337 | 24% | 0 |
| Instructeur 2 | 267 | 19% | -20,77% |
| Instructeur 3 | 265 | 19% | -21,36% |
| Instructeur 4 | 248 | 18% | -26,41% |
| Instructeur 5 | 216 | 15% | -35,91% |
| Instructeur 6 | 177 | 13% | -47,48% |

Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

Le même phénomène, quoique moins marqué, touche également les gestionnaires de paie du BRI.

Tableau 6 : Nombre de dossiers affectés par gestionnaire de paie en 2011

| | 2011 | % par instructeur | Ecart avec le gestionnaire de tête |
|-----------------------|------|-------------------|------------------------------------|
| Gestionnaire 1 | 400 | 18% | 0% |
| Gestionnaire 2 | 394 | 18% | -2% |
| Gestionnaire 3 | 378 | 17% | -6% |
| Gestionnaire 4 | 345 | 16% | -14% |
| Gestionnaire 5 | 336 | 15% | -16% |
| Gestionnaire 6 | 325 | 15% | -19% |

Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

Selon la DRH, les chiffres des tableaux 5 et 6 doivent être pris avec précaution car le fichier d'origine des données (ARE) a été très irrégulièrement alimenté et des dossiers ont été réattribués sans que l'information soit systématiquement saisie dans ledit fichier.

1.3.1.5. Les délais de traitement des dossiers

Le délai de traitement complet d'un dossier par le BRI est le délai existant entre le dépôt de la demande d'allocation chômage auprès de ce service et le virement de la première indemnisation.

Comme le montre le tableau suivant, le délai moyen de traitement complet a été réduit à deux mois en 2012, alors qu'il avoisinait les quatre mois en 2010.

Tableau 7 : Délai moyen de traitement complet par le BRI (en jours)

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------|--------|-------|-------|
| 81,69 | 111,25 | 78,54 | 59,62 |

Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

Malgré les progrès réalisés par le BRI en 2012, 48 % des dossiers enregistrés continuent à être traités dans un délai supérieur à 60 jours et 10 % dans un délai qui dépasse les 120 jours (voir tableau n°8).

Tableau 8 : Délai de traitement complet par le BRI (nombre de dossiers par tranches)

| | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % | 2012 | % | Sur la période | % |
|---------------------|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|----------------|-----|
| J+1 à 30 | 111 | 12% | 41 | 4% | 120 | 12% | 211 | 24% | 372 | 12% |
| J+31 à 60 | 306 | 33% | 256 | 23% | 328 | 34% | 255 | 29% | 839 | 28% |
| J+61 à 90 | 242 | 26% | 315 | 28% | 258 | 27% | 253 | 28% | 826 | 28% |
| J+91 à 120 | 123 | 13% | 193 | 17% | 116 | 12% | 88 | 10% | 397 | 13% |
| J+121 à 200 | 98 | 11% | 194 | 17% | 99 | 11% | 68 | 9% | 361 | 12% |
| J+201 à 300 | 23 | 2% | 71 | 6% | 36 | 4% | 12 | 1% | 119 | 4% |
| plus de 300J | 20 | 3% | 56 | 6% | 10 | 1% | 2 | 0% | 68 | 3% |

Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

Il est évidemment instructif de rechercher comment se décompose le délai de traitement complet d'un dossier.

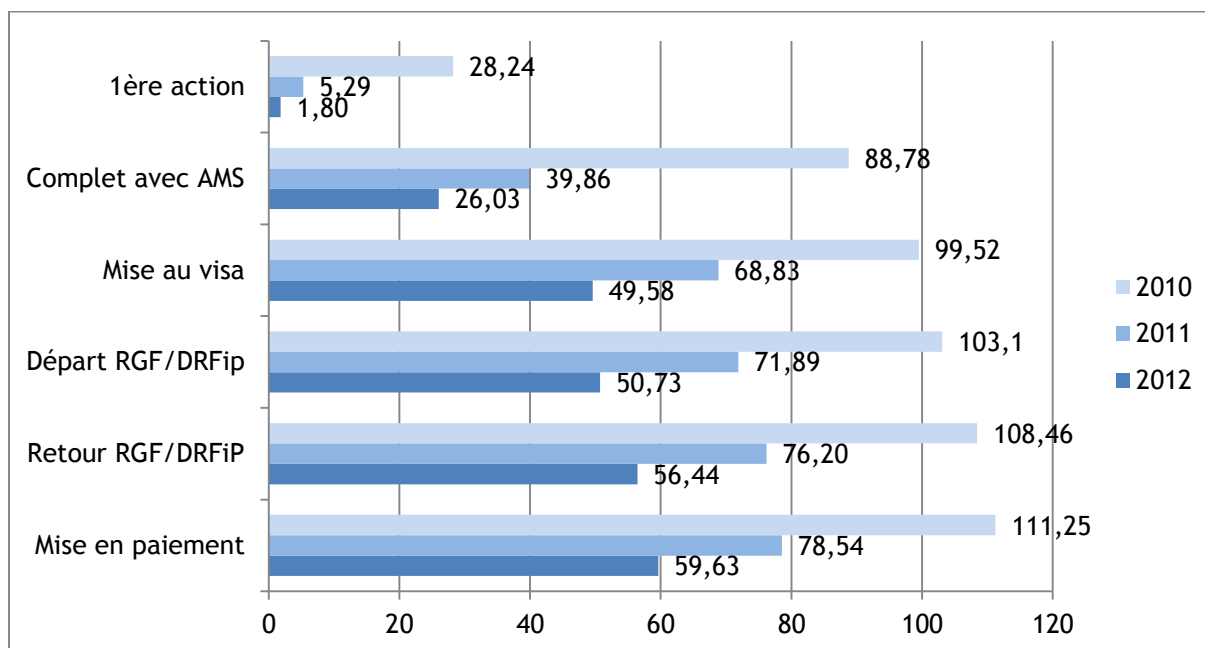
Compte tenu des éléments figurant dans le fichier ARE, les rapporteurs ont identifié cinq délais intermédiaires :

- le délai de « première action » qui sépare la date de dépôt du dossier et la première intervention de l'instructeur (généralement pour envoyer la demande d'attestation mensuelle d'actualisation à Pôle Emploi et saisir le dossier dans ARE) ;
- le délai « dossier complet avec AMS » (date de dépôt de la demande/réception de l'AMS) ;
- le délai de « mise au visa » (date de dépôt de la demande/date de transmission du dossier instruit au responsable de la section « instruction ») ;

- le délai séparant la date de dépôt de la demande et la date d'envoi du dossier à la DRFiP ;
- le délai séparant la date de dépôt de la demande et la date du retour du dossier de la DRFiP.

Le graphique suivant indique la durée moyenne de chacun de ces délais intermédiaires pour les années 2010, 2011 et 2012.

Graphique 2 : Délais moyens d'action (en jours)



Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

On constate que :

- le délai de « première action » a fortement diminué entre 2010 et 2012 en raison de la refonte du dispositif d'accueil du BRI et notamment de la mise en place d'instructeurs de permanence pour réceptionner les nouveaux dossiers ;
- des progrès importants ont également été réalisés en matière de production de l'AMS, peut-être en raison du travail de sensibilisation effectué par les instructeurs de permanence au moment du dépôt des dossiers de demandes d'allocation chômage ;
- le délai consacré à l'instruction proprement dite des dossiers (différence entre le délai de mise au visa et le délai « complet avec AMS ») s'est en revanche accru passant de 10,74 jours en moyenne en 2010 à 24,55 jours en 2012 ;

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH émet des doutes sur la fiabilité de ses données conduisant au constat de l'allongement de ce délai intermédiaire. Selon elle, ledit délai devrait être meilleur en 2012 qu'en 2010.

- le délai induit par le contrôle comptable de la DRFiP est resté stable (5 jours et demi environ).

1.3.2. Les données de stock

1.3.2.1. Le montant des allocations versées

On trouvera ci-après un tableau communiqué par le BREM qui récapitule le montant des allocations chômage versées par la collectivité parisienne (Ville et Département) de 2008 à 2011 ainsi que le nombre de bénéficiaires correspondants. Les chiffres figurant dans ce tableau sont issus du logiciel de paie RH21.

Tableau 9 : Montant des allocations pour perte d'emploi versées (RH21)

| ENTITE | Données | ANNEE 2008 | ANNEE 2009 | ANNEE 2010 | ANNEE 2011 |
|---|--------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| VILLE | MONTANT VERSE AUX ALLOCATAIRES | 7 349 274 € | 7 790 328 € | 7 263 214 € | 7 703 746 € |
| | NOMBRE DE BENEFICIAIRES | 1 311 | 1 285 | 1 293 | 1 318 |
| DEPARTEMENT | MONTANT VERSE AUX ALLOCATAIRES | 4 453 603 € | 5 750 684 € | 5 803 841 € | 5 720 367 € |
| | NOMBRE DE BENEFICIAIRES | 747 | 918 | 940 | 912 |
| Total MONTANT VERSE AUX ALLOCATAIRES | | 11 802 877 € | 13 541 012 € | 13 067 055 € | 13 424 113 € |
| <i>Total NOMBRE DE BENEFICIAIRES</i> | | <i>2 058</i> | <i>2 203</i> | <i>2 233</i> | <i>2 230</i> |

Source : BREM

S'agissant des sommes consacrées au paiement des allocations chômage, l'exploitation des données contenues dans le logiciel GALPE aboutit à des résultats légèrement inférieurs à ceux fournis par le BREM à partir de RH21, notamment pour l'année 2009.

Tableau 10 : Montant des allocations pour perte d'emploi versées (GALPE)

| (en euros) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 (estimation) | Moyenne annuelle |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Ville | 7 394 832 | 7 216 971 | 7 696 297 | 6 849 083 | 7 289 296 |
| Département | 5 663 153 | 5 838 513 | 5 722 813 | 6 001 926 | 5 806 601 |
| Total | 13 057 985 | 13 055 484 | 13 419 110 | 12 851 009 | 13 095 897 |

Source : IGVP d'après le logiciel GALPE

On retiendra que depuis 2009 la collectivité parisienne consacre chaque année en moyenne un peu plus de 13 M€ à l'indemnisation du chômage (7,3 M€ pour la Ville et 5,8 M€ pour le Département de Paris).

Si le volume des dépenses liées à l'indemnisation du chômage reste stable, en revanche le nombre de versements effectués chaque année diminue puisqu'il passe de 11 837 en 2009 à 8 917 en 2012.

Tableau 11 : Nombre total de versements aux allocataires

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 (estimation) | Moyenne annuelle |
|--------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|------------------|
| Total | 11 837 | 11 533 | 10 339 | 8 917 | 10 657 |

Source : IGVP d'après le logiciel GALPE

La même tendance se dessine pour les acomptes concernant les premiers versements, lesquels représentent environ 15 % des sommes totales versées.

Tableau 12 : Analyse des acomptes effectués pour premiers versements

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Moyennes annuelles sur la période |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------|
| Valeur nette | 1 625 293 € | 2 301 242 € | 2 228 360 € | 1 821 418 € | 1 994 078 € |
| Nombre d'acomptes | 1 003 | 1 071 | 1 022 | 921 | 1 004 |
| Acompte moyen | 1 620 € | 2 149 € | 2 180 € | 1 977 € | 1 981 € |
| Acompte minimal | 32 € | 40 € | 15 € | 30 € | |
| Acompte maximal | 14 826 € | 30 970 € | 19 997 € | 10 001 € | |

Source : IGVP d'après le fichier ARE de DRH/BRI

Le tableau précédent appelle deux remarques complémentaires :

- le BRI verse quelquefois des acomptes d'un montant très faible (un acompte de 15 € a ainsi été repéré en 2011) alors que chaque opération de versement induit des coûts administratifs de gestion ;
- il existe à l'inverse des acomptes très importants (30 970 € en 2010) qui laissent supposer que les délais d'instruction ont été trop longs pour certains dossiers ou que l'allocataire a déposé tardivement sa demande.

1.3.2.2. Le nombre et la typologie des allocataires

Le tableau n°9 (voir supra) montre que le nombre d'allocataires est constant depuis 2009, se situant aux environs de 2 230 chômeurs indemnisés par an, ce qui est cohérent avec l'évolution du montant des dépenses correspondantes constatées au cours de la période (un peu plus de 13 M€ chaque année). En 2011, chaque chômeur indemnisé a coûté en moyenne 6 019 € à la collectivité parisienne (13,424 M€ / 2 230 allocataires) hors frais de gestion.

La répartition des chômeurs entre Ville et Département de Paris est stable : 58 % des allocataires sont indemnisés par la Ville et 42 % par le Département.

Les deux tableaux suivants, qui portent sur l'année 2011, montrent toutefois que la typologie des chômeurs est très différente au sein de chacune de ces deux collectivités : alors que les chômeurs indemnisés par la Ville sont majoritairement des vacataires (57 % du total) et des contractuels (33 %), les personnes ayant bénéficié de contrats aidés dominent très largement l'effectif des chômeurs du Département (86 %).

Tableau 13 : Répartition des allocataires Ville par type d'emploi en 2011

| Nature du personnel | Nombre de bénéficiaires | |
|-------------------------|-------------------------|-------------|
| | | % |
| EMPLOIS AIDES | 0 | 0% |
| VACATAIRES | 746 | 57% |
| CONTRACTUELS | 430 | 33% |
| TITULAIRES/STAGIAIRES | 120 | 9% |
| ASSISTANTS FAMILIAUX | 0 | 0% |
| ASSISTANTES MATERNELLES | 21 | 2% |
| AGENT DE MENAGE | 1 | 0% |
| Total | 1 318 | 100% |

Source : IGVP d'après des données BREM et le logiciel GALPE

Tableau 14 : Répartition des allocataires Département par type d'emploi en 2011

| Nature du personnel | Nombre de bénéficiaires | |
|-------------------------|-------------------------|-------------|
| | | % |
| EMPLOIS AIDES | 781 | 86% |
| VACATAIRES | 6 | 1% |
| CONTRACTUELS | 62 | 7% |
| TITULAIRES/STAGIAIRES | 1 | 0% |
| ASSISTANTS FAMILIAUX | 62 | 7% |
| ASSISTANTES MATERNELLES | 0 | 0% |
| AGENT DE MENAGE | 0 | 0% |
| Total | 912 | 100% |

Source : IGVP d'après des données BREM et le logiciel GALPE

Les rapporteurs ont estimé qu'il pouvait être également intéressant de déterminer la probabilité de survenue du risque « indemnisation du chômage » pour la collectivité parisienne en fonction du statut des agents qu'elle emploie.

Pour ce faire, ils ont calculé, pour chaque catégorie d'emploi, le ratio existant entre le nombre de chômeurs indemnisés en 2011 et l'effectif des agents présents la même année. Ils ont obtenu les résultats suivants :

- contrats aidés : 46 %
- contractuels : 9 %
- vacataires : 4 %
- titulaires : moins de 0,3 %.

Le risque « indemnisation du chômage » est donc fort pour les personnels engagés sous contrat aidé, modéré pour les contractuels et les vacataires et quasi nul pour les titulaires.

Il n'est pas certain que ce risque soit pris en compte au moment du recrutement des agents.

1.4. Le bilan critique

Le dispositif parisien d'indemnisation du chômage est complexe sans pour autant être totalement fiable, coûteux quoique peu performant notamment en termes de délais. Il est en outre largement incompréhensible pour les allocataires.

Même si des efforts ont été réalisés par le BRI et ont permis d'améliorer la situation et de réduire la durée de traitement des dossiers, il est clair que des difficultés persistent aux différents stades du processus.

Les rapporteurs ont recensé 11 points faibles qui sont détaillés dans les pages qui suivent.

1.4.1. L'information des agents sur l'indemnisation du chômage par leur direction de rattachement est insuffisante

L'agent dont les fonctions prennent fin s'adresse naturellement à son UGD pour obtenir des renseignements sur l'indemnisation du chômage. Or, celle-ci ne dispose pas forcément des compétences nécessaires pour lui délivrer une information complète et à jour sur le sujet¹⁸.

En pratique, l'UGD se borne la plupart du temps à envoyer par courrier à l'intéressé la fiche-type sur l'indemnisation du chômage (voir annexe II) en même temps que son certificat de travail, ce qui peut poser problème pour les personnels ayant une maîtrise insuffisante de l'écrit.

Dans ces conditions, les rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable que les UGD des quatre directions qui génèrent le plus de demandes d'allocation chômage (DASCO, DDEEES, DAC, DASES) soient invitées à suivre une formation sur l'indemnisation de la perte involontaire d'emploi.

Recommandation 1 : Inviter les UGD de la DASCO, de la DDEEES, de la DAC et de la DASES à suivre une formation sur l'indemnisation du chômage afin qu'elles puissent mieux accompagner les agents dont les fonctions s'achèvent.

1.4.2. La production et la délivrance de l'attestation employeur dématérialisée posent problème

Les rapporteurs ont identifié trois difficultés principales concernant l'AED :

- elle n'est pas délivrée systématiquement à chaque fin de fonctions ;
- le plus souvent, elle est remise à l'agent concerné à l'issue d'un délai trop long ;
- les informations qu'elle contient ne sont pas toujours fiables.

¹⁸ Des formations sur l'indemnisation de la perte involontaire d'emploi sont bien proposées par la Ville de Paris, mais elles n'ont pas un caractère obligatoire. Les UGD de la DASCO que les rapporteurs ont rencontrées dans le cadre de la mission ignoraient d'ailleurs leur existence.

En application de l'article R.1234-9 du code du travail, la Ville de Paris doit délivrer à chacun de ses salariés « *au moment de l'expiration ou de la rupture du contrat de travail* » une attestation employeur lui permettant de faire valoir ses droits au chômage.

En pratique, cette obligation réglementaire n'est pas systématiquement respectée, notamment pour les vacataires en raison du nombre très important de décisions d'embauche dont ils peuvent faire l'objet¹⁹ et qui normalement devraient toutes donner lieu à la délivrance d'une attestation employeur.

Pour cette catégorie de personnels, les rapporteurs ont d'ailleurs constaté que les services déconcentrés de la DASCO exigeaient la présentation d'une demande écrite indiquant la période au titre de laquelle l'attestation employeur était sollicitée avant de saisir le BREM²⁰.

Cette situation n'est susceptible d'évoluer que si le recrutement des vacataires se fait à l'avenir non plus sur la base de décisions d'embauche multiples mais sur le fondement d'un support juridique unique. A titre indicatif, les rapporteurs signalent que la Ville de Rennes fait ainsi signer à ses vacataires une lettre d'engagement qui mentionne la nature des tâches qu'ils auront à effectuer, la période durant laquelle ils pourront être employés (par exemple du 3 septembre 2012 au 4 juillet 2013 pour un vacataire de la filière « animation ») ainsi que les taux horaires bruts applicables (voir annexe VI). A l'issue de la période d'emploi, une seule attestation employeur est délivrée sur la base de ce document.

Recommandation 2 : Recruter les vacataires, notamment ceux de la DASCO, sur la base d'un support juridique unique afin de faciliter la délivrance de l'attestation employeur.

Par ailleurs, il est clair que les délais de production de l'attestation employeur ne sont pas satisfaisants. Au second semestre 2012, la Ville de Paris pouvait mettre jusqu'à un mois et demi pour délivrer ce document qui doit normalement être remis à l'agent dès la fin de ses fonctions et qui lui est indispensable pour s'inscrire à Pôle Emploi et faire valoir ses droits au chômage.

Les délais excessifs constatés en la matière s'expliquent par le passage à la procédure dématérialisée (effective depuis le 1^{er} juillet 2012), mais aussi par des causes organisationnelles.

Aujourd'hui, la production de l'AED repose sur un schéma qui fait intervenir un échelon administratif déconcentré (l'UGD qui rassemble les informations concernant le contrat de travail et les motifs de sa rupture) et une unité comptable centrale (le BREM qui fournit les éléments de rémunération nécessaires à partir du module ad hoc du logiciel de paie RH21). On peut se demander s'il ne serait pas plus pertinent de déconcentrer totalement la production de l'attestation employeur en en confiant la réalisation intégrale aux UGD (dont on rappelle qu'elles ont accès à RH21). Cette solution est déjà en œuvre à la DDEES pour les contrats aidés avec des résultats tout à fait convenables (remise de l'attestation employeur à l'agent le lendemain du dernier jour du contrat). Elle est également pratiquée au CASVP sans problème particulier. Le transfert de la production de l'AED aux UGD se heurterait toutefois à trois obstacles :

¹⁹ D'après les informations communiquées par la DASCO, en 2011 cette direction a pris plus de 100 000 décisions d'embauche.

²⁰ Les autres directions (par exemple la DAC) procèdent, semble-t-il, de la même manière.

- le niveau moyen de compétences des UGD ;
- l'interdiction qui leur est faite de délivrer des attestations comportant des éléments de rémunération ;
- les déséconomies d'échelle liées à la déconcentration.

L'autre solution envisageable consiste à confier au BRI la production de l'ensemble des AED (hors contrats aidés et AFD). Ce choix d'organisation a été fait à Lyon où l'unité dédiée à l'indemnisation du chômage établit toutes les attestations employeur du personnel municipal.

Ce scénario, à condition qu'un contrôle interne soit instauré, présente au moins deux avantages.

En premier lieu, il permet de rester dans une logique de centralisation, a priori plus économe en ressources. Il pousse même cette logique à son terme, puisqu'il confie la responsabilité de toute la chaîne « chômage » (production des AED, traitement des demandes d'allocation chômage, paiement des allocations) à une seule et même entité administrative (le BRI), ce qui devrait normalement aboutir à fluidifier le processus d'indemnisation et à raccourcir les délais.

En second lieu, cette option évite que la même tâche soit effectuée deux fois par deux services distincts, comme c'est le cas actuellement. En effet, les agents du BRI lorsqu'ils établissent le « tableau de calcul » pour déterminer les salaires de référence d'un allocataire refont en réalité le même travail que celui que les agents du BREM ont réalisé avant eux pour produire son attestation employeur. La seule différence réside dans le fait que les instructeurs du BRI travaillent à partir de bulletins de salaire papier et à l'aide d'Excel alors que les agents du BREM s'appuient directement sur le module informatique AED de RH21. Si la production de l'ensemble des AED de l'administration parisienne (hors contrats aidés et AFD) est transférée au BRI, il pourrait être envisagé de doter ce service du module Info-Attest, qui est l'extension de GALPE dédiée à la production des attestations employeur dématérialisées, de telle sorte que toute la chaîne « chômage » se fasse sous environnement GALPE.

S'agissant enfin du problème de fiabilité concernant les informations contenues dans les attestations employeur et notamment dans celles des vacataires de la DASCOS, il pourrait être résolu en ouvrant aux agents du BRI chargés de produire l'AED un droit d'accès à l'application E-Planning. Cet outil informatique, utilisé pour la gestion des vacataires de la DASCOS, permet en effet de retrouver l'ensemble des décisions d'embauche concernant un vacataire particulier et donc de fiabiliser l'AED.

Recommandation 3 : Confier au BRI la production de l'ensemble des AED (hors contrats aidés et assistants familiaux départementaux) en le dotant du module Info-Attest et en lui ouvrant un droit d'accès à E-Planning.

Tout en reconnaissant que les délais trop longs de production de l'AED sont en partie liés à l'intervention de différents acteurs (UGD, bureau des rémunérations), la DRH émet, dans le cadre de la procédure contradictoire, des réserves sur le bien-fondé de la recommandation n°3. Elle souligne notamment qu'un changement d'organisation et d'outil informatique est peu intéressant alors que l'AED est destinée à disparaître en 2016 (voir infra paragraphe 2.1.2.) pour être remplacée par un nouveau dispositif (la « déclaration sociale nominative ») que le BRI n'a pas vocation à gérer. Elle s'interroge également sur les conditions pratiques de mise en œuvre de cette proposition : qualités d'Info-Attest à évaluer, nombre d'emplois à transférer au BRI à déterminer.

1.4.3. Les pièces exigées par le bureau des retraites et de l'indemnisation sont trop nombreuses

Contrairement aux autres collectivités et établissements publics contactés dans le cadre de l'audit, la Ville de Paris demande à ses futurs allocataires de produire, à l'appui de leur demande, un certain nombre de documents qu'elle leur a elle-même délivrés et qu'elle peut facilement récupérer via son logiciel de paie RH21. C'est le cas notamment des 13 derniers bulletins de salaire.

A l'avenir, les documents de cette nature ne devraient plus être exigés que pour les éventuels contrats avec d'autres employeurs que la Ville de Paris.

Recommandation 4 : Réduire le nombre de pièces à fournir au moment du dépôt de la demande d'allocation chômage au BRI.

1.4.4. L'accueil des demandeurs d'emploi peut être amélioré

Les rapporteurs remarquent en premier lieu que les personnes qui se présentent pour déposer un dossier n'ont pas la possibilité de faire de photocopies sur place, y compris en acquittant un prix en échange de ce service. Lorsqu'un demandeur ne dispose que de l'original de la pièce qu'il doit produire, l'instructeur de permanence refuse de photocopier le document en cause et lui suggère de retourner le faire à son agence Pôle Emploi. D'autres employeurs publics (Ville de Rennes, CASVP, etc.) ont indiqué aux rapporteurs fournir ce service gratuitement.

En second lieu, force est de constater que les locaux de la rue Audubon ne sont pas aménagés pour l'accueil du public. C'est notamment le cas du rez-de-chaussée où l'agent d'accueil reçoit les allocataires assis derrière une simple table au lieu de disposer d'un comptoir de réception. Au premier étage, l'espace d'attente et les deux bureaux destinés à recevoir le public ne sont pas non plus dignes d'une collectivité de la taille de la Ville de Paris.

Enfin, on notera qu'il n'existe pas au BRI de charte d'accueil ni d'autre dispositif visant à garantir la qualité du service.

Le BRI aurait donc intérêt à s'engager dans une démarche Qualiparis²¹ à condition, d'une part, qu'il existe un consensus sur le sujet au sein de l'équipe (compte tenu du caractère fortement participatif de ce type de projet) et, d'autre part, que la labellisation puisse être obtenue avant mars 2014 (les élections municipales généreront en effet un pic d'activité pour le BRI lié aux fins de contrat des collaborateurs de cabinet qui pourrait perturber le bon déroulement de la certification).

Recommandation 5 : Améliorer l'accueil du public du BRI notamment en lançant rapidement une démarche Qualiparis ou, à défaut, en élaborant une charte d'accueil.

1.4.5. Le système d'information existant est inadapté

Le système d'information qui supporte le processus d'indemnisation du chômage repose sur plusieurs outils qui ne sont pas interfacés.

La production de l'AED se fait via un module spécifique du logiciel de paie RH21. Le calcul des droits au chômage est réalisé grâce au logiciel GALPE. Quant au paiement des allocations chômage, il s'effectue par le biais de RH21.

²¹ La démarche Qualiparis consiste à définir un référentiel comportant un certain nombre d'engagements dont le respect est ensuite vérifié par un organisme de certification indépendant.

Aucune de ces trois applications n'a de lien automatisé avec la suivante. En clair, les informations concernant les rémunérations de référence des allocataires, contenues dans RH21 et ayant servi à l'établissement de l'AED, sont retraitées et ressaisies manuellement dans GALPE. De la même manière, les résultats obtenus dans GALPE sont ressaisies manuellement dans RH21 pour permettre le paiement des allocations chômage. Pour pallier cette difficulté et l'inadaptation du calendrier de paie RH21, la décision a été prise d'adopter à partir de mars 2013 GALPE Paie (extension de GALPE), ce qui devrait faciliter les opérations de paie des allocations chômage.

Dans ces conditions, les rapporteurs estiment qu'il serait logique que toute la chaîne « chômage » passe sous environnement GALPE (Info-Attest pour la production de l'AED, GALPE pour le calcul des droits au chômage, GALPE Paie pour le paiement des allocations chômage, Info-Alloc pour l'information via Internet des allocataires).

Recommandation 6 : Faire supporter tout le processus « indemnisation du chômage » par des outils issus de l'environnement GALPE.

S'agissant du logiciel métier GALPE, les rapporteurs constatent qu'il est sous-utilisé par le BRI. La fonction « prétraitement » n'est pas active, ce qui a contraint le service à mettre en place le fichier ARE (en parallèle de GALPE) pour assurer le suivi des dossiers en cours d'instruction. Il en résulte que la fonction « statistiques » de GALPE ne peut être exploitée, ce qui prive le BRI d'outils de pilotage. L'application métier GALPE sert uniquement à calculer le montant de l'allocation chômage et la durée maximale d'indemnisation, alors que cet outil a des potentialités beaucoup plus importantes. Même la production de l'arrêté d'indemnisation n'est pas faite sous GALPE mais sous WORD, ce qui est évidemment source d'erreurs²².

Recommandation 7 : Abandonner l'outil de suivi ARE et utiliser toutes les fonctionnalités de GALPE.

1.4.6. L'organisation interne du BRI a été revue mais reste perfectible

La réorganisation du BRI opérée fin 2010 a eu des effets positifs. La mise en place d'un accueil physique pour le dépôt des nouveaux dossiers a notamment permis de réduire sensiblement le délai de « première action ».

Cette réorganisation, toutefois, comporte des limites.

S'agissant de l'accueil des allocataires, on notera tout d'abord qu'il n'a pas été mis fin à la possibilité d'envoyer les demandes d'allocation chômage par courrier²³, alors que ce mode de saisine du BRI devrait être réservé à des cas exceptionnels (chômeurs ayant déménagé en province, etc.). Par ailleurs, la fonction « accueil » et la fonction « traitement des dossiers » n'ont pas été suffisamment cloisonnées, ce qui complique voire entrave le travail quotidien des instructeurs et des gestionnaires de paie lesquels doivent assurer également des tâches d'accueil (permanences de réception des nouveaux dossiers une fois par semaine pour les agents de la section « instruction », permanences téléphoniques quatre matinées par semaine pour les instructeurs et les gestionnaires de paie).

Concernant le traitement des dossiers, les rapporteurs estiment que certaines pratiques du BRI sont critiquables.

²² Une réflexion est en cours au BRI pour fusionner l'arrêté d'indemnisation (produit sous Word) et la lettre de notification de droits (produite sous GALPE).

²³ D'après les indications recueillies par les rapporteurs, 20 % environ des dossiers continuent à parvenir au BRI par voie postale.

En premier lieu, l'attribution des dossiers aux agents du BRI en fonction du numéro de SOI des allocataires conduit à une répartition inégale de la charge de travail (un instructeur peut ainsi se voir confier deux fois plus de dossiers que son collègue). Qui plus est, dans le système actuel, les dossiers affectés à un agent absent (congé, maladie, etc.) restent en souffrance jusqu'à son retour, ce qui a forcément un impact négatif sur les délais.

En second lieu, il est surprenant que l'instruction proprement dite des dossiers ne démarre qu'après réception de l'AMS (c'est-à-dire après une attente moyenne de 26 jours en 2012). Il serait beaucoup plus pertinent de procéder à l'instruction des dossiers dès qu'ils sont complets (sans AMS), de notifier ensuite à l'allocataire concerné ses droits au chômage, puis de lui verser l'allocation à laquelle il a droit une fois que celui-ci a justifié de son « pointage » à Pôle Emploi²⁴. Ce changement de procédure ne réduirait pas le délai moyen d'indemnisation, mais permettrait à chaque allocataire de disposer plus rapidement d'un document spécifiant ses droits au chômage dont il pourrait se prévaloir éventuellement pour négocier des facilités de crédit auprès de son banquier ou de ses autres créanciers.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DRH a indiqué que cette préconisation était appliquée depuis la mi-mars 2013.

En troisième lieu, les rapporteurs rappellent que les instructeurs du BRI ne déterminent pas les droits au chômage d'un allocataire à partir de son AED (ce que fait Pôle Emploi), mais en se fondant sur un « tableau de calcul » qu'ils confectionnent eux-mêmes (voir paragraphe 1.2.1.3. du rapport). Cette pratique, qui s'explique par le manque de fiabilité de l'attestation employeur et qui a été imposée par le comptable public, aboutit à un surcroît important de travail pour les agents du BRI et donc à un allongement des délais, sans pour autant garantir l'exactitude des droits au chômage calculés (la DRFiP signale un taux d'erreurs de 10 %).

En quatrième lieu, le mode de distribution des AMS au sein du BRI n'est pas très satisfaisant. Reçus par la section « paie », ces justificatifs de « pointage » peuvent mettre plusieurs jours avant de parvenir à la section « instruction » lorsqu'ils concernent des dossiers en cours d'instruction, ce qui pèse évidemment sur les délais d'indemnisation.

Enfin, il faut noter que la séparation des opérations d'instruction et de paie, mise en place avec la réorganisation du service, n'a pas emporté l'adhésion de tous les agents du BRI, certains regrettant l'époque où ils avaient à traiter chaque dossier attribué de bout en bout.

Compte tenu de l'ensemble de ce constat, les rapporteurs proposent de réorganiser le BRI en scindant clairement la fonction « front office » (gestion des relations avec le public) et la fonction « back office » (traitement administratif des dossiers). Cette réorganisation a été conçue à effectif constant (18 ETP + l'agent chargé du courrier et des archives).

L'unité en charge du « front office », qui pourrait se composer de 4 ETP (3 agents de catégorie C sous la responsabilité d'un cadre B) spécialement formés à l'accueil du public et à GALPE, aurait pour mission de :

- fixer les rendez-vous pour les dépôts de dossiers (la règle étant désormais de recevoir sur rendez-vous tout nouveau demandeur) ;
- accueillir les demandeurs ;
- vérifier les dossiers entrants ;

²⁴ C'est du reste ainsi que procèdent les différents établissements et collectivités contactés par l'Inspection générale lors de l'audit.

- enregistrer ces dossiers dans GALPE (avec la fonction « prétraitement ») ;
- délivrer les accusés de réception aux demandeurs ;
- envoyer les demandes d’attestation mensuelle d’actualisation à Pôle Emploi ;
- renseigner les allocataires sur toutes les questions touchant au traitement des dossiers (instruction/paie) ;
- donner de l’information sur les dispositifs municipaux existant en matière d’accompagnement des demandeurs d’emploi (voir infra paragraphe 1.1.10.).

L’unité en charge du « back office » comprendrait 13 ETP (12 C sous la responsabilité d’un cadre B) et devrait :

- produire les AED à la demande des directions (voir paragraphe 1.4.2. du rapport) ;
- instruire les demandes d’allocation chômage sans attendre la réception de l’AMS et en s’appuyant sur l’AED et non plus sur le « tableau de calcul » qui serait abandonné (le gain de temps ainsi réalisé au niveau de l’instruction permettrait de compenser la nouvelle charge de travail liée à la production de l’AED) ;
- payer les allocations chômage via GALPE Paie.

Le « back office » serait divisé en quatre trinômes ou trois quadrinômes qui auraient chacun à leur tête un chef de groupe. Les dossiers seraient attribués à ces unités en fonction du statut des allocataires, les trinômes ou quadrinômes les plus expérimentés prenant en charge les dossiers de vacataires. Chaque trinôme ou quadrinôme serait responsable du traitement de chaque dossier de bout en bout (AED, instruction, paie).

Un cadre A continuerait à assurer la supervision du pôle « chômage » du BRI et l’exploitation des outils de pilotage.

Recommandation 8 : Réorganiser le BRI en séparant la fonction « front office » et la fonction « back office ».

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH souscrit à cette proposition mais estime, d’une part, que les moyens humains nécessaires à sa mise en œuvre sont sous-évalués par l’Inspection générale et, d’autre part, que la solution préconisée pour l’encadrement intermédiaire est peu adaptée et risque de faire disparaître la polyvalence des cadres B.

1.4.7. Une meilleure prise en compte de certains risques d’erreur ou de fraude est nécessaire

[.....]

[.....

].

[.....

].

[.....]

].

Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

1.4.8. Les délais d'indemnisation sont difficilement compressibles

En 2012, le délai moyen d'indemnisation était d'environ deux mois à compter de la date de dépôt du dossier complet au BRI.

Même si la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures (instruction des dossiers sur la base de l'AED, réorganisation du BRI, rationalisation du système d'information, etc.) est susceptible de raccourcir encore ce délai, il est probable que la Ville de Paris ne pourra pas descendre en-deçà d'un certain seuil que les rapporteurs estiment à un mois minimum²⁵.

En tout état de cause, la Ville de Paris ne pourra indemniser ses chômeurs aussi rapidement que Pôle Emploi peut le faire pour au moins trois raisons :

- le délai supplémentaire induit par le redoublement de la demande d'allocation (d'abord auprès de Pôle Emploi, puis du BRI) ;
- celui résultant de l'envoi sous forme papier de l'AMS ;
- le passage obligatoire par le comptable public, ce dont Pôle Emploi est dispensé.

1.4.9. Le dispositif est particulièrement coûteux

Le coût de la gestion de l'indemnisation du chômage par le seul BRI peut être estimé à 963 405 € par an.

Cette somme se décompose de la manière suivante :

Tableau 15 : Coûts de gestion de l'indemnisation du chômage

| | | |
|--------------------------------|---|---------------------|
| Masse salariale | 1,25 Cat. A ; 2 Cat. B ; 17 Cat. C ; 1 CUI (coûts pondérés 2013) | 712 268,50 € |
| Frais de fonctionnement | <u>Téléphone</u> : 77 € par agent ; <u>Fournitures de bureau</u> : 240 € ; <u>Mobilier</u> : 150 € ; <u>Affranchissements</u> : 399 € ; <u>Papier</u> : 106 € ; <u>Abonnements</u> : 48 € (<i>Données DRH Etude Bravo 2008</i>) | 19 635,00 € |
| Charges immobilières | Coût moyen par agent selon la DILT : 10 940 € | 210 595,00 € |
| Formation | Estimation moyenne du BRI | 5 000,00 € |
| Logiciel GALPE | Coût annuel minimal du logiciel selon l'Acte d'Engagement du marché n°20101050003753 | 15 906,80 € |
| | | 963 405,30 € |

Source : IGVP

²⁵ Les collectivités et établissements publics interrogés dans le cadre du présent audit ont annoncé des délais moyens d'indemnisation allant d'un à trois mois.

Ces dépenses représentent, pour 2011, un coût de gestion net (hors allocations chômage) équivalant à :

- 93 € par acte financier (versement d'un acompte ou d'une allocation chômage) ;
- 432 € par chômeur indemnisé.

Par ailleurs, si l'on rapporte cette somme de 963 405 € aux dépenses consacrées chaque année en moyenne à l'indemnisation du chômage par la collectivité parisienne (13,096 M€), on constate que les frais de gestion se montent à 7,36 %.

Ce chiffre est particulièrement élevé. En effet, d'après les estimations auxquelles les rapporteurs ont pu avoir accès dans le cadre de la mission, les coûts de gestion des allocations pour perte d'emploi supportés par les collectivités publiques ayant choisi l'auto-assurance se situent ordinairement dans une fourchette comprise entre 1,7 % et 3 %.

1.4.10. Les demandeurs d'emploi ne sont pas accompagnés dans leur recherche d'emploi

Les demandeurs d'emploi indemnisés par la collectivité parisienne ne reçoivent aucun soutien de sa part en dehors du versement des allocations chômage. En particulier, on ne leur fournit pas d'aide dans leurs démarches de retour vers l'emploi (aide à la rédaction de curriculum vitae ou de lettres de motivation). On ne les oriente pas non plus vers les dispositifs existants de la DDEES (maisons des entreprises et de l'emploi, missions locales, etc.) où de tels services sont proposés. De même, on ne leur signale pas les postes éventuellement disponibles à la Ville. Il est tacitement admis que cette tâche d'accompagnement incombe exclusivement à Pôle Emploi.

Les rapporteurs signalent que la Ville de Rennes a mis en place un dispositif spécifique à destination des chômeurs qu'elle indemnise. Un courrier leur est systématiquement envoyé au moment de la notification de leurs droits au chômage pour les informer qu'un agent est à leur disposition afin de les aider à rédiger un CV, une lettre de motivation, etc. Cet agent a connaissance des offres d'emploi de la Ville de Rennes.

A Paris, on pourrait demander au BRI de diffuser auprès des allocataires de l'information sur les dispositifs municipaux existant en matière d'aide au retour vers l'emploi.

Recommandation 9 : Informer les chômeurs indemnisés par la Ville de Paris des dispositifs municipaux existant en matière d'aide au retour vers l'emploi.

[.....
.....] *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

1.4.11. Les relations avec les partenaires extérieurs doivent être modernisées

Exception faite de l'AED, les échanges avec Pôle Emploi et la DRFiP se font aujourd'hui exclusivement sous forme papier (DAMA, AMS, dossiers transmis au comptable public).

Il serait souhaitable qu'à l'avenir ces échanges de documents soient dématérialisés.

Recommandation 10 : Dématérialiser les échanges avec Pôle Emploi et avec la DRFiP.

Par ailleurs, les rapporteurs considèrent que les relations de la Ville de Paris avec Pôle Emploi seraient facilitées si un référent attitré au sein de cet opérateur était désigné. Pour l'instant, on tente de résoudre les divers problèmes qui peuvent survenir (doubles rejets, mise en place de l'AED, etc.) en demandant à la Médiatrice de la Ville de Paris d'intervenir auprès de son homologue de Pôle Emploi.

Recommandation 11 : Négocier avec Pôle Emploi la désignation d'un référent attitré pour la Ville de Paris.

2. LES PISTES POUR L'AVENIR

On étudiera dans cette seconde partie du rapport les avantages et les inconvénients respectifs des trois modes de gestion de l'indemnisation du chômage ouverts à la collectivité parisienne (gestion directe en auto-assurance, délégation de gestion à Pôle Emploi tout en restant auto-assureur, adhésion à l'UNEDIC pour les personnels non-titulaires) avant de présenter le projet d'évolution préconisé par l'Inspection générale.

2.1. Les trois scénarios envisageables

2.1.1. La gestion directe en auto-assurance

C'est la formule actuellement utilisée : la Ville de Paris assure seule à la fois la gestion des allocations d'assurance chômage de ses anciens agents (calcul des droits et paiement des indemnités) et leur financement.

Comme on l'a vu précédemment (cf. paragraphe 1.4. du rapport), ce système a un coût élevé pour une qualité de service relativement médiocre. On peut estimer que la collectivité parisienne consacre chaque année en moyenne 14,059 M€ à l'indemnisation du chômage (13,096 M€ d'allocations chômage auxquels s'ajoutent 963 405 € de frais de gestion).

A court et moyen termes, il n'y a pas de raison de penser que ce poste de dépense puisse être sensiblement réduit. En effet, d'une part, les sommes dévolues au financement des indemnités de chômage ne connaîtront pas d'évolution à la baisse (elles pourraient même au contraire augmenter à la fois à cause du contexte général de crise économique qui freine la reprise d'activité des demandeurs d'emploi indemnisés et du fait du départ prévisible d'un certain nombre de collaborateurs de cabinet au moment des élections municipales de 2014). D'autre part, les frais de gestion ne diminueront pas, sauf à réduire l'effectif du pôle « indemnisation du chômage » du BRI (les dépenses de personnel représentent en effet environ 75 % des coûts de gestion directe de l'indemnisation du chômage). Cette hypothèse reste toutefois peu vraisemblable. En effet, les gains de productivité qui seront réalisés en rationalisant le processus d'instruction des demandes d'allocation (suppression du « tableau de calcul » et détermination des droits au chômage sur la base de l'AED) et le système d'information support (passage de toute la chaîne « chômage » sous environnement GALPE) serviront à compenser la prise en charge par le BRI de la production des attestations employeur.

Par ailleurs, les rapporteurs ne sont pas persuadés que l'option consistant à externaliser les opérations de calcul des droits au chômage auprès d'un prestataire privé²⁶ (le versement des allocations restant toujours à la charge de la Ville de Paris) soit réaliste. Outre le fait que la Ville de Paris aurait toujours à supporter en plus du prix payé à son cocontractant les frais de gestion liés aux opérations de versement des allocations chômage, cette solution aurait l'inconvénient de faire entrer un acteur supplémentaire dans le circuit d'indemnisation du chômage. Qui plus est, le prestataire pressenti a lui-même indiqué aux rapporteurs que la complexité des dossiers de vacataires constituait pour lui un obstacle difficilement surmontable.

²⁶ Dans une note du 29 mars 2012, la DRH a envisagé l'hypothèse d'un marché [.....] destiné à lui confier l'instruction des dossiers dont elle a évalué le montant à [.....] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Si la Ville de Paris fait le choix de rester en gestion directe, il existe en revanche des marges de progression en matière de qualité du service rendu aux usagers (amélioration de l'accueil et de l'information, simplification des formalités, réduction des délais, etc.) à condition évidemment que le dispositif soit réformé en profondeur (réorganisation du BRI, rationalisation des outils informatiques, modernisation des relations avec Pôle Emploi et la DRFiP, etc.).

Toutefois, les progrès à attendre sur ce terrain seront limités et, comme on l'a expliqué au paragraphe 1.4.8. du rapport, il est peu probable que la Ville de Paris puisse être aussi performante que Pôle Emploi, notamment en termes de délais d'indemnisation.

D'une manière plus générale, les rapporteurs notent que la gestion directe de l'indemnisation du chômage par les employeurs publics a pour effet de tenir en échec la logique de la loi n°2008-126 du 13 février 2008, laquelle a confié à un opérateur unique (Pôle Emploi) d'une part l'accueil, l'inscription et le placement des demandeurs d'emploi (précédemment confiés à l'ANPE) et d'autre part leur indemnisation (rôle que jouaient les ASSEDIC). Dans le mode de gestion actuel, le chômeur issu des rangs de l'administration parisienne ne peut bénéficier de ce guichet unique et conserve obligatoirement deux interlocuteurs : Pôle Emploi pour lui délivrer ses justificatifs de « pointage » et faciliter son retour à l'emploi, la Ville de Paris pour lui verser ses allocations chômage.

2.1.2. La délégation de gestion à Pôle Emploi

Dans cette formule, la Ville de Paris ne verse pas de cotisations d'assurance chômage, mais rembourse à Pôle Emploi le montant des allocations chômage que cet opérateur paie effectivement pour son compte à ses anciens agents (titulaires et non-titulaires) augmenté de frais de gestion.

Cette solution présente deux avantages majeurs.

En premier lieu, elle génère des coûts de gestion plus faibles que ceux constatés en gestion directe (le financement des allocations chômage restant lui inchangé). En effet, d'après les indications qui ont été fournies aux rapporteurs par la direction générale de Pôle Emploi, les frais de gestion facturés par cet opérateur aux employeurs publics autres que l'Etat²⁷ seraient de l'ordre de 2 % des paiements réalisés. Ils se décomposeraient comme suit :

- un coût forfaitaire de départ,
- un coût à l'acte (instruction de chaque demande d'allocation),
- un forfait mensuel de prise en charge réelle,
- un coût pour les autres services rendus (répétition des indus, recours, etc.).

Le coût total supporté par la Ville de Paris peut donc être estimé à 13,358 M€ (13,096 M€ d'allocations chômage + 262 000 € de frais de gestion), soit une économie de 700 000 € par an par rapport à la situation actuelle. On précisera toutefois que la prise en charge par Pôle Emploi du stock des chômeurs déjà indemnisés par la collectivité parisienne est optionnelle et renchérit donc le coût susmentionné.

En second lieu, la délégation de gestion offre un meilleur service au chômeur. Celui-ci, en effet, n'a plus qu'un seul interlocuteur (Pôle Emploi) et est donc soumis à des formalités allégées (une seule demande d'allocation à faire au lieu de deux). Ses droits lui sont notifiés normalement dans un délai maximum de 15 jours. Enfin, il peut bénéficier de

²⁷ La convention signée le 2 septembre 2011 entre l'Etat et Pôle Emploi fixe à 1,1 % le niveau des frais de gestion avec un surcoût de 0,5 % la première année de délégation.

prestations plus étendues (aide différentielle de reclassement, etc.), la Ville de Paris ne versant que l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et l'allocation de retour à l'emploi formation (AREF).

La mise en œuvre de ce scénario se heurte toutefois à deux difficultés.

En premier lieu, Pôle Emploi n'en est encore qu'à la phase de démarrage de ce processus de délégation. A la date de l'audit, seuls deux ministères (ministère de la défense et des anciens combattants, ministère de la culture) et une entreprise publique (SNCF) en bénéficient. La convention-type qui doit être proposée aux autres employeurs publics n'est pas encore totalement finalisée. Par ailleurs, il est probable que Pôle Emploi accordera dans les mois qui viennent la priorité aux départements ministériels qui souhaiteront faire appel à ses services dans le cadre de la convention du 2 septembre 2011 signée avec l'Etat. Dans ces conditions, la Ville de Paris ne peut donc déléguer immédiatement à Pôle Emploi la gestion de ses chômeurs.

En second lieu, le transfert de gestion à Pôle Emploi nécessite que les attestations employeur délivrées par la Ville de Paris soient totalement fiables, ce qui pour l'heure n'est pas encore le cas. A ce sujet, les rapporteurs précisent que l'AED est un dispositif temporaire qui devrait normalement disparaître en 2016 avec la mise en place de la déclaration sociale nominative²⁸ (DSN). Si la Ville de Paris souhaite déléguer la gestion de l'indemnisation du chômage à Pôle Emploi, elle peut donc avoir intérêt à attendre 2016 pour le faire.

Concrètement, le basculement en gestion déléguée exigera :

- un délai estimé à neuf mois environ à compter de la signature de la convention avec Pôle Emploi pour procéder à la migration des dossiers et au calage des systèmes d'information respectifs (à titre indicatif, on signale que le ministère de la défense et des anciens combattants et Pôle Emploi ont eu besoin de 15 mois pour transférer un stock de 12 000 chômeurs actifs) ;
- le versement d'une provision destinée à garantir le paiement des allocations chômage, ce qui induit un coût initial important de l'ordre de 4,5 M€ (estimation calculée à partir de la convention Etat/Pôle Emploi du 2 septembre 2011 qui prévoit une provision de l'employeur public correspondant à quatre mois d'indemnisation du chômage).

2.1.3. L'adhésion à la convention d'assurance chômage de l'UNEDIC²⁹

Dans ce cas, la Ville de Paris doit acquitter comme un employeur privé des cotisations sur les rémunérations brutes de ses personnels non-titulaires (les personnels titulaires ne sont pas concernés par le dispositif), que ceux-ci soient ou non ultérieurement pris en charge par Pôle Emploi au titre de l'assurance chômage.

La convention d'assurance chômage en vigueur du 6 mai 2011 fixe le taux des contributions d'assurance à 6,40 %, part employeur et part salariale confondues. Afin que le choix du régime d'indemnisation soit neutre pour les agents du secteur public, les cotisations à verser par l'employeur public sont donc de 6,40 % pour ses personnels non soumis au 1 %

²⁸ La DSN (article 35 de la loi n°2012-387 du 22 mars 2012) vise à rassembler l'ensemble des formalités administratives adressées par les entreprises aux organismes de protection sociale et à remplacer les déclarations sociales périodiques ou événementielles existantes (telles que l'AED). Avec la DSN, les employeurs effectueront une transmission mensuelle de données individuelles des salariés à l'issue de la paie.

²⁹ Fin 2010, 49 452 collectivités territoriales et établissements publics administratifs étaient affiliés volontairement au régime d'assurance chômage. C'est du reste l'option qui a été choisie par le nouvel établissement public Paris Musées.

solidarité (agents percevant une rémunération inférieure à l'indice majoré 308 soit moins de 1 426,13 € par mois au 1^{er} juillet 2012) et d'environ 5,40 %³⁰ pour les autres dans la limite de quatre fois le plafond de la Sécurité sociale.

A priori, l'adhésion au régime d'assurance chômage est peu intéressante financièrement pour la collectivité parisienne. En effet, elle génère une dépense annuelle évaluée à 14,273 M€ sur la base des rémunérations brutes 2011 fournies par le BREM (voir tableau n°16). En outre, compte tenu de l'existence d'un délai de carence de six mois suivant la date d'adhésion, la première année coûterait à la Ville de Paris environ 20,773 M€ (14,273 M€ de cotisations + 6,5 M€ correspondant à la prise en charge d'une moitié d'une année d'indemnisation du chômage). Si on procède au lissage de ces sommes sur six ans (durée minimale d'adhésion à l'UNEDIC), on aboutit à un coût moyen annuel de 15,356 M€, soit un surcoût annuel de 1,3 M€ par rapport à la gestion directe. Qui plus est, dans cette formule, la collectivité parisienne doit continuer à prendre en charge le financement et la gestion des allocations chômage de ses agents titulaires, ce qui augmente encore ce surcoût.

Tableau 16 : Rémunération brute des non-titulaires Ville et Département de Paris

| (en euros) | Non soumis au 1 % solidarité | Soumis au 1% solidarité |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Catégories | Rémunération brute 2011 | Rémunération brute 2011 |
| Vacataires | 34 738 175 | 32 747 499 |
| Assistantes familiales | 1 136 283 | 36 305 258 |
| Emplois aidés | 23 384 906 | 161 632 |
| Non titulaires catégorie C | 36 256 659 | 3 338 006 |
| Non titulaires catégorie B | 2 260 566 | 10 914 060 |
| Non titulaires catégorie A | 2 964 801 | 61 459 643 |
| Total | 100 741 390 | 144 926 099 |

Source : BREM

Si seul le Département de Paris adhère au régime d'assurance chômage (solution juridiquement possible puisque celui-ci dispose de la personnalité morale), on parvient à des résultats tout à fait différents.

En effet, dans cette hypothèse, le coût annuel de l'adhésion est estimé à 3,510 M€ (sur la base des rémunérations figurant dans le tableau n°17) avec une première année à 6,4 M€ (3,5 M€ de cotisations + 2,9 M€ de financement des allocations chômage durant la période de carence) soit après lissage sur une période de six ans une dépense d'environ 4 M€ par an.

³⁰ La contribution de solidarité (ou 1 % solidarité) étant calculée sur la base de la rémunération nette alors que les cotisations chômage le sont sur la base de la rémunération brute, il en résulte que la part à la charge de l'employeur public est légèrement supérieure à 5,40 %.

Tableau 17 : Rémunération brute des non-titulaires Département de Paris

| (en euros) | Non soumis au 1 % solidarité | Soumis au 1 % solidarité |
|----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Catégories | Rémunération brute 2011 | Rémunération brute 2011 |
| Vacataires | 952 832 | 1 407 902 |
| Assistantes familiales | 508 783 | 23 642 502 |
| Emplois aidés | 23 384 906 | 3 394 |
| Non titulaires catégorie C | 3 972 932 | 53 975 |
| Non titulaires catégorie B | 1 607 088 | 496 906 |
| Non titulaires catégorie A | 1 489 288 | 1 588 762 |
| Total | 31 915 829 | 27 193 440 |

Source : BREM

L'adhésion du Département de Paris à l'UNEDIC permettrait de réaliser une économie théorique de l'ordre de 1,8 M€ par an sur six ans (5,8 M€ d'allocations chômage effectivement payés en moyenne par cette collectivité³¹ hors frais de gestion - 4 M€ de cotisations au régime d'assurance chômage).

En outre, dans cette hypothèse, les frais de gestion supportés par la collectivité parisienne du fait de l'indemnisation du chômage pourraient sensiblement baisser puisque Pôle Emploi prendrait progressivement en charge tous les chômeurs non-titulaires du Département (à terme, environ 40 % du total des chômeurs³²).

Cette baisse des coûts de gestion (évaluée à 2 M€ environ sur une période de six ans) compenserait une partie des sommes nécessaires au paiement des allocations déjà liquidées au moment du passage de relais à Pôle Emploi que les rapporteurs estiment à 5,91 M€ (912 chômeurs percevant 6 019 € par an pendant une durée d'indemnisation moyenne de 393 jours³³).

Au total, sur six ans, l'économie induite par une adhésion du Département de Paris à l'UNEDIC s'élèverait donc à environ 6,9 M€ (1,80 M€ d'économie par an X 6 ans + 2 M€ de frais de gestion économisés sur la même période - 5,91 M€ d'allocations à verser aux chômeurs restant à la charge du Département).

L'existence d'une période de carence de six mois et la prise en charge financière des indemnités des chômeurs en stock lors du basculement vers Pôle Emploi font toutefois que les gains résultant d'une adhésion à l'UNEDIC ne se feront pas sentir immédiatement.

Le tableau suivant, réalisé en partant de l'hypothèse d'une adhésion du Département de Paris au régime d'assurance chômage au 30 juin 2013, montre en effet que les deux premières années (2013 et surtout 2014) seront plus coûteuses qu'en gestion directe, le bénéfice du changement de mode de gestion n'apparaissant qu'à compter de 2015.

³¹ Voir tableau n° 10.

³² Voir paragraphe 1.3.2.2. du rapport.

³³ Ce chiffre correspond à celui de l'indicateur conjoncturel de durée au chômage (ICDC) du 3^{ème} trimestre 2012 donné par Pôle Emploi.

Tableau 18 : Comparaison des coûts adhésion à l'UNEDIC / gestion directe du chômage pour le Département de Paris dans l'hypothèse d'une adhésion au 30 juin 2013

| (en M€) | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Cotisations à verser à l'UNEDIC | 1,75 | 3,51 | 3,51 | 3,51 | 3,51 | 3,51 | 3,51 |
| Allocations chômage à verser | 5,80 | 5,49 | 0,42 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Frais de gestion (7,36 %) afférents | 0,43 | 0,40 | 0,03 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Coût total de l'adhésion à l'UNEDIC</i> | <i>7,98</i> | <i>9,40</i> | <i>3,96</i> | <i>3,51</i> | <i>3,51</i> | <i>3,51</i> | <i>3,51</i> |
| Coût de la gestion directe y compris frais de gestion | 6,23 | 6,23 | 6,23 | 6,23 | 6,23 | 6,23 | 6,23 |
| Différence de coût adhésion UNEDIC / gestion directe | +1,75 | +3,17 | -2,27 | -2,72 | -2,72 | -2,72 | -2,72 |

Source : IGVP

Compte tenu de la typologie des chômeurs du Département (86 % de contrats aidés), on notera que le problème lié à la production de l'AED ne se pose pas et n'est pas susceptible de faire obstacle au basculement vers Pôle Emploi.

Si cette option était retenue, il faudrait que le Département de Paris signe un contrat d'adhésion avec l'URSSAF, cet organisme étant chargé de la perception des cotisations chômage. On rappelle que la prise en charge effective des chômeurs démarrerait avec un décalage de six mois (1^{er} janvier 2014 en cas d'adhésion au 30 juin 2013). Le paiement des cotisations chômage s'effectuerait mensuellement.

Bien évidemment, la collectivité parisienne devrait continuer à assurer le financement et la gestion des allocations chômage des agents de la Ville de Paris et des personnels titulaires du Département de Paris.

2.2. Le projet de réforme préconisé par l'Inspection générale

Il combine les trois modes de gestion décrits précédemment avec un double objectif : faire baisser les dépenses liées à l'indemnisation du chômage supportées par l'administration parisienne et améliorer le service rendu aux chômeurs.

On peut le décrire à partir du calendrier suivant :

2013 : Moderniser la fonction « indemnisation du chômage »

Cette action comporte deux volets, le premier concernant directement le BRI, le second nécessitant l'intervention d'autres services ou directions de la Ville de Paris.

⇒ Recommandations relevant du BRI

- Réduire le nombre de pièces à fournir au moment du dépôt de la demande d'allocation chômage (recommandation n°4) ;
- Améliorer l'accueil des usagers notamment en engageant une démarche Qualiparis (recommandation n°5) ;
- Faire supporter tout le processus « indemnisation du chômage » par des outils issus de l'environnement GALPE (recommandation n°6) ;
- Abandonner le fichier ARE et utiliser toutes les fonctionnalités du logiciel métier GALPE (recommandation n°7) ;

- Réorganiser le pôle « indemnisation du chômage » en séparant la fonction « front office » et la fonction « back office » (recommandation n° 8) ;
- Informer les chômeurs indemnisés par la Ville de Paris des dispositifs municipaux existant en matière d'aide au retour à l'emploi (recommandation n° 9).

⇒ **Préconisations nécessitant l'intervention d'autres services ou directions de la Ville de Paris**

- Inviter les UGD des directions générant le plus de chômeurs (DASCO, DDEEES, DAC, DASES) à suivre une formation sur l'indemnisation du chômage (recommandation n° 1) ;
- Recruter les vacataires, notamment ceux de la DASCO, sur la base d'un support juridique unique (recommandation n° 2) ;
- Confier au BRI la production des attestations employeur dématérialisées à l'exception de celles concernant les contrats aidés et les AFD (recommandation n° 3) ;
- Dématérialiser les échanges avec Pôle Emploi et la DRFiP (recommandation n° 10) ;
- Négocier avec Pôle Emploi la désignation d'un référent attitré pour la Ville de Paris (recommandation n° 11).

30 juin 2013 : Faire adhérer le Département de Paris au régime d'assurance chômage

Ce choix permettrait de faire une économie de 6,9 M€ sur six ans avec toutefois une augmentation des dépenses en 2013 (+1,75 M€) et en 2014 (+3,17 M€).

La prise en charge des chômeurs par Pôle Emploi (qui démarrerait effectivement au 1^{er} janvier 2014) ne poserait pas de difficulté particulière puisque les AED des contrats aidés (86% des chômeurs indemnisés par la Département) sont d'ores et déjà produites et délivrées de manière satisfaisante par la DDEEES.

Recommandation 12 : Faire adhérer le Département de Paris à l'UNEDIC au 30 juin 2013 pour une prise en charge effective de ses non-titulaires par Pôle Emploi à compter du 1^{er} janvier 2014.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH valide cette proposition tout en souhaitant que sa mise en œuvre soit différée de six mois. La DF, de son côté, n'est pas favorable à une adhésion à court terme du Département au régime d'assurance chômage compte tenu de l'augmentation des dépenses que ce scénario engendrerait en 2013 et 2014.

2014 : Réduire l'effectif du BRI

L'adhésion du Département de Paris au régime d'assurance chômage (outre l'économie de 6,9 M€ sur six ans qu'elle induit) aura pour effet de réduire le nombre de dossiers à traiter par le BRI (à terme, 40 % de chômeurs indemnisés en moins).

L'effectif de ce service pourra donc être revu à la baisse. Sur l'année 2014, quelques ETP pourraient ainsi être progressivement redéployés.

2016 : Transférer la gestion de l'indemnisation du chômage des agents de la Ville de Paris à Pôle Emploi

Cette opération s'étalerait vraisemblablement sur l'année 2016 si l'intégralité du stock des chômeurs Ville de Paris (titulaires et non titulaires) était transférée à Pôle Emploi.

Elle induirait des économies pour la Ville de Paris puisque les frais de gestion facturés par Pôle Emploi (de l'ordre de 2 %) sont inférieurs à ceux constatés en gestion directe (7,36 %).

Au 1^{er} janvier 2017, la collectivité parisienne n'assurerait donc plus que le financement et la gestion des allocations chômage des personnels titulaires du Département de Paris et de ses agents non-titulaires ayant présenté une demande d'allocation chômage antérieurement au 1^{er} janvier 2014 (date de prise en charge effective des non-titulaires du Département par Pôle Emploi au titre de l'assurance chômage) soit quelques individus au maximum.

Par ailleurs, à cette date, l'AED aura en principe disparu pour être remplacée par la DSN.

Les agents du pôle « indemnisation du chômage » du BRI pourraient alors être redéployés, la gestion des derniers chômeurs étant reprise par le bureau des rémunérations.

Recommandation 13 : Déléguer la gestion de l'indemnisation du chômage des agents de la Ville de Paris à Pôle Emploi en 2016.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 :** Inviter les UGD de la DASCO, de la DDEEES, de la DAC et de la DASES à suivre une formation sur l'indemnisation du chômage afin qu'elles puissent mieux accompagner les agents dont les fonctions s'achèvent. 25
- Recommandation 2 :** Recruter les vacataires, notamment ceux de la DASCO, sur la base d'un support juridique unique afin de faciliter la délivrance de l'attestation employeur..... 26
- Recommandation 3 :** Confier au BRI la production de l'ensemble des AED (hors contrats aidés et assistants familiaux départementaux) en le dotant du module Info-Attest et en lui ouvrant un droit d'accès à E-Planning. 27
- Recommandation 4 :** Réduire le nombre de pièces à fournir au moment du dépôt de la demande d'allocation chômage au BRI. 28
- Recommandation 5 :** Améliorer l'accueil du public du BRI notamment en lançant rapidement une démarche Qualiparis ou, à défaut, en élaborant une charte d'accueil..... 28
- Recommandation 6 :** Faire supporter tout le processus « indemnisation du chômage » par des outils issus de l'environnement GALPE. 29
- Recommandation 7 :** Abandonner l'outil de suivi ARE et utiliser toutes les fonctionnalités de GALPE..... 29
- Recommandation 8 :** Réorganiser le BRI en séparant la fonction « front office » et la fonction « back office » 31
- Recommandation 9 :** Informer les chômeurs indemnisés par la Ville de Paris des dispositifs municipaux existant en matière d'aide au retour vers l'emploi. 33
- Recommandation 10 :** Dématérialiser les échanges avec Pôle Emploi et avec la DRFiP. 33
- Recommandation 11 :** Négocier avec Pôle Emploi la désignation d'un référent attitré pour la Ville de Paris. 34
- Recommandation 12 :** Faire adhérer le Département de Paris à l'UNEDIC au 30 juin 2013 pour une prise en charge effective de ses non-titulaires par Pôle Emploi à compter du 1^{er} janvier 2014. 41
- Recommandation 13 :** Déléguer la gestion de l'indemnisation du chômage des agents de la Ville de Paris à Pôle Emploi en 2016. 42

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de traitement des droits au chômage a été transmis le 25 février 2013 au directeur des ressources humaines, au directeur des finances, à la directrice des affaires scolaires et au directeur du développement économique, de l'emploi et l'enseignement supérieur.

La réponse au rapport provisoire du directeur des ressources humaines a été adressée par note en date du 5 avril 2013.

La réponse au rapport provisoire du directeur des finances a été adressée par note en date du 10 avril 2013.

Note du directeur des ressources humaines du 5 avril 2013

MAIRIE DE PARIS



Direction des ressources humaines

Sous-Direction de la gestion des personnels et des carrières

Bureau des retraites et de l'indemnisation

N/Ref :

Affaire suivie par :

Paris,

le 5 - AVR. 2013

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet :

Audit du processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires

P.J. :

Vous m'avez adressé le rapport provisoire « audit du processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires ». Mes observations concernent le descriptif du processus (points 1.1 à 1.3), le bilan critique et les recommandations d'organisation interne (1.4) et les pistes d'externalisation pour l'avenir (2.1).

Descriptif du processus

Le rapport provisoire décrit avec justesse l'ensemble du dispositif. Toutefois, je me dois d'apporter des corrections sur quatre sujets.

Point 1.2.1.3 : les rapporteurs évaluent à 19 ETP (y compris 1 contrat aidé et hors 0,25 ETP de chef de bureau) les effectifs affectés à la fonction « chômage » dont 1 ETP pour les tâches de courrier et d'archivage. Or, ces tâches, qui représentent un peu moins d'un ETP, n'ont été isolées que pour régler des situations personnelles. La tâche « courrier » était auparavant assurée indifféremment par tous les agents de la section Affaires générales et l'archivage n'était pas correctement assuré.

Point 1.2.2.2 : la DRFIP évalue à 10% environ le taux d'erreurs constaté pour l'indemnisation du chômage. Cette affirmation de la DRFIP ne s'appuie, à ma connaissance, sur aucune donnée objective. Vu depuis le BRI, le nombre de rejets de dossiers par la DRFIP est tellement faible qu'il n'est pas comptabilisé. Au 1^{er} trimestre 2013, à l'occasion d'un changement de procédure, la DRFIP a transmis, pour la 1^{ère} fois, un état nominatif des rejets, qui a été étudié en détail par le BRI. Ceux-ci concernent, pour l'essentiel, l'absence d'une pièce justificative du paiement, ce qui ne constitue pas une erreur de fond et peut être facilement corrigé. L'erreur de calcul, de fréquence moyenne, se situe en général dans l'attestation employeur dématérialisée. Le bureau des rémunérations a déjà pu apporter certaines corrections sur la production des AED.

paris
info Le 3975
Paris.fr

Point 1.3.1.4 : la répartition des dossiers entre agents du BRI s'appuie sur le numéro SOI du demandeur. Les chiffres des tableaux 5 et 6 doivent être pris avec précaution car le fichier d'origine des données (fichier « ARE ») a été très irrégulièrement alimenté et des dossiers ont été réattribués à l'occasion de mouvements de personnels ou d'absences au travail, sans que l'information soit saisie systématiquement dans ce fichier. Par ailleurs, s'il peut y avoir des différences de charge entre les portefeuilles, il faut savoir que ces portefeuilles sont régulièrement réévalués et rééquilibrés.

Point 1.3.1.5 : les délais moyens de traitement calculés par les rapporteurs rejoignent les délais établis par le service et montrent les progrès accomplis depuis 2009. Toutefois, dans le détail, le rapport provisoire fait état de l'allongement du délai d'instruction proprement dite de 10,74 jours en 2010 à 24,55 en 2012. Il me semble que ce délai intermédiaire de 2010, tel que l'ont calculé les rapporteurs, doit s'appuyer sur des données inexactes, car il ne peut être meilleur qu'en 2012. En 2010, la situation était dégradée par une hausse soudaine d'activité ainsi que des problèmes qualitatifs et quantitatifs de personnels.

Bilan critique et recommandations d'organisation interne

Recommandation 1 : inviter les UGD de la DASCO, de la DDEEES, de la DAC et de la DASES à suivre une formation sur l'indemnisation du chômage afin de mieux accompagner les agents.

En effet, l'information des agents sur l'indemnisation du chômage est insuffisante. Depuis 2011, à l'initiative du BRI, le catalogue des stages de qualification professionnelle s'est enrichi d'une demi-journée de formation sur l'indemnisation du chômage, qui complète la demi-journée de formation sur les agents non titulaires. Cependant, ces stages n'ont pas de caractère obligatoire. Pour les 4 directions précitées, ils pourraient faire partie du cursus obligatoire de qualification des UGD. Mes services sont prêts à organiser les séances nécessaires pour mettre à niveau les UGD de ces 4 directions.

Recommandation 2 : recruter les vacataires, notamment ceux de la DASCO, sur la base d'un support juridique unique afin de faciliter la délivrance de l'attestation employeur.

Cette mesure est, en effet, la principale qui permettrait, en diminuant le volume des décisions, d'améliorer vraiment la délivrance des AED. Elle présente, en outre l'avantage de diminuer la charge de gestion des personnels d'animation par la DASCO et limite aussi le nombre de fins de contrat ouvrant un droit à allocations chômage. Cette recommandation suppose cependant un changement juridique non négligeable à expertiser.

Recommandation 3 : confier au BRI la production de l'ensemble des AED (hors contrats aidés et AFD) en le dotant du module Info-Attest et en lui ouvrant un droit d'accès à E-planning.

Les délais trop longs de production de l'AED sont effectivement en partie liés à l'intervention de plusieurs interlocuteurs (UGD et bureau des rémunérations) et le regroupement de l'établissement des AED dans une entité unique serait source de simplification. Toutefois, il faut remarquer que depuis le 14 janvier 2013, le BRI a déjà opéré une simplification en négociant avec la DRFIP l'abandon des calculs redondants sur les salaires de référence d'un allocataire, qu'il effectuait en doublon du travail du bureau des rémunérations.

Confier au BRI toute la responsabilité de la chaîne « chômage », y compris la production de l'AED, suppose qu'un certain nombre de conditions soient réunies :

Il est d'abord indispensable que le volume des AED soit préalablement réduit par l'adoption du support juridique unique pour les vacataires. En effet, en toute rigueur, ce sont 100 000 AED, qui devraient être traitées chaque année pour la DASCO.

Ensuite, il conviendra de vérifier les qualités de l'outil Info-Attest, en comparaison de la même fonctionnalité développée dans RH21 depuis le 1^{er} juillet 2012. Une démonstration rapide d'Info-Attest a permis de voir que son utilisation repose aujourd'hui sur la saisie manuelle de nombreux éléments, source d'erreur et de perte de temps. Compte tenu du volume des AED, il serait donc opportun d'interfacer cet outil avec RH 21.

En raison des délais certains de mise en œuvre de ces préalables et du coût des développements, il faut également évaluer cette hypothèse au regard du temps imparti au service, dans l'hypothèse d'une externalisation de l'indemnisation du chômage. Si une évolution notable doit intervenir en 2017, y a-t-il un réel intérêt à modifier les organisations ? La question se pose de la même façon si on considère que l'AED doit disparaître dans sa forme actuelle en 2016 et être remplacée par la Déclaration Sociale Nominative (DSN), qui n'aura pas vocation à être gérée par le BRI.

Enfin, si on peut supposer que les gains de productivité internes au BRI pourront servir à assurer partiellement la production des AED, il est prématuré de chiffrer ces gains et d'évaluer précisément les transferts d'emplois qui seraient nécessaires en cas de reprise des tâches aujourd'hui assurées par les UGD, notamment à la DASCO.

Recommandation 4 : réduire le nombre de pièces à fournir au moment du dépôt de la demande d'allocation chômage au BRI.

Cette simplification va prendre deux formes :

- d'abord l'ajustement du dossier déposé aux pièces strictement nécessaires à l'instruction et au contrôle du comptable public : une réflexion est actuellement en cours dans le service, après la simplification des pièces justificatives de paiement acceptée par la DRFIP et mise en œuvre le 14 janvier dernier ;
- ensuite, ainsi que vous le préconisez, l'édition par le futur « front office », à la place de l'allocataire, de tous les documents émanant de la Ville.

Recommandation 5 : améliorer l'accueil du public notamment en lançant rapidement une démarche QUALIPARIS.

Le rapport provisoire note que les chômeurs ne peuvent pas faire de photocopies sur place. Cela vient d'être corrigé, les personnes chargées de l'accueil ont désormais pour instruction de faire les photocopies nécessaires.

Les locaux ne sont pas adaptés à l'accueil du public. Immédiatement après le remplacement des deux ascenseurs, le RDC fera l'objet dans quelques semaines d'un aménagement spécifique, prévu depuis fin 2011 : installation d'un comptoir d'accueil, aménagement d'une salle d'attente, traitement acoustique. De plus, des bureaux ont été libérés au 1^{er} étage pour créer le « front office » préconisé.

Enfin, l'élaboration d'une charte d'accueil a été posée comme objectif transversal à toutes les sections du BRI en 2013. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une démarche labellisée QUALIPARIS car les services n'y sont pas encore prêts. Il est donc d'autant plus improbable que la labellisation puisse être obtenue avant la fin de la mandature, dans la perspective de l'indemnisation des collaborateurs de cabinet. On peut néanmoins penser qu'en 2014, une organisation plus performante permettra de prendre en charge, dans des délais corrects, le pic d'activité lié à la fin de la mandature.

Recommandation 6 : faire supporter tout le processus par des outils issus de l'environnement GALPE et **Recommandation 7 :** abandonner l'outil de suivi ARE et utiliser toutes les fonctionnalités de GALPE.

Il s'agit là de poursuivre et d'amplifier le travail commencé en 2012 : outre sa fonction « calcul des droits », GALPE doit servir, dès avril 2013, à verser les allocations aux chômeurs. De plus, depuis janvier 2013, la fonction pré-traitement est utilisée au dépôt de la demande d'allocations. En matière d'information par internet, l'achat et l'installation de l'outil d'information « Info-Alloc » sont prévus courant 2013. En revanche, le fichier « ARE » ne sera abandonné que lorsque la fonction « statistiques » de GALPE pourra prendre le relais, quitte à demander des développements spécifiques. Enfin, l'utilisation d'un document unique, issu de GALPE, pour notifier les droits à chômage, est déjà en cours d'étude avec la DRFIP.

Recommandation 8 : réorganiser le BRI en séparant clairement la fonction « front office » de la fonction « back office ».

Je souscris, à quelques nuances près, aux préconisations relatives à l'organisation du BRI.

La création d'un véritable pôle accueil, chargé des relations avec les allocataires, amplifie la création, en avril 2012, d'un poste dédié à l'accueil. Ce pôle se mettra en place début avril 2013. Il me semble cependant que le rapport provisoire sous-estime les moyens nécessaires à son fonctionnement.

En effet, ce pôle doit reprendre à son compte tous les appels téléphoniques (assurés par 13 agents aujourd'hui, 4 matinées par semaine) et le premier examen des demandes d'allocations. Les rapporteurs évaluent à 1 ETP le transfert de charge depuis les gestionnaires. Or, c'est en réalité une charge bien supérieure à 2 ETP.

En ce qui concerne l'encadrement intermédiaire, la solution préconisée par le rapport ne paraît pas envisageable : d'abord, il y a un déséquilibre trop important de charge de travail entre les fonctions du SA responsable du pôle accueil (encadrement de 4 personnes) et celles du SA chargé de la gestion, surtout si ce dernier devait assurer aussi la production des AED (encadrement de 12 agents). Ensuite, cette spécialisation va faire disparaître petit à petit la polyvalence des SA, qui leur permet de se remplacer mutuellement, ce qui est indispensable pour assurer les 2 trains de versements mensuels.

L'organisation paraît mieux appropriée avec une SA responsable du pôle accueil et d'un quadrinôme de gestion, l'autre SA étant responsable des 2 autres quadrinômes de gestion.

S'agissant du « back office », la fusion à nouveau des métiers « payeur » et « instructeur » en un seul était prévisible avec la simplification attendue de l'abandon de RH 21 comme outil de paie. Cette opération pourrait se faire avant ou après l'été 2013. Se voir confier les dossiers de vacataires, les plus complexes, sera difficile pour les personnels, même les plus expérimentés, compte tenu du poids relatif très lourd de ces dossiers. Aussi, cette option ne sera-t-elle sans doute mise en œuvre que si un consensus apparaît à l'occasion de la création du « back office ». La priorité me semble être la prise en charge collégiale des dossiers par les quadrinômes, ce qui permet de mieux mutualiser.

Enfin, la notification des droits sans attendre l'arrivée de l'attestation de Pôle Emploi, que vous préconisez, est en application depuis mi-mars 2013.

- 5 -

Recommandation n° 9 : informer les chômeurs des dispositifs municipaux existant en matière d'aide au retour vers l'emploi.

La création du pôle accueil va s'accompagner, courant 2013, de la mise à disposition d'informations sur ce sujet, en lien avec la DDEEES.

Recommandation n° 10 : dématérialiser les échanges avec Pôle emploi et avec la DRFIP.

Avec Pôle Emploi, une démarche initiée en 2012 par la Médiatrice de la Ville de Paris, devrait être appuyée pour faire démarrer le processus, qui est au point mort. Avec la DRFIP, une première opération de simplification des pièces justificatives « papier » a abouti en janvier 2013. La dématérialisation proprement dite interviendra dans le cadre du processus piloté à l'échelle de la Ville par le CC SEQUANA en 2014, lorsque la nouvelle version de GALPE aura été livrée.

Recommandation n° 11 : négocier avec Pôle emploi la désignation d'un référent attribué.

Sur ce sujet également, la Médiatrice a saisi le Médiateur National de Pôle Emploi, sans résultat jusqu'ici malheureusement.

Les pistes d'externalisation pour l'avenir

Recommandation n° 12 : faire adhérer le département de Paris à l'UNEDIC.

Techniquement et économiquement, cette option apparaît effectivement souhaitable et relativement facile à mettre en œuvre. Il semblerait plus opportun de prévoir un calendrier d'application différé de 6 mois.

De manière générale, il convient de rester prudent sur la décroissance du nombre de dossiers en stock et sur l'adaptation des effectifs en conséquence. D'abord, les dossiers du Département traités par Pôle emploi font partie des dossiers les plus simples, en constitution comme en paiement, du fait du chômage intégral. Ensuite, avec une majorité de contrats aidés et d'assistants familiaux, il faudra environ 2 ans pour enregistrer une baisse significative des dossiers. A terme, les quelques dossiers d'anciens fonctionnaires, toujours à la charge du Département, pourraient effectivement être repris soit par le bureau des rémunérations, soit par un agent dédié au BRI qui gèrera les droits des anciens allocataires jusqu'à leur mise en retraite. Enfin, ils pourraient aussi être confiés à un prestataire externe privé puisque le faible volume ne justifiera peut-être pas qu'une compétence métier soit conservée en interne à la collectivité parisienne.

Recommandation n° 13 : transférer la gestion de l'indemnisation du chômage des agents de la Ville à Pôle emploi.

Le scénario proposé par le rapport provisoire pour la Ville semble présenter des avantages importants sous réserve d'avoir la garantie que Pôle emploi reprenne les dossiers en stock et traite les dossiers des fonctionnaires. Il suppose également un effort financier non négligeable au moment du changement de situation, ce qui ne va pas de soi dans le contexte actuel.

Il conviendra aussi de s'interroger sur la nature et l'exercice des contrôles qui devront être opérés sur ces dépenses, en lien avec la DRFIP. Il serait notamment opportun de vérifier que les règles de coordination sont bien appliquées et que Pôle emploi ne facture pas à la Ville des indemnisations qu'il devrait prendre en charge pour son propre compte et non comme prestataire de la Ville.

- 6 -

En conclusion, je souhaiterais que le rapport définitif prenne en compte mes remarques relatives à la production des AED, qu'il ne me semble pas possible de confier au BRI sans qu'un certain nombre de préalables soient levés. Je souscris globalement aux autres recommandations d'organisation. La question de l'avenir du dispositif relève quant à elle de choix, qui ne sont pas à ce stade arrêtés.

Le Directeur des ressources humaines

Note du directeur des finances du 10 avril 2013

MAIRIE DE PARIS



Bureau de la synthèse budgétaire (F1)

Direction des Finances
Sous-direction des finances

N/Ref :

Paris, le 10 AVR. 2013

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Réponse de la direction des Finances au rapport provisoire sur le traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires

Le rapport provisoire d'audit sur le traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires fait apparaître un certain nombre de constats sur le processus actuel de traitement des droits au chômage mis en œuvre par notre collectivité et formule des recommandations sur l'évolution du dispositif. Ces constats et préconisations appellent les remarques suivantes de ma part.

1. Le niveau des coûts de gestion administrative du dispositif actuel appelle des mesures rapides d'optimisation.

L'Inspection générale estime le coût de la gestion de l'indemnisation du chômage par le seul Bureau des retraites et de l'indemnisation (BRI) de la DRH à 963 405 € par an. Ces dépenses de gestion administrative représentent 7,36 % du montant des allocations versées.

La DF partage le constat de l'Inspection générale sur l'existence de marges d'amélioration sur ce point, en comparaison notamment des coûts constatés dans d'autres collectivités publiques pratiquant également le régime de l'autoassurance.

Cette comparaison laisse apparaître d'importantes sources d'optimisation des ressources engagées dans le processus de traitement de l'indemnisation du chômage. La DF partage dès lors les préconisations de l'Inspection générale quant à la réorganisation des processus et des missions des services concernés.

2. Au regard des contraintes budgétaires pesant sur la collectivité, la DF ne préconise pas une adhésion à court terme du Département de Paris au régime d'assurance-chômage, qui générerait une augmentation des dépenses en 2013 (+1,75 M€) et en 2014 (+3,17 M€).

L'inspection générale préconise une adhésion du seul Département de Paris au régime d'assurance-chômage, qui permettrait selon les estimations retenues dans le rapport provisoire une économie de 2,27 M€ en 2015 puis une économie annuelle de 2,72 M€ de 2016 à 2019.

Ce scénario se traduirait néanmoins par une augmentation des dépenses par rapport à la situation actuelle en 2013 (+1,75 M€) et en 2014 (+3,17 M€), alors même que notre contexte budgétaire est fortement contraint (diminution des dotations de l'Etat, augmentation des dépenses de péréquation).

Pour réaliser des économies, la DF préconise donc de privilégier l'optimisation de notre dispositif interne.

Le Directeur des Finances

Copies :

Secrétaire Générale adjointe.
Directeur des ressources humaines

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Etapes d'un dossier d'indemnisation du chômage

Annexe 3 : Fiche pratique sur l'indemnisation du chômage

Annexe 4 : Notice sur la constitution du dossier de demande d'allocation chômage diffusée par la DDEES

Annexe 5 : Organigramme du bureau des retraites et de l'indemnisation (BRI)

Annexe 6 : Lettre d'engagement d'un vacataire de la Ville de Rennes

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.