

LE MÉDIATEUR NATIONAL

RAPPORT 2013

Mars 2014



SOMMAIRE

AVANT PROPOS	7
1. LE VÉCU DU MÉDIATEUR NATIONAL : PERCEPTION DE L'AMBIANCE DU MOMENT	11
1.1. Faire face à la spirale de la violence et de l'urgence	11
1.2. Constaté que toutes les réclamations ne sont pas toujours fondées	12
1.3. Expliquer le drame du chômage	13
1.4. Regarder Pôle emploi de l'intérieur	14
1.5. Comprendre pourquoi les réclamations persistent	15
2. L'ACTIVITÉ DES MÉDIATEURS S'EXERCE DANS UN CLIMAT DE PLUS EN PLUS TENDU ET PARFOIS CONFLICTUEL	17
3. LES DONNÉES CHIFFRÉES	25
3.1. La nature des saisines	26
3.2. Les motifs de saisine	28
3.3. Les origines des saisines	30
3.4. Les suites données aux dossiers	32
4. SUITES RÉSERVÉES AU RAPPORT SPÉCIFIQUE « LA GESTION DE LA LISTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI, LES RADIATIONS »	35
4.1. La date des radiations	35
4.2. Les courriers dématérialisés	36
4.3. Les motifs légitimes d'absence	37
4.4. Les préconisations qui n'ont pas encore été suivies d'effets	37
4.5. À propos des réclamations liées aux radiations	39

5. SUITES RÉSERVÉES AU RAPPORT SPÉCIFIQUE	
« LES INDUS »	41
5.1. Rappels	41
5.2. Les effets directs et indirects du rapport sur les indus	42
5.3. Les suites données aux préconisations	43
5.3.1. Une évolution réglementaire indispensable	43
5.3.2. Des pratiques à optimiser	43
5.3.3. Un système informatique à adapter	45
5.4. Les points de vigilance	47
5.4.1. La récupération à 100 % au mépris de la quotité saisissable	47
5.4.2. La gestion des Activités Non Salariées (ANS)	48
5.4.3. Les demandes de remise de dettes auprès des Instances Paritaires Régionales (IPR)	50
6. SUITES RÉSERVÉES AUX PRÉCONISATIONS D'AMÉLIORATION DES COURRIERS	53
7. PRÉCONISATIONS 2013 POUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE RENDU AUX USAGERS	55
7.1. Le Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP) : les limites du dispositif	55
7.1.1. Réalisation de courtes périodes d'emploi pendant un CSP : des divergences d'interprétation	56
7.1.2. Perte d'une activité conservée pendant un CSP : un impact financier pour le demandeur d'emploi	58
7.1.3. Sur le dispositif CSP en général : une information parfois défailante	60
7.2. Secteur privé/public : la responsabilité de la prise en charge de l'indemnisation des salariés privés d'emploi	62
7.2.1. La disponibilité : une indemnisation sous contrainte	63
7.2.2. Les règles de coordination : le casse-tête de la charge de l'indemnisation	65
7.3. L'extension du délai de déchéance	69
ANNEXES	73

AVANT PROPOS

Lorsqu'un médiateur rédige un rapport, il est prévisible qu'il décrive des difficultés, des misères soulagées et pointe des erreurs à ne plus commettre. C'est la loi du genre ! Lorsqu'il s'agit du Médiateur National de Pôle emploi, c'est alors à une litanie d'horreurs qu'on se prépare, tant le chômage et tout ce qui s'y rapporte est véhiculé comme le symbole de la souffrance de la France en 2014.

Je décrirai effectivement, en toute objectivité, ce qui ne va pas, mais aussi les points d'amélioration constatés suite à mes préconisations.

Le Médiateur occupe une place privilégiée d'observateur, non seulement de l'univers Pôle emploi, mais aussi du monde qui l'entoure. Il est en prise directe avec les changements de société et l'évolution des comportements professionnels. Or, les évolutions en cours sont lourdes de sens et de conséquences.

Aujourd'hui, l'activité réduite et la multiplicité des employeurs ne sont plus l'exception, il en va de même des étudiants qui doivent de plus en plus travailler pour financer leurs études ; même chose pour les retraités souvent contraints de reprendre une activité salariée pour compléter leur retraite.

Je souhaite aussi appliquer un dicton de mon Alsace natale et « *remettre l'église au milieu du village* ». Pôle emploi est une institution mal aimée et c'est sans doute inévitable compte tenu de son association avec l'angoisse du chômage. Mais pour autant, qu'est Pôle emploi ? C'est un opérateur qui agit pour le compte de l'État en ce qui concerne le placement et les minima sociaux, et pour le compte de l'Unédic pour l'indemnisation. C'est donc un opérateur qui applique un cadre législatif et réglementaire construit par l'État et les Partenaires Sociaux.

En juin 2013, la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale a publié un rapport, déposé par Madame Monique Iborra, députée de Haute Garonne. Plus d'une centaine de personnes ont été auditionnées, ministres, dirigeants de Pôle emploi, syndicalistes. J'ai moi-même été entendu et j'ai constaté que plusieurs de mes préconisations figuraient parmi les 39 propositions de ce rapport.

Si la France est le pays des rapports, c'est aussi celui où les décisions tardent à être prises ! Pour aider au changement et aux prises de conscience, ma contribution quotidienne réside, comme je l'ai déjà écrit, dans le rôle de *lobbying* que j'exerce dans les sphères internes et environnantes de Pôle emploi.

Ce rôle consiste, entre autres, à beaucoup me déplacer et à expliquer maintes et maintes fois le bien fondé de mes préconisations. À Pôle emploi et avec l'Unédic, ce travail porte ses fruits, ces dernières sont prises en compte !

Connaitre le quotidien de Pôle emploi, c'est passer du temps sur le terrain. À cet égard, je tiens à rendre un hommage particulièrement appuyé aux conseillers et aux directeurs d'agence, qui savent m'accueillir sans tabous, me parler de la vraie vie et des questions qui occupent leur quotidien. Chaque jour, ils délivrent des dizaines de milliers de services et accomplissent pour les demandeurs d'emploi mille et un miracles répétés, avec conscience, professionnalisme et efficacité. Ils sont l'immense majorité, ceux dont on parle peu — « *on ne s'intéresse pas aux trains qui arrivent à l'heure* ».

Pourtant, c'est vrai, médias, forum, Internet, présentent des témoignages qui accablent Pôle emploi, sa rigidité, son mauvais accueil. Mais ces critiques ne disent pas tout. Je sais que Pôle emploi peut parfois procurer de mauvaises expériences (c'est mon métier de les connaître). Mais il faut redire que Pôle emploi n'est qu'un opérateur qui ne fait pas que ce qu'il veut. Et il faut surtout ajouter que, comme partout hélas, c'est autour d'une minorité de personnes et de lieux que se concentrent une majorité des réclamations. J'en reparlerai.

Mais il faut aussi remettre tout cela en perspective. Lorsque l'on se rend dans une agence Pôle emploi, que ressent-on ? Le sentiment d'être dans un lieu où se croisent l'inquiétude, la détresse, l'attente, la foule. Dans la salle d'attente, chacun amène sa propre histoire — ici le traumatisme d'un licenciement, là la honte de se croire assisté, ailleurs l'attente d'une formation perçue comme une délivrance. Ce brassage sous haute tension recèle tous les ingrédients de la violence.

Le développement de la violence dans les réclamations se confirme comme le fait marquant de l'année 2013. Elle est dans la façon d'être, d'écrire, de parler, de harceler, de menacer, de faire du chantage, au suicide notamment. Comme les conseillers, les Médiateurs régionaux font part de leur préoccupation face aux menaces dont ils sont régulièrement l'objet.

En 2013 également, le positionnement des Médiateurs et de leurs équipes dans la grille des métiers à Pôle emploi s'est révélé d'une vraie complexité. Par nature, la médiation appartient à la filière de la « *relation de service* » (c'est-à-dire en relation avec les demandeurs d'emploi et les entreprises) ; c'est grâce à cela que plusieurs équipes régionales ont pu être renforcées, pour assurer un service de qualité en matière de délai de réponse. Au niveau des moyens, ce point nécessite d'être intégré dans la prochaine convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, pour éviter des débats stériles sur l'affectation des effectifs de Médiateurs et de Chargés d'appui à la médiation.

Hormis cela, 2013 a cependant eu ses aspects positifs : dans le vaste réseau Pôle emploi, les Médiateurs sont de moins en moins considérés comme des importuns.

Signe d'une intégration qui progresse, les conseillers et les directeurs d'agence, mais aussi des directeurs régionaux, se sont tournés vers le Médiateur lorsque la réponse règlementaire ne suffisait pas pour répondre équitablement à une réclamation. Le réseau des agences est maintenant la deuxième source de saisie des Médiateurs — la première est évidemment celle des demandeurs d'emploi.

Certes, je reste vigilant : à Pôle emploi comme ailleurs, les revirements peuvent être violents. Changements de personnes et jeux de rôles provoquent des remous qui peuvent aussi atteindre les « rives » de la médiation.

Par ailleurs, je sais qu'il existe des régions dans lesquelles le délai de réponse aux réclamations est encore trop long. La raison n'est pas toujours l'aveuglement managérial, la classification des emplois évoquée ci-dessus et le contexte d'économies drastique qui pèse à Pôle emploi comme ailleurs brident aussi les bonnes volontés. Mais compte tenu de la gravité de certaines réclamations que nous recevons, l'amélioration des délais de réponse est pour moi une préoccupation constante.

Concernant mes deux rapports spécifiques publiés en 2013 sur les radiations et les indus, ils ont connus des suites. Elles seront détaillées dans le chapitre 4 du présent rapport.

Évidemment, ce dernier formule aussi des recommandations, issues de la pratique et des constats des Médiateurs. Comme toujours, le choix de ces thèmes résulte d'un travail de sélection long et collégial, au cours duquel nous faisons la péréquation entre la récurrence, la représentativité et l'impact humain des dysfonctionnements.

Enfin, j'ai aussi voulu ajouter un chapitre pour décrire ce que j'ai vu et compris depuis mon arrivée à Pôle emploi.

À travers tout cela, je poursuis mon action auprès des agences, des instances, de tous les acteurs et interlocuteurs de Pôle emploi. Les rencontres avec les délégués du Défenseur des droits et avec les Instances Paritaires Régionales (IPR) sont des rendez-vous réguliers auxquels je suis particulièrement attaché. C'est la raison pour laquelle je consacrerai en 2014 un rapport spécifique aux IPR, car elles jouent un rôle déterminant dans certains types de réclamations et leurs préoccupations recoupent souvent celles des Médiateurs.

Jean-Louis Walter
Médiateur National

1. LE VÉCU DU MÉDIATEUR NATIONAL : PERCEPTION DE L'AMBIANCE DU MOMENT

1.1. Faire face à la spirale de la violence et de l'urgence

Il y a des thèmes que j'avais commencé à évoquer en 2012, mais qui n'ont cessé de prendre de l'acuité depuis : la violence et la spirale procédurière des réclamations. C'est une préoccupation qui marque assez fortement ce rapport, mais aussi l'activité de tous les Médiateurs Régionaux et qui est évidemment partagée par le réseau Pôle emploi.

Effet collatéral de certaines actions tragiques, la menace de suicide est devenue une occurrence fréquente. Comment distinguer la vérité, comment évaluer l'urgence ? Les Médiateurs se livrent à chaque instant à ce tri entre le vrai et le faux, entre le sincère et le chantage.

L'autre effet de radicalisation se situe dans la façon de saisir en même temps une multiplicité d'acteurs : le Directeur d'agence, le Médiateur Régional, le Directeur Régional, le Médiateur National, le Directeur Général, mais aussi les associations de chômeurs, les services sociaux, les élus, les ministres, les Délégués du Défenseur des droits et bien sûr les médias. La menace de saisie d'un tribunal est devenue un quasi-automatisme. Dans le même temps, les courriers d'avocats ou de divers organismes de protection juridique constituent une nouvelle forme de saisine.

Le troisième critère qui décrit la tension est la rapidité avec laquelle les demandeurs d'emploi relancent les Médiateurs pour connaître l'issue de leur réclamation. Il y a encore un an, l'envoi d'un accusé de réception de la réclamation suscitait la réponse : *« vous êtes le premier qui me répondez »*. Aujourd'hui, cela déclenche une relance immédiate : *« Je vous écrirai jusqu'à ce que vous me répondiez »*.

Pour la directrice d'agence

« Vous pouvez vous cacher dans vos agences,
je sais où vous habitez
et je viendrai voir vos enfants sans être invité »

Pour le Médiateur

« Je n'ai plus de limites vu le mal qui a déjà été fait »

1.2. Constater que toutes les réclamations ne sont pas toujours fondées

Le travail du Médiateur est de faire la part des choses et de désamorcer les réclamations sensibles, qui évoluent souvent en véritables conflits, parfois médiatisés. Mais cela ne signifie pas que toutes les réclamations qui prennent cette tournure soient toujours fondées.

En effet, s'il est des cas dans lesquels ces comportements sont le signe d'un vrai désespoir, il en est d'autres qui relèvent de l'opportunisme, afin d'obtenir un avantage ou une compensation

financière. C'est la crise, telle qu'on la voit aussi dans la vie quotidienne, dans la rue ou dans les média.

Ces réclamations-là accaparent exagérément le temps des Médiateurs. Elles monopolisent une énergie disproportionnée, au détriment des personnes en véritable situation d'urgence dont les dossiers doivent attendre. Leur autre caractéristique est la difficulté à les clôturer. L'absence de suite positive n'est pas acceptée : relances, invocation de faits nouveaux, courriers, harcèlement téléphonique, visites, menaces et insultes sont le lot quotidien des Médiateurs.

Dans ce contexte de tension grandissante, j'encourage vivement tous les acteurs à faire preuve de discernement dans leurs interventions.

1.3. Expliquer le drame du chômage

À Pôle emploi, la position du Médiateur National offre un point de vue privilégié sur le système, son organisation, ses effets sur l'intérieur et sur l'extérieur. Comme l'étymologie du titre l'indique, être Médiateur consiste à créer des passerelles entre des parties auxquelles il faut expliquer pourquoi et comment fonctionne l'autre.

On croirait que c'est une lapalissade de dire sans cesse que Pôle emploi est à l'épicentre de la crise, au cœur du chômage et de l'angoisse qu'il véhicule. Or, je fréquente évidemment des Médiateurs d'autres entreprises ou services publics et je reste étonné de leur effroi lorsque je décris mon quotidien, la prégnance des réclamations et leur nombre.

À défaut de l'avoir vécu, peu imaginent comment le drame d'être chômeur peut s'aggraver par la difficulté à se conformer aux règles que Pôle emploi est chargé de mettre en œuvre. Dans le

rapport parlementaire de Madame Monique Iborra⁽¹⁾, un membre de la mission d'information souligne qu'« *il y a un paradoxe à demander à des gens en difficulté d'être plus rigoureux que les autres* ».

1.4. Regarder Pôle emploi de l'intérieur

Dans mon précédent rapport, j'avais déjà parlé de l'*hyperactivité administrative omniprésente* qui consiste à réécrire ce qui l'est déjà, à disséquer le minuscule, à créer des procédures, à inventer des *process*.

Cette inclinaison naturelle pour le compliqué, l'encadré, le règlementé est remarquable. Venant de l'industrie, je pensais avoir quelque peu fait le tour des exigences de la production, des procédures, de leur complexité. Mais il m'apparaît maintenant certain qu'inventer un « *process* » dans le monde de l'administration requiert infiniment plus d'imagination que de construire des *process* industriels.

Dans les agences, on en parle et nombreux sont ceux qui s'arrachent les cheveux avant de trouver la bonne démarche opérationnelle pour appliquer certaines consignes incompréhensibles.

Grâce à la volonté affichée du Directeur Général relayée, par une majorité d'autres décideurs, le concept et la pratique de la médiation ont réussi à cheminer dans la « maison ». C'est

⁽¹⁾ Rapport d'information de la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale N°1107, présenté par Madame Monique Iborra, députée, le 5 juin 2013.

incontestable, mais les réflexes de vigilance doivent encore demeurer car, lors de mes déplacements dans les régions, j'observe parfois des attitudes peu coopératives.

1.5. Comprendre pourquoi les réclamations persistent

Actuellement, ma réflexion porte aussi sur un autre constat. Considérant que la médiation est mieux acceptée et que des améliorations ont été apportées à plusieurs règles et procédures, notamment en matière de radiations, les réclamations perdurent sur ces thèmes et leur nombre ne diminue pas.

Ma conviction est que, comme la marée basse révèle les rochers, les progrès réalisés mettent en lumière les points durs, lieux et personnes, autour desquels naissent la plupart des réclamations.

J'aurai l'occasion de l'expliquer plus en détail dans les chapitres consacrés aux suites des rapports spécifiques sur les radiations et sur les indus : aujourd'hui, hormis quelques anomalies règlementaires, le problème réside moins dans la réglementation que dans la façon dont elle est appliquée.

Une façon d'alimenter les réclamations consiste à appliquer sans discernement une réglementation réputée infaillible. Cela n'exclut naturellement pas la conviction de bien faire et n'implique évidemment pas d'intention de nuire.

Par nature, on le voit, la médiation opère dans des contextes difficiles, là où sa spécificité se justifie. C'est pourquoi elle s'étend à maints aspects de la vie en société.

Le 11 février 2014, le Premier Ministre a présenté un plan «*pour l'égalité républicaine et la lutte contre les discriminations*», qui se décline en 28 mesures, dont 4 concernent Pôle emploi. Parmi elles, la «*médiation vers l'emploi*» qui vise à rapprocher les recruteurs et les candidats.

C'est un type de médiation mise en œuvre par les conseillers, qui diffère naturellement de la médiation institutionnelle créée par la loi pour faciliter les relations entre Pôle emploi et ses usagers. Cependant, l'utilisation du mot «*médiateur*» doit s'assortir de précautions, au risque d'en brouiller la compréhension. Dans quelques agences Pôle emploi, il a récemment été tenté d'implanter à l'accueil des «*agents de médiation*» afin de faire diminuer les incivilités. Si le principe est louable, l'appellation l'est moins. Face à cette profusion de médiateurs, l'usager saurait-il auquel se vouer ?

Jean-Louis Walter
Médiateur National

2. L'ACTIVITÉ DES MÉDIATEURS S'EXERCE DANS UN CLIMAT DE PLUS EN PLUS TENDU ET PARFOIS CONFLICTUEL

Dans les deux précédents rapports du Médiateur National, ce chapitre consacré à *l'activité des Médiateurs au quotidien* décrivait dans le détail la manière de travailler des Médiateurs.

Ces chapitres présentaient aussi la démarche d'installation, puis d'ancrage structurel de la médiation au sein de l'institution Pôle emploi. Le choix stratégique de positionner les Médiateurs auprès des Directeurs Régionaux afin d'en faire leurs interlocuteurs directs était un déterminant majeur de leur capacité à agir. Ensuite, c'est devant le Conseil d'Administration de Pôle emploi qu'a été présentée la Charte du Médiateur National de Pôle emploi.

C'est en appuyant leur action quotidienne sur des valeurs que les Médiateurs Régionaux gagnent leur légitimité, laquelle émane d'abord de la loi. Ces valeurs sont le service, l'écoute et l'équité. Elles sont incarnées par l'étude personnalisée, indépendante et impartiale des réclamations. Ce travail se réalise aussi dans le respect des principes fixés par la Charte des Médiateurs de Services au Public ⁽²⁾.

La position spécifique d'observation des Médiateurs Régionaux, les textes qu'ils appliquent et leur pratique professionnelle quotidienne, les placent dans un rôle privilégié de repérage et d'analyse des dysfonctionnements de Pôle emploi.

⁽²⁾ Ces principes ont été présentés dans le rapport 2012 du Médiateur National.

Cela conduit, cette année, à évoquer l'environnement de plus en plus tendu dans lequel s'exerce l'activité des Médiateurs. Aujourd'hui, le chômage demeure de masse et n'est pas qu'une courbe à inverser. C'est d'abord des millions de personnes à la recherche quotidienne de moyens d'existence ; des personnes qui tentent de vivre de multiples petits boulots peu rémunérateurs ainsi que des allocations.

Il suffit parfois de peu pour que cette précarisation devienne invivable. Les violences, le plus souvent verbales mais parfois physiques, ne sont pas rares dans les agences Pôle emploi.

C'est au cœur de cette réalité qu'exercent les Médiateurs. À travers le traitement des réclamations, ils ont identifié les sources de violences. Les rapports successifs du Médiateur National, tant annuels que spécifiques sur les radiations et les indus, ont décrit des aspects organisationnels de Pôle emploi et des complexités réglementaires de l'assurance chômage qui conduisent parfois à des situations d'incompréhension fortes avec les usagers.

Comment expliquer que le sujet qui génère encore le plus de questions et de différends soit celui de l'indemnisation ?

Comment expliquer ce qui est appelé par certains la « *double peine* » ? Un travailleur à temps partiel dont les heures de travail en intérim n'ont pas pu être déclarées avant la date de fermeture de l'actualisation pourra continuer à recevoir entre temps des allocations : elles seront requalifiées en trop perçues. Et malgré le remboursement de cet indu, ces heures, pourtant travaillées, seront écartées lors du calcul de nouveaux droits à indemnisation. À travers cette subtilité réglementaire, l'allocataire ne voit le plus souvent qu'un nouveau prétexte pour l'empêcher d'accéder à son indemnisation.

Comment expliquer le nombre élevé et la persistance des réclamations lors du cumul entre une allocation chômage et une rémunération liée à une activité salariée ou non salariée ?

Cette déficience génère de nombreux indus qu'il faut ensuite réclamer à des personnes qui n'en sont pas toujours responsables, dès lors qu'elles ont communiqué toutes les informations concernant leurs revenus et leur reprise d'activité.

Il appartient naturellement aux décideurs — Pôle emploi, Partenaires Sociaux, État — de faire cesser ces situations. Mais il est du rôle du Médiateur de pointer ces dysfonctionnements et de formuler en conséquence des préconisations dont les décideurs peuvent s'emparer.

Le traitement des réclamants et des réclamations ne doit pas être mésestimé : il en dit beaucoup sur les progrès que peut réaliser Pôle emploi.

En situation de dysfonctionnement, le demandeur d'emploi est très souvent dans un rapport difficile avec l'institution : difficultés à accéder à un interlocuteur via des outils ne favorisant pas la relation humaine, difficultés à être écouté, absences de réponses fiables si ce n'est absence de réponses tout court, renvois fréquents vers des tiers...

Le réclamant a très vite le sentiment d'être dans un rapport de « faible » au « fort », vis-à-vis d'un « fort » qui ne l'écoute pas. Cela génère inévitablement des profonds sentiments d'injustice, d'exaspération, voire de révolte.

Les Médiateurs peuvent-ils encore intervenir ? Oui bien sûr et leur rôle est plus que jamais essentiel. Mais il s'exerce dans un contexte de plus en plus difficile face, trop souvent malheureusement, à des comportements et à des exigences qui vont bien au-delà de la simple demande d'explication.

En définitive, les usagers de Pôle emploi — comme chacun d'entre nous — sont simplement attachés à un espace d'écoute et de réponse, de façon individuelle, personnalisée et neutre. C'est le quotidien des Médiateurs de Pôle emploi qu'illustrent les exemples ci-après.

Des témoignages...

Les situations présentées ici montrent certaines des réalités auxquelles sont confrontés les Médiateurs. Ces exemples en disent beaucoup sur l'ambiance du moment autant que sur la perception du fonctionnement de Pôle emploi. Ces verbatim montrent que certaines lourdeurs bureaucratiques et quelques tunnels procéduriers sont les principales sources de situations conflictuelles. Dans cet environnement, c'est parfois le simple sentiment d'avoir été écouté, plus même que la résolution du problème posé, qui rétablit une relation normale.

Panne de paiement

Il y a un problème technique sur mon dossier qui ne permet pas de valider mon paiement concernant le mois de mars 2013. Je me suis rendue à plusieurs reprises dans vos locaux. J'ai même pu m'entretenir avec le responsable de l'agence qui m'a confirmé le problème. Cela fait plus de trois semaines que je passe régulièrement et tous les jours j'appelle au téléphone. On me dit toujours que l'on voit et que l'on me rappelle dans la journée. Et je n'ai jamais eu d'appels. Ma banque ne veut plus me suivre, j'ai 4 enfants en bas âge, je paye actuellement 30 euros de frais de banque pratiquement tous les 2 jours. Nous arrivons en fin de mois, je ne pourrais même pas assumer mon loyer. Si je me permets de vous solliciter, c'est en raison de ma panique et détresse. Moi, je ne sais vraiment plus quoi faire. J'aimerais que l'on me rappelle ou que l'on m'écrive pour avoir des informations concrètes.

Paiement manuel émis suite à la préconisation du Médiateur régional.

Mon nouveau métier de Médiateur

Quelques mois après sa prise de fonction, un Médiateur régional de Pôle emploi écrit :

« Ce qui me pose question quasi quotidiennement, c'est l'approche de plus en plus de personnes qui cherchent, quelle que soit la situation, à mettre systématiquement en évidence une erreur de Pôle emploi et un déficit d'informations qui leur créerait un préjudice à réparer. Et si la réponse ne va pas dans le sens voulu, le ton monte et la menace de saisir la justice est immédiate. Les réclamants de Pôle emploi sont, parmi d'autres, les composants d'une vaste vague d'un mécontentement qui semble s'emparer de la société française. Ce qui est frappant, c'est non seulement la radicalité et la violence des comportements, mais c'est surtout l'ampleur du phénomène ».

Il manque toujours une pièce

Voilà je suis inscrite au pôle emploi depuis le 18 août 2013 et à ce jour, je n'ai toujours pas reçu mes indemnités. J'ai un enfant de 11 mois... mes comptes bancaires sont bloqués depuis quelques jours et on ne peut plus rien acheter.

Lorsque j'appelle le 3949 on me dit juste "j'envoie une note à votre site, au revoir bonne journée"!!!! Je n'ai jamais été dans cette situation à ne pas pouvoir aller chercher une baguette.

Je reçois début septembre 2013 mon dossier avec un document m'indiquant qu'il manque des documents alors que l'on m'avait dit que tout était ok bref je le re-dépose après re-vérification on me demande toutes mes fiches de paie depuis 2011 !!!!

Début octobre, je reçois de nouveau mon dossier avec un document m'indiquant qu'il manque encore des fiches de paie alors que j'avais tous donné. Depuis je n'ai rien reçu à part un mail m'indiquant le 07 octobre que mon dossier a bien été reçu et qu'il est en cours de traitement.

Pour pallier ce dysfonctionnement ponctuel, un paiement a été émis suite à la préconisation du Médiateur régional.

L'esprit des lois

Agée de 57 ans, Mme B, travaille en CDD avec un salaire inférieur à sa rémunération précédente. Elle bénéficie de l'Allocation Différentielle de Reclassement (ADR), pour compenser partiellement cette perte salariale.

En février 2013, elle souhaite changer de travail, car elle vient de trouver un CDI. Son agence lui dit que l'ADR continuera à lui être versée. Elle démissionne donc, en faisant en sorte qu'il n'y ait pas d'interruption entre les deux contrats.

Mais le 5 mars 2013, Pôle emploi l'informe du rejet du versement de l'ADR au motif qu'il n'y a pas eu un jour d'interruption entre ses deux emplois (accord d'application n° 23 du 6 mai 2011 de l'assurance chômage : pour toucher l'ADR, il faut être indemnisé par Pôle emploi la veille de son embauche).

Mme B dépose une première réclamation auprès de la directrice de son site Pôle emploi, mais essuie un refus.

« Je ne comprends pas : un CDI ne prévaut-il pas sur un CDD ? Je souhaite travailler et sortir de cette situation de chômeur. Peut-on me le reprocher et me pénaliser financièrement ? Si je devais me retrouver au chômage, Pôle emploi me verserait sur les 27 prochains mois la somme de 59400 euros alors qu'en m'attribuant l'ADR ce serait 26400 euros... »

Saisi de l'affaire, le Médiateur régional préconise d'accorder le bénéfice de l'ADR à titre exceptionnel et dérogatoire, car l'agence n'a pas précisé qu'il fallait un jour entre les deux contrats et parce que l'esprit du texte est d'aider les personnes de plus de 50 ans qui reprennent une activité moins rémunérée que la précédente.

... et des remerciements

Je trouvais cela tellement injuste

Bonsoir,

Je tiens particulièrement à vous remercier pour ce que vous avez fait pour moi pour défendre mon dossier.

Le Pôle emploi de C. reconnaît enfin son erreur. Je trouvais cela tellement injuste cette dette alors que j'avais fait les démarches en règle.

Je vais pouvoir souffler un peu. Merci encore.

Se sentir soutenue

Bonsoir,

Je voulais vous remercier de votre rapidité et de l'orientation favorable de mon dossier. C'est agréable de se sentir soutenue...

Cordialement

Un moment difficile de ma vie

Madame,

Je tiens à vous exprimer toute ma gratitude à vous ainsi qu'à votre équipe quant à la décision que vous avez prise.

Au-delà de votre décision, qui m'est favorable, je tiens à vous remercier de l'attention que vous avez apportée à l'examen de mon dossier. Votre réactivité et votre implication ont permis à ce que ma situation soit résolue rapidement.

Je suis heureux de vous avoir connu vous et votre équipe à un moment difficile de ma vie et je peux dès aujourd'hui avoir l'esprit plus tranquille et mettre toutes mes forces dans la recherche d'un nouvel emploi. Emploi que j'aimerais trouver au plus vite afin de pouvoir contribuer, à ma manière et dans la mesure de mes moyens, à de la valeur ajoutée à l'économie de la France.

3. LES DONNÉES CHIFFRÉES

L'augmentation (+10,34% par rapport à 2012) du nombre des réclamations reçues par les Médiateurs de Pôle emploi s'est poursuivie en 2013. C'est une tendance qui accompagne la médiation depuis sa création.

**Réclamations reçues,
du 1er janvier au 31 décembre 2013 :**

Reçues par le Médiateur National : 2 471

Reçues par les Médiateurs Régionaux : 21 987

Total : 24 458

Dans le même temps, 609 134 réclamations ont été enregistrées au premier niveau⁽³⁾, dont 599 905 émanaient de demandeurs d'emploi et 9 229 d'employeurs.

Ces chiffres sont à rapprocher des 7 946 776 dossiers traités par Pôle emploi en 2013, chiffre global qui inclut toutes les opérations réalisées : inscription, indemnisation, formation, accompagnement à la recherche d'emploi, etc.

Les chiffres de la Médiation traduisent l'orientation croissante des réclamations vers les Médiateurs Régionaux. En 2013, 90% des personnes qui ont déposé une réclamation l'ont fait dans leur région. Cette progression n'est cependant pas encore égale dans toutes les régions : on note en effet une certaine hétérogénéité entre les régions, aussi bien dans le nombre de dossiers traités que dans son évolution.

⁽³⁾ Le Médiateur traite les réclamations au deuxième niveau. C'est-à-dire qu'elles doivent avoir été précédées d'une première démarche auprès de l'autorité dont la décision est contestée.

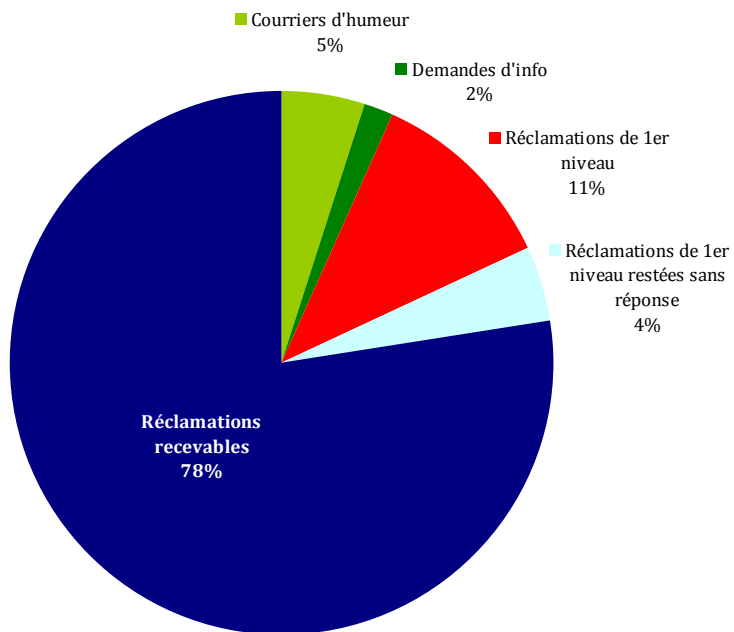
3.1. La nature des saisines

Le Médiateur reçoit et traite les réclamations dites de deuxième niveau, c'est-à-dire celles qui ont été précédées d'une première démarche auprès du service dont la décision est contestée. Cette condition est remplie dans 78% des réclamations reçues.

Si aucune démarche préalable n'est intervenue, la réclamation relève du premier niveau, qui est généralement celui de l'agence. 11% des réclamations reçues par les Médiateurs sont dans ce cas et sont réacheminées vers le niveau compétent.

Si la démarche préalable a eu lieu mais est restée sans réponse, le Médiateur traite la réclamation (4%).

Inévitablement, le Médiateur est destinataire de courriers d'humeur, mais aussi de simples demandes de renseignements. Sauf circonstance particulière, il les réoriente vers les services concernés.

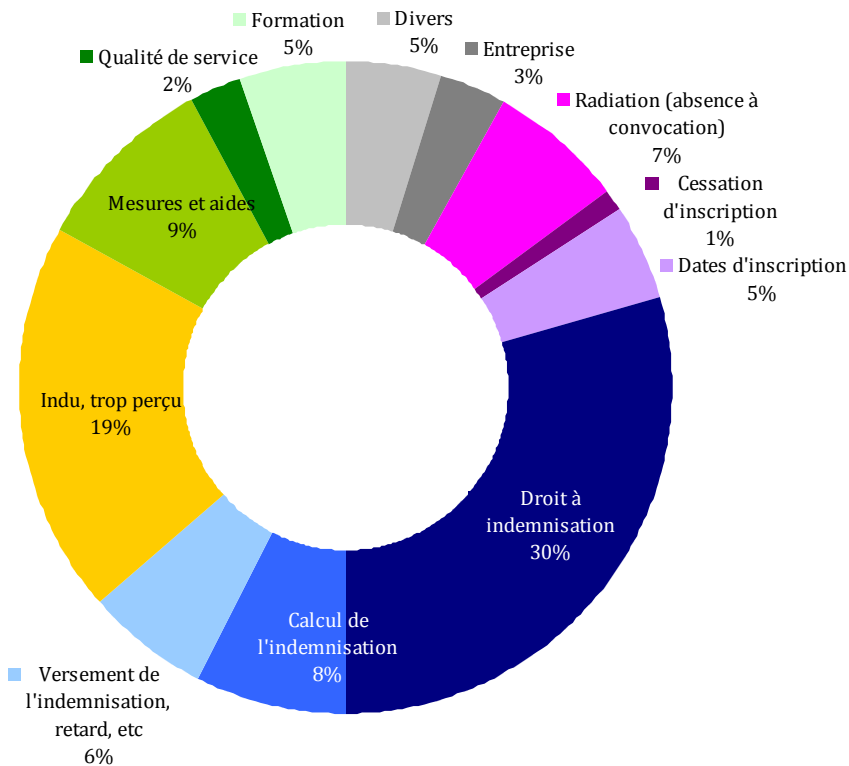


3.2. Les motifs de saisine

Les motifs de saisine du Médiateur restent assez stables au cours des années.

La part des réclamations relative à l'indemnisation reste massivement à 63%. Invariablement, celle des radiations dépasse à peine 7%. Le principal motif de radiation demeure l'absence à un entretien (91% des radiations), tandis que le refus de prestation ou l'insuffisance de recherche d'emploi sont quasiment insignifiants (respectivement 4% et 5% des radiations, à peine plus de 160 réclamations sur l'année).

Certaines rubriques, importation/exportation des droits à l'assurance chômage au sein de la CEE et formation notamment, portent un petit nombre de réclamations, mais dissimulent de grandes difficultés humaines, administratives et réglementaires.

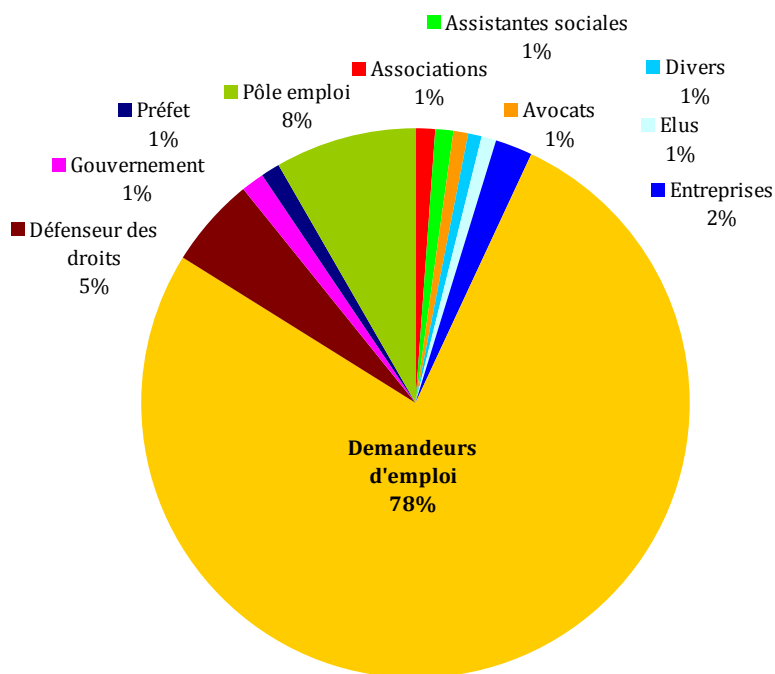


3.3. Les origines des saisines

La grande majorité des réclamations est adressée au Médiateur par les intéressés eux-mêmes (78%).

Le réseau Pôle emploi (les agences) est maintenant le deuxième canal de transmission des réclamations au Médiateur. C'est le signe de la complémentarité d'action et de proximité avec les demandeurs d'emploi, mais aussi de la place reconnue aux Médiateurs dans les régions.

Le Défenseur des droits et ses délégués sont le troisième partenaire important des Médiateurs.



3.4. Les suites données aux dossiers

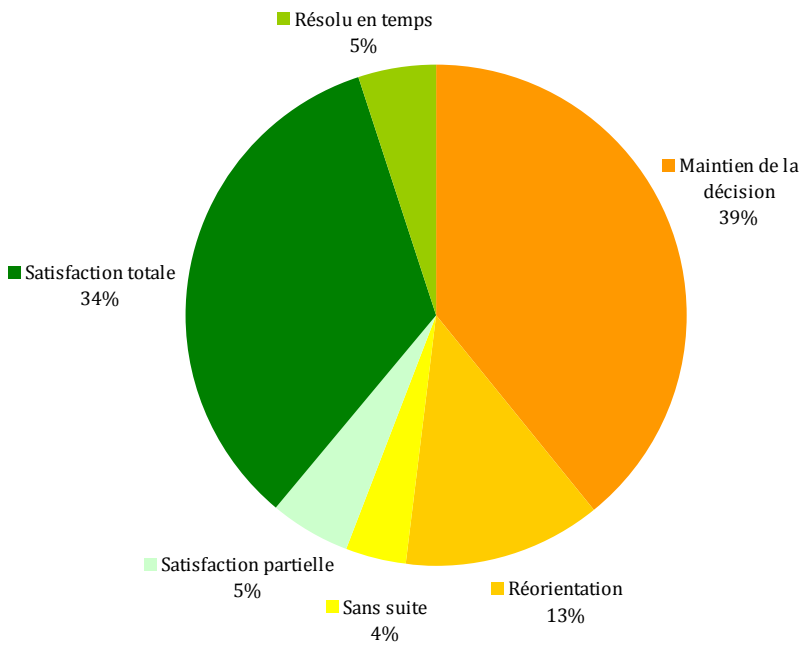
Quelle que soit l'issue d'une réclamation, le Médiateur donne au demandeur toutes les explications utiles à la bonne compréhension du traitement de son dossier.

Globalement, 44% des dossiers reçoivent une suite plutôt ou totalement positive.

La satisfaction partielle vise les situations dans lesquelles une partie de la demande du requérant est satisfaite, par exemple la remise partielle d'un indu ou la réinscription sur la liste des demandeurs d'emploi à une date spécifique.

Inversement, 39% des dossiers n'aboutissent pas conformément au souhait du réclamant. 13% sont réorientés vers un autre service.

La catégorie sans suite désigne les courriers auxquels il ne peut être répondu en raison de leur nature, de leur contenu ou des circonstances. Outre les courriers d'humeur, elle comprend les réclamations récurrentes d'usagers auxquels il a déjà été répondu à plusieurs reprises et qui ne sont plus recevables faute de faits nouveaux.



4. SUITES RÉSERVÉES AU RAPPORT SPÉCIFIQUE

« LA GESTION DE LA LISTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI, LES RADIATIONS »

4.1. La date des radiations

Premier rapport spécifique publié en janvier 2013, il a eu un impact fort, en externe et en interne à Pôle emploi.

Il a notamment conduit à la modification de la date d'effet des radiations, probablement l'un des changements les plus significatifs de ces dernières années pour améliorer la situation des demandeurs d'emploi. Pour mémoire, la date d'effet d'une radiation était celle du fait générateur : absence à une convocation par exemple. Ceci donnait un effet rétroactif à la notification de la radiation et générait un indu, car le versement de l'indemnisation s'était poursuivi entre-temps. Pour les demandeurs d'emploi, cela prenait l'aspect d'une double peine, puisqu'ils se trouvaient à la fois privés de revenus et redevables d'une somme qu'ils avaient souvent déjà dépensée, ignorant qu'elle n'était pas due.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, c'est la date de notification de la décision qui prévaut, en application d'une instruction de la Direction Générale de Pôle emploi⁽⁴⁾. Comme c'était prévisible, elle a eu un impact momentané à la hausse sur les chiffres du chômage et les comptes de l'Unédic. Prendre cette mesure au

(4) Instruction n°2012-166 du 10 décembre 2012.

moment où les statistiques mensuelles et les comptes de l'Unédic font l'objet de toutes les attentions était courageux.

Ce changement a-t-il eu un effet sur le nombre des réclamations concernant les radiations ? A vrai dire peu. On expliquera pourquoi dans le paragraphe 4.5.

4.2. Les courriers dématérialisés

Ces courriers de convocation ou de notifications diverses déposés sur l'espace virtuel des demandeurs d'emploi du site pole-emploi.fr semblaient propres à alimenter toutes les inquiétudes, concernant notamment la notion de *consentement éclairé*, mais aussi les pannes informatiques, les coupures Internet et toutes sortes d'autres aléas. Contre toute attente, il n'y a pas d'explosion des réclamations sur ce thème, celles qui subsistent portent exclusivement sur l'ignorance du fait que les convocations et correspondances se faisaient dorénavant par voie électronique.

On peut sans doute discerner là l'extrême précaution des Directeurs d'agence et des conseillers quant à ce nouveau moyen de communication, telle qu'elle était exprimée dans le rapport spécifique. Mais c'est aussi le résultat des efforts qui ont été faits pour garantir le consentement éclairé.

À la lecture des réclamations, on constate que les problèmes liés à la dématérialisation frappent indistinctement les personnes aguerries en informatique et celles qui semblent, au contraire, éprouver de la difficulté à maîtriser ces technologies. Le consentement n'est-il pas assez *éclairé* ou pas assez *compris* ?

Quoi qu'il en soit et comme pour les radiations ordinaires, la détection de la bonne ou de la mauvaise foi reste le passage ardu de ces lectures.

4.3. Les motifs légitimes d'absence

On a vu, dans le rapport spécifique, comment l'article L.5412-1 du code du travail — radiation du demandeur d'emploi qui « *refuse sans motif légitime de répondre à toute convocation* » — faisait l'objet d'interprétations à tous les niveaux de Pôle emploi, à travers un étiquetage des cas susceptibles ou non d'avoir cette légitimité.

La préconisation du Médiateur National était d'essayer de limiter les disparités géographiques et les variations locales de sévérité. Le moyen proposé pour y parvenir était de délaisser les catalogues de situations, au profit des critères d'appréciation, universels et applicables à tous les cas de figures, fondés sur des exigences minimales et des valeurs communes.

La Direction Générale de Pôle emploi s'est emparée de ce sujet, avec la volonté de le revisiter, en lien avec les associations de chômeurs, à travers le Comité National de Liaison. Un projet a été rédigé et présenté. Il reste encore en discussion.

4.4. Les préconisations qui n'ont pas encore été suivies d'effets

Plusieurs préconisations du rapport spécifique n'ont pas encore été suivies d'effets. Elles n'ont cependant pas été ignorées. La Direction Générale de Pôle emploi les a toutes examinées puis a décidé d'en poursuivre l'analyse.

- *L'amalgame entre un refus de répondre à une convocation et l'absence « sans motif légitime » à un entretien*

C'est un sujet juridiquement complexe dans lequel circulaires de la DGEFP et instructions Pôle emploi créent un écheveau difficile à démêler.

C'est une confusion qu'avait déjà soulignée la Mission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi du 5 juillet 2011⁽⁵⁾. Elle reste donc d'actualité. Le pragmatisme des Directeurs d'agence et des conseillers, qui ont une marge d'appréciation, bénéficie cependant à certains demandeurs d'emploi.

- *La gradation des sanctions*

On avait décrit comment le code du travail prévoit une aggravation des sanctions en matière de radiations, mais seulement dans le sens de l'aggravation en cas de manquements répétés. D'ores et déjà, la première absence à un entretien « coûte » deux mois de radiation et de suppression d'allocations. La violence sociale de cette sanction a été maintes fois commentée, notamment pour son manque de proportionnalité.

La situation perdure aujourd'hui. Le demandeur d'emploi qui est absent à une convocation n'a toujours pas droit à une première erreur. Ici encore, c'est la marge d'appréciation des conseillers et des Directeurs d'agences qui assure aujourd'hui le rôle modérateur.

À ce jour, personne n'a manifesté l'intention d'aménager ce barème.

⁽⁵⁾ « Une procédure qui peut parfois confondre rendez-vous manqué et refus délibéré de répondre à une convocation (...) La décision de radiation suppose donc que l'administration interprète un fait aisément constatable (l'absence à un rendez-vous) comme l'expression d'une volonté (le refus de répondre à une convocation). On doit se demander par conséquent dans quelles conditions, selon quelle procédure et quels critères, Pôle emploi procède à cette interprétation ».

- *Les entretiens téléphoniques*

Ce sujet est un point de désaccord entre le Médiateur National et le Directeur Général de Pôle emploi. Ce dernier se déclare très attaché aux entretiens téléphoniques, qui représentent un véritable supplément de service pour les demandeurs d'emploi, particulièrement ceux habitant en zone rurale ou éloignés de leur agence et qui rencontrent des difficultés de transport.

C'est évidemment une position de bon sens, qu'il n'est pas question de contester. Pour autant, utiliser les entretiens téléphoniques a conduit à légaliser les mêmes sanctions que celles prévues en cas d'absence aux entretiens physiques. Et la manière de répondre au téléphone peut difficilement s'assimiler à celle de venir à un rendez-vous, comme l'indiquait la mission d'information du Sénat⁽⁶⁾.

Aménager la manière de sanctionner l'absence à un appel téléphonique reste donc souhaitable. D'autres progrès ont déjà été faits, notamment pour que les appels de Pôle emploi n'apparaissent plus comme des numéros cachés sur les téléphones des personnes appelées.

4.5. À propos des réclamations liées aux radiations

La proportion des réclamations liées aux radiations reste constante à 7%. Le changement de la date d'effet des radiations a permis aux demandeurs d'emploi de ne plus être doublement

⁽⁶⁾ Mission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi du 5 juillet 2011 — « Des événements courants et anodins (une ligne téléphonique occupée par un appel, une connexion au réseau momentanément interrompue, un temps de réponse trop long pour décrocher ou une sonnerie inaudible) pourraient en effet suffire à faire d'un demandeur d'emploi un absentéiste et entraîner le cas échéant la perte d'un revenu de remplacement ayant valeur alimentaire ».

sanctionnés, mais il ne bouleverse pas les statistiques. C'est compréhensible : si les radiations d'aujourd'hui sanctionnent plus justement, elles demeurent des sanctions et sont, à ce titre, évidemment contestées.

Ce changement de date d'effet a pourtant eu un impact immédiatement quantifiable : les réclamations liées aux indus générés par les radiations ont disparu. C'était le but de cette réforme, l'activité des Médiateurs témoigne qu'il est atteint et les conseillers expriment leur soulagement d'être déchargés de cette tâche complexe.

Par contre, les modes de convocations à distance, qui se développent, n'entraînent pas non plus d'augmentation du nombre de réclamations reçues par les Médiateurs. C'est parce que la gestion des radiations laisse une marge d'appréciation aux Directeurs d'agence et aux conseillers. Ce sont eux qui jouent les amortisseurs lorsque les règles produisent des effets disproportionnés.

On l'a vu dans les données chiffrées, 99,5% des réclamations liées aux radiations portent sur l'absence à un entretien. Les radiations pour refus d'accompagnement sont donc très minoritaires et celles pour recherche d'emploi insuffisante quasi inexistantes. Ce dernier point désamorce évidemment les rumeurs de radiations systématiques parfois prêtées à Pôle emploi.

Dans l'immense majorité des cas (au moins 8 sur 10), c'est une convocation non reçue qui est en cause : 8 fois sur 10 à cause de la poste, 2 fois sur 10 pour un motif autre : boîte aux lettres vandalisée, dématérialisation ignorée, problème lié à l'ordinateur, notamment.

5. SUITES RÉSERVÉES AU RAPPORT SPÉCIFIQUE

« *LES INDUS* »

5.1. Rappels

Dans son rapport 2012, le Médiateur National de Pôle emploi annonçait son intention de réaliser un rapport spécifique sur les indus. En effet, compte tenu de l'étendue, de la sensibilité et de la complexité de ce sujet, qui représentait 15% des réclamations en 2012, il était nécessaire de mener une réflexion globale visant à dégager des axes d'amélioration concrets, plutôt que de se limiter à une préconisation d'ordre général dont la portée aurait été moindre.

L'objectif affiché était de déterminer les origines des indus, d'évaluer les moyens et pratiques de recouvrement existants et d'identifier les axes d'amélioration pour limiter leur volume. Ce rapport spécifique a été publié en juillet 2013, assorti d'un ensemble de préconisations qui répondait aux dysfonctionnements identifiés à travers l'analyse des réclamations traitées au quotidien.

5.2. Les effets directs et indirects du rapport sur les indus

La réflexion engagée sur le thème des indus s'inscrivait pleinement dans le vœu de simplification que le Médiateur National formulait dans l'avant-propos de son rapport 2012.

Parallèlement, la Direction Générale de Pôle emploi décidait de lancer en avril 2013 un chantier intitulé « *préventions des indus et amélioration du traitement des situations individuelles* » avec pour objectifs :

- la prévention des indus,
- la meilleure prise en compte de la situation individuelle des débiteurs,
- l'impératif financier que représente le recouvrement des indus.

Ce chantier faisait directement écho à l'annonce d'un rapport spécifique sur les indus par le Médiateur National dans une partie qu'il consacrait au recouvrement des indus dans son rapport 2012.

5.3. Les suites données aux préconisations

Le Médiateur National a émis ses préconisations autour de trois thèmes majeurs, qui sont :

- l'évolution réglementaire,
- les pratiques à optimiser,
- le système informatique à adapter.

5.3.1. Une évolution réglementaire indispensable

À l'adresse des Partenaires Sociaux et de l'Unédic, le Médiateur National préconisait vivement une évolution du règlement général de l'assurance chômage allant vers une simplification des conditions d'ouverture des droits, plus particulièrement dans le cadre de l'activité réduite, afin notamment de réduire le volume des indus à traiter et d'en améliorer la qualité du recouvrement.

À cet effet, un rapport de l'Unédic sur les conditions d'application de la convention d'assurance chômage ouvrait de véritables perspectives d'amélioration dans le cadre des négociations de la prochaine convention d'assurance chômage prévue en 2014.

5.3.2. Des pratiques à optimiser

À l'adresse de la Direction Générale de Pôle emploi, le Médiateur National préconisait plusieurs pistes d'amélioration pour le recouvrement des indus.

À cet effet, le Médiateur de Pôle emploi a constaté avec satisfaction que ces pistes d'amélioration étaient en convergence avec les axes du chantier « *indus* » lancé par la Direction Générale de Pôle emploi, qui les a prises en compte et dont certaines ont été mises en œuvre.



Un renforcement de l'expertise des conseillers	
Améliorer le contenu de l'information délivrée au demandeur d'emploi lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID), concernant l'actualisation de sa situation et l'incidence sur l'indemnisation d'une activité conservée ou reprise.	<p>Actions d'amélioration de l'information mises en œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nouvelle documentation remise lors de l'EID (réf : 500). – Actualisation de la rubrique Pôle emploi.fr relative aux trop-perçus.
Enrichir la formation de base indemnisation et intermédiation des conseillers par une sensibilisation au risque d'indu et ses conséquences.	<p>Une démarche en lien avec le service formation de la Direction des Ressources Humaines a débuté le 10 octobre 2013.</p>
Sensibiliser les conseillers à l'impact de la création d'entreprise en matière d'indemnisation, notamment pour les auto-entrepreneurs.	<p>En attente des effets.</p>

Une humanisation des demandes des remises de dette	
Garantir la qualité des dossiers de demande d'effacement de dette transmis aux IPR en vue d'un examen des situations.	<p>La fiche de saisine des IPR a été revue et intégrée dans le système informatique (livraison SI 3) afin d'améliorer la présentation des demandes.</p>
Harmoniser les délégations accordées aux Directeurs d'agence sur les demandes d'effacement de dette relevant du régime d'assurance chômage et de l'Etat.	<p>La Direction Générale a fait une proposition à l'Unédic d'habiliter les délégataires à des remises partielles en vue d'une harmonisation — sans accord de cette dernière à ce jour.</p>

Préconisations du rapport	Actions engagées par Pôle emploi
---------------------------	----------------------------------



Une valorisation de la phase amiable	
S'assurer de la réalité d'un indus avant tout déclenchement.	Action 3 du chantier « indus » : améliorer l'organisation du traitement des indus — En cours.
Poursuivre l'amélioration du contenu du courrier de notification de trop-perçu.	28 courriers relatifs aux indus ont été revus dans une optique de clarification et d'humanisation et ont été intégrés en novembre 2013 dans le système informatique (livraison SI 3).
Toujours recueillir l'accord signé de l'allocataire avant de mettre en œuvre un échéancier de remboursement.	Cette piste a été intégrée dans la révision des 28 courriers (livraison SI 3 des courriers « HC2K » et « HC2U »).
Etre attentif au respect de la quotité saisissable, selon les règles fixées par la loi.	L'instruction Pôle emploi n°2013-99 du 13 décembre 2013 relative aux modalités de prise en compte des personnes à charge pour le calcul de la quotité saisissable répond à cette piste.

5.3.3. Un système informatique à adapter

Le Médiateur National préconisait également des évolutions du système d'information, notamment pour l'adapter à la réalité de l'activité réduite afin de limiter le volume d'indus.

La Direction des Systèmes d'Information (DSI) a pris en compte les évolutions demandées, les modifications à apporter au système d'information sont toujours des opérations lourdes et complexes et font l'objet de cahiers des charges stricts et longs à mettre en œuvre.

Préconisations du rapport	Actions engagées par Pôle emploi
---------------------------	----------------------------------



La suppression des anomalies persistantes sur les indus	
Installer des alertes en cas de prescription de la dette.	Une demande d'évolution a été faite auprès de la DSI pour 2014.
Intégrer des alertes bloquantes, notamment dans certains cas spécifiques dans lesquels le paiement intervient de façon anticipée, avant réception de l'actualisation du demandeur d'emploi.	Une demande d'évolution a été faite auprès de la DSI pour 2014.

Une adaptation à la réalité de l'activité réduite	
Intégrer des alertes bloquantes dans les procédures de paiement, pour gérer les justificatifs multiples qui peuvent parvenir à Pôle emploi en ordre dispersé.	Le Mémo réglementaire n°89 du 18 juillet 2013 relatif à l'évolution informatique sur la prise en compte des justificatifs multiples dans le cadre de l'activité réduite répond à cette piste.
Vérifier que les alertes bloquantes déjà installées agissent de manière effective ou rechercher les causes de leur non-déclenchement.	Après vérification, les alertes bloquantes existantes fonctionnent, notamment pour les créateurs d'entreprise.
Simplifier et rationaliser les grilles de saisie informatiques.	Cette évolution informatique de la gestion des indus est planifiée par la DSI, mais à horizon 2015 comptes tenus du cahier des charges.

5.4. Les points de vigilance

Si le Médiateur National prend volontiers acte de la prise en compte de l'ensemble de ses préconisations et du déclenchement de plans d'actions pour leur mise en œuvre, il reste néanmoins vigilant sur les trois points suivants :

- la récupération à « 100 % » au mépris de la quotité saisissable,
- la gestion des Activités Non Salariées (ANS),
- les demandes de remise de dettes auprès des IPR.

5.4.1. La récupération à « 100 % » au mépris de la quotité saisissable

Une retenue sans retenue

Bonjour,

Je consulte ce jour dans mon espace personnel le courrier pdf émis par vos services faisant état de mes allocations dues au titre de décembre 2013.

L'intégralité de mes allocations sont retenues au titre d'un trop perçu pour lequel j'ai formulé un courrier avec une demande d'échelonnement du remboursement.

Je n'ai reçu aucun courrier de vos services statuant sur ma requête et n'ai été convoqué à aucun entretien.

L'intégralité de la retenue de mon allocation de décembre 2013 ne me permet pas de faire face à mes dépenses fonctionnelles : loyer, chauffage, nourriture et pour rappel je suis redevable d'une pension alimentaire pour mon fils dans le cadre de mon divorce.

Vos services doivent aussi répondre à une dimension sociale; c'est pour cela que j'en appelle à vous de façon urgente.

Le Médiateur National reste particulièrement vigilant quant à l'application de la quotité saisissable lors de la récupération d'un trop-perçu. Dans les réclamations qu'il continue de recevoir, on constate qu'il existe des agences où l'on persiste à retenir l'intégralité des indemnités pour rembourser des trop-perçus, sans laisser aux allocataires le minimum alimentaire qu'impose la loi — à savoir le RSA.

5.4.2. La gestion des Activités Non Salariables (ANS)

Le Médiateur est régulièrement confronté à des réclamations portant sur des trop-perçus liés à une activité non salariée (ANS), du fait que le bénéficiaire a dépassé la limite des 15 mois de cumul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi avec son activité, en général d'auto entrepreneur.

Il faut préciser que le montant des trop-perçus s'élève facilement et régulièrement au-delà de 10 000,00 €.

Le Médiateur National a pourtant eu confirmation que l'alerte au bout de 15 mois dans le système d'information fonctionne pour ce type d'activité. En réalité, après étude sur un échantillon, on constate que l'énorme majorité de ces trop-perçus trouve son origine dans la procédure de gestion des ANS elle-même.

En effet, la reprise d'une activité en ANS est en général tracée dans les comptes-rendus d'entretien, mais elle ne se traduit pas immédiatement par un enregistrement dans le système d'information, ni par une information par le conseiller sur la nécessité pour le demandeur d'emploi d'actualiser chaque mois cette situation, ni sur la façon dont il doit le faire (enregistrer "0" si l'activité n'a généré aucun revenu et non pas laisser la case vide, ce qui ne permet pas au système déclencher un décompte).

En conséquence, cette absence d'enregistrement des informations ne permet pas la gestion du délai de 15 mois dès le démarrage de l'ANS. Ainsi donc, plus l'enregistrement de l'ANS tarde, plus le risque de trop-perçu est fort.

Cumul entre une allocation et une activité non salariée

Madame T, est inscrite comme demandeur d'emploi depuis octobre 2010. Correspondante locale pour un quotidien régional, elle recherche aussi un emploi et exécute divers contrats. Suite à l'étude de ses droits à l'ASS, un trop-perçu de 8 936,26 € est détecté.

Madame T. a toujours informé son conseiller de toutes ses activités, les comptes rendus de ses entretiens en attestent. De plus, elle a transmis un extrait KBIS qui a été saisi sans qu'aucun courrier d'information lui indiquant les modalités de déclaration et la limite d'indemnisation à 15 mois ne lui soit envoyé. Compte-tenu du caractère très épisodique et aléatoire de sa collaboration avec le journal régional, elle ignorait devoir la déclarer à Pôle emploi, alors qu'elle l'a bien déclarée au Trésor Public.

Sa demande de remise de dette a été rejetée par l'IPR, sans que ne soit précisé le détail de sa situation. Le déséquilibre entre ses ressources et ses charges l'a conduite à proposer un remboursement de 15,00 € par mois, que Pôle emploi n'a pas accepté.

Compte tenu de l'insolvabilité de Mme T. et de l'erreur manifeste de Pôle emploi, le Médiateur Régional a proposé, en deuxième passage à l'IPR, la remise de la dette.

Et lorsque l'enregistrement se produit après le délai de 15 mois, il est trop tard, le trop-perçu est déjà constitué.

Au final, ces trop-perçus ont une forte probabilité de finir en phase contentieuse : sans revenus suffisants, le demandeur d'emploi n'a souvent pas la possibilité de les rembourser et malgré le dysfonctionnement avéré de Pôle emploi, les demandes de remise de dettes n'aboutissent pas nécessairement à une décision favorable des Instances Paritaires Régionales auxquelles elles sont présentées.

C'est la raison pour laquelle le Médiateur National reste vigilant sur la piste d'amélioration qu'il a émise dans son rapport spécifique sur les indus :

« Sensibiliser les conseillers à l'impact de la création d'entreprise en matière d'indemnisation, notamment pour les auto-entrepreneurs ».

Cette piste a été prise en compte dans le cadre d'une action menée avec les ressources humaines.

Cette sensibilisation à l'activité non-salariée devrait aborder l'enregistrement d'une ANS dès sa déclaration et son actualisation mensuelle.

Par ailleurs, le Médiateur National insiste sur l'impérieuse nécessité d'homogénéiser les pratiques sur l'enregistrement des informations et l'actualisation des situations concernant l'ANS.

5.4.3. Les demandes de remise de dettes auprès des Instances Paritaires Régionales (IPR)

Le Médiateur National prend bonne note que la fiche de saisine destinée aux IPR a fait l'objet en janvier 2014 d'une évolution afin d'améliorer la présentation des dossiers.

Il n'en demeure pas moins que cette fiche de saisie ne reste qu'un outil à disposition des agences et qu'à ce titre, elle ne garantit pas nécessairement la qualité des informations contenues dans le dossier.

Dans maintes réclamations, suite à un rejet de demande de remise de dette, le demandeur d'emploi demande au Médiateur si l'IPR a bien statué en connaissance de son dossier. De fait, à la lecture des fiches de saisies qui sont présentées aux IPR, c'est souvent en vain qu'on recherche une mention de l'erreur de Pôle emploi. La présentation s'en trouve évidemment déséquilibrée, en défaveur du demandeur d'emploi dont la responsabilité est

par contre qualifiée de façon lapidaire : "cumul travail", "non déclaration", etc. Dans ces situations, Pôle emploi se retrouve en même temps responsable de l'erreur ayant causé l'indu et rédacteur des fiches qui portent la réclamation qui en résulte. Il doit en conséquence reconnaître son erreur, ce qui est un exercice qui réclame de l'humilité.

C'est ainsi que les décisions rendues par les IPR ne sont pas toujours bien fondées, en cas de dysfonctionnements avérés de la part de Pôle emploi. L'Unédic recommande pourtant une bienveillance particulière⁽⁷⁾ dans ces situations.

Ce point de vigilance sera abordé dans le rapport spécifique que le Médiateur National a prévu de rendre en 2014 sur le fonctionnement des IPR.

⁽⁷⁾ Circulaire n°2009-23 du 4 septembre 2009 relative à la mise en œuvre des dispositions prévues par l'Accord d'application n°12 du 19 février 2009 et par les décisions du Conseil d'administration de l'Unédic du 26 juin 2009. Fiche 6 : Accord d'application n°12 § 6 : « Cas de remise des allocations et des prestations indûment perçues ».

6. SUITES RÉSERVÉES AUX PRÉCONISATIONS D'AMÉLIORATION DES COURRIERS

La rédaction des courriers adressés aux demandeurs d'emploi est une préoccupation constante du Médiateur National, un thème rappelé dans chacun de ses rapports. La forme, le ton, le choix des mots : le chantier est vaste. Mieux qu'une longue description, un courrier reçu au mois de septembre 2013 fait l'état des lieux :

pôle emploi
3 rue

11 SEP. 2013

« Madame, Monsieur,

Je dois vous adresser les remarques suivantes au sujet du contenu et du style du courrier réclamant les sommes trop perçues. Je suis persuadé que la majorité des agents de Pôle emploi regrettent également la manière dont sont tournées ces lettres et je dois aussi dire que j'ai été particulièrement bien accueilli à l'occasion de la gestion de mon dossier.

Le problème, c'est le genre de lettre que l'on reçoit à cette occasion. A aucun moment dans le bref courrier il n'est question d'une erreur de l'administration. Encore moins de présenter ses excuses. A la limite, on a le sentiment que ce serait plutôt au demandeur d'emploi de présenter les siennes. On a le sentiment que l'administration fait une fleur au demandeur d'emploi en lui proposant un échéancier. Je rappelle quand même que, dans mon cas, c'est par deux fois que l'erreur a été commise et que j'ai alerté immédiatement les services concernés de mon propre chef.

Au lieu d'erreur, on emploie le mot « dette ». Pas besoin d'avoir fait de longues études pour savoir que ce mot renvoie au registre de la faute, de la culpabilité. Il est tout de même dommage, alors que l'erreur est due entièrement à l'administration, que ladite administration persiste à s'adresser aux victimes de ses erreurs comme s'ils étaient des débiteurs fautifs. Le mot « dette » est employé à deux reprises, le mot erreur est absent.

En France, le traitement administratif des pauvres, la langue qu'on emploie quand on leur écrit demeure la plupart du temps condescendante, sa froideur opère un effet de subordination et elle est pour tout dire déshonorante, humiliante, infantilissante : c'est l'école primaire qui continue.

Il faudrait peut être commencer par réécrire toutes ces lettres types, changer carrément de langue, de syntaxe, de style. La symbolique, ce n'est pas rien. Certes, ça ne remplit pas un estomac vide mais un estomac vide qui, en plus d'être vide, est de surcroît tordu par la colère, creusé par l'incompréhension, taraudé par l'angoisse d'une culpabilité latente. On entend régulièrement des histoires de personnes qui ont perdu le contrôle et passent à l'acte, souvent contre elles mêmes, à la porte de Pôle emploi : soyez certains que ce qui fait perdre le contrôle à ces gens, c'est en partie la manière dont on leur parle et la manière dont on leur écrit.

J.P.B. »

À la suite des préconisations du Médiateur National, la Direction Générale de Pôle emploi s'est emparée du sujet et a démarré un projet de rénovation des courriers. Les associations de chômeurs sont associées à ce chantier à travers le Comité National de Liaison. À ce jour, 24,5% des modèles de courriers adressés aux demandeurs d'emploi ont été révisés, ceux-ci représentant plus de 50% du volume des courriers envoyés.

Avec cette bonne volonté affichée, on espère évidemment des améliorations visibles du commun des mortels. Faute de quoi, la lettre de J.P.B. ci-dessus risquerait de rester d'actualité.

7. PRÉCONISATIONS 2013 POUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE RENDU AUX USAGERS

7.1. Le Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP) : les limites du dispositif

Le Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP)⁽⁸⁾, qui remplace la CRP et le CTP, est un dispositif unique applicable depuis le 1^{er} septembre 2011 par les Partenaires Sociaux et l'État.

Il a pour objet d'organiser un parcours de retour à l'emploi rapide pour tout salarié licencié économique, à travers une série de mesures incitatives, sur une durée de douze mois :

- Un accompagnement personnalisé et renforcé, adapté aux spécificités du bassin d'emploi dont relève le demandeur d'emploi,
- Une indemnisation, l'Allocation de Sécurisation Professionnelle (ASP), égale à 80% de leur ancien salaire,
- Une indemnité différentielle de reclassement (IDR), si le salaire de l'emploi repris est inférieur d'au moins 15 % au salaire de l'emploi précédent.

⁽⁸⁾ - Accord national interprofessionnel du 31 mai 2011,
- Convention État-Partenaires Sociaux du 27 juin 2011,
- Convention du 19 juillet 2011.

En contrepartie, le demandeur d'emploi qui accepte le CSP renonce à son préavis, reversé par son ancien employeur pour le financement du dispositif, et doit remplir des obligations découlant de son adhésion au CSP ⁽⁹⁾.

Comme tout dispositif, aussi bien pensé qu'il ait été, il porte en lui ses propres limites, qui génèrent les réclamations dont est saisi le Médiateur.

En effet, s'il est avantageux pour le demandeur d'emploi d'adhérer au CSP, il peut à l'inverse :

- en être facilement exclu s'il a mal compris ou a mal été informé de quelques subtilités réglementaires, concernant notamment la reprise de courtes périodes d'emploi,
- être lésé financièrement s'il a la malchance de perdre un emploi à temps partiel qu'il avait conservé pendant le CSP.

7.1.1. Réalisation de courtes périodes d'emploi pendant un CSP : des divergences d'interprétation

Pendant la durée du CSP, le bénéficiaire peut réaliser de courtes périodes d'activité professionnelle, en CDD ou en contrat de travail temporaire (intérim), d'une durée minimum de deux semaines et renouvelable une fois chez le même employeur.

⁽⁹⁾ Ce dispositif est régi par l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011 et la convention du 19 juillet 2011, dont la traduction opérationnelle est déclinée dans la Circulaire Unédic n°2011-36 du 9 décembre 2011 et l'Instruction Pôle emploi PE_CSP_2011_146 du 29 août 2011 relative à la mise en œuvre du Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP), complétée par la suite par :

- l'instruction PE_CSP_2011_165 du 4 octobre 2011,
- l'instruction PE_CSP_2011_185 du 16 novembre 2011,
- l'instruction PE n° 2012-22 du 27 janvier 2012,
- l'instruction PE n° 2012-47 du 1^{er} mars 2012,
- l'instruction PE n° 2012-79 du 17 avril 2012,

Mais, selon que l'on se réfère à l'Accord National Interprofessionnel (ANI) ou à la Convention relatifs au CSP, la notion de "*deux semaines minimum*" est appréciée différemment.

D'un côté, l'avenant n°1 du 23 janvier 2012 à l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011 relatif au CSP a redéfini dans l'article 16 les conditions dans lesquelles un demandeur d'emploi pouvait exercer une ou des activités durant son adhésion au dispositif. La durée minimale d'un contrat en intérim ou d'un CDD est de « *deux semaines (10 jours travaillés)* » renouvelables une fois avec le même employeur, le cumul total de ces périodes d'activité devant au maximum être compris entre 4 et 6 mois.

Tandis que de l'autre côté, l'avenant n°1 du 3 février 2012 portant modification de l'article 13 de la convention du 19 juillet 2011 relative au CSP reprend cette modification de l'article 16 de l'ANI, mais en prévoyant une durée minimale « *de 14 jours* ».

C'est ainsi que deux demandeurs d'emploi ayant réalisé des périodes d'emploi comprises entre 10 et 14 jours se sont retrouvés exclus du CSP, le conseiller Pôle emploi ayant considéré que la durée minimale du texte de la convention primait sur celui de l'accord national interprofessionnel.

C'est aussi le cas d'un demandeur d'emploi en CSP qui a exécuté une courte période d'activité du 6 mai 2013 au 19 mai 2013 en continu, soit 14 jours. L'employeur ayant décidé de conclure un contrat initial de 7 jours, jusqu'au 12 mai 2013 puis un second, Pôle emploi l'a exclu du dispositif, au motif que le contrat initial était inférieur à 14 jours.

À cet égard, il est intéressant d'observer que pour traiter ces réclamations, il a fallu plusieurs mois de tergiversations ; la Délégation à l'emploi, la Direction de la Réglementation de Pôle emploi et l'Unédic n'avaient pas la même appréciation de la durée minimale à retenir...

On peut néanmoins s'interroger : quel besoin de rédiger différemment des articles qui auraient du être identiques.

7.1.2. Perte d'une activité conservée pendant un CSP : un impact financier pour le demandeur d'emploi

Le CSP s'applique en cas de licenciement économique et permet d'adhérer au dispositif tout en conservant la ou les activités partielles que le bénéficiaire exerce auprès d'autres employeurs, pourvu qu'il puisse remplir ses obligations liées à son parcours de retour à l'emploi. L'Allocation de Sécurisation Professionnelle (ASP) se cumule alors avec les revenus issus de l'activité(s) conservée(s), ce qui lui évite une pénalisation financière.

Néanmoins, au cours de l'exécution du CSP, le bénéficiaire peut également perdre un emploi conservé au titre d'un licenciement pour motif économique ou pour tout autre motif, et pour lequel il a contribué au titre de l'assurance chômage.

Son réflexe sera alors de déposer une demande d'allocation pour ouvrir des droits à l'assurance chômage ou bien d'accepter un autre CSP si le motif du licenciement est économique.

Dans son esprit, le bénéficiaire s'attend ainsi :

- soit à percevoir l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE) en complément de l'ASP,
- soit à cumuler deux ASP, l'une portant sur le précédent CSP toujours en cours, l'autre correspondant au nouveau CSP.

Pourtant, bien curieusement, il est possible pour le demandeur d'emploi de cumuler un nouveau CSP avec un précédent CSP toujours en cours, et Pôle emploi versera simultanément deux ASP, tandis que si ce même demandeur d'emploi souhaite une ouverture de droits au titre de l'ARE, Pôle emploi lui notifiera un rejet.

En effet, la législation est ainsi faite que le demandeur d'emploi qui adhère au dispositif du CSP acquiert le statut de stagiaire de la formation professionnelle, qui ne permet pas de cumuler l'ARE avec l'ASP, du fait que le régime d'assurance chômage n'est pas compatible avec ce statut.

En conséquence, le demandeur d'emploi qui s'attendait à percevoir un complément d'ARE en parallèle de l'ASP, subit alors une perte financière, pas forcément des moindres, et doit alors

attendre la fin du CSP, au terme des douze mois, pour réexaminer le calcul des droits en tenant compte de l'activité perdue. La seule alternative possible, pour pouvoir bénéficier immédiatement de ses droits, est de sortir du CSP.

Une CSP de trop

J'avais deux emplois à mi-temps. J'ai perdu le premier en mars 2012 et signé une CSP. J'ai été licenciée économique de mon deuxième mi-temps en décembre 2012 et j'ai à nouveau signé un CSP, après avoir pris conseil auprès de mon conseiller.

Mon dossier est un « cas d'école » selon les termes de mon agence. Sauf que le déroulement des opérations ne s'est pas effectué comme annoncé. Après maintes sollicitations j'ai enfin été reçue par la directrice de l'agence, qui me fait cette réponse : « les allocations de mon premier licenciement cessent de m'être versées et mon dossier sera révisé seulement à la fin de ma deuxième CSP ».

La situation est intolérable, n'ayant pu trouver une solution amiable avec le service concerné.

7.1.3. Sur le dispositif CSP en général : une information parfois défailante

Les réclamations qui portent sur la réalisation de courtes périodes d'emploi ou sur la perte d'une activité conservée sont les plus fréquentes, mais ne représentent pas l'exhaustivité des motifs de réclamations liés au dispositif CSP.

Par contre, il est certain que le dénominateur commun à toutes ces réclamations réside dans l'information donnée avec plus ou moins de bonheur aux bénéficiaires, soit par Pôle emploi à l'issue d'une réunion consécutive à un licenciement collectif, soit par l'employeur en cas de licenciement individuel.

Au regard des dossiers, il est clair que les informations délivrées ont été peu explicites et/ou insuffisamment comprises, concernant les droits et obligations liés à l'adhésion au CSP et à leurs conséquences en cas de non respect, notamment financières.

C'est ainsi que le demandeur d'emploi qui se voit exclu du CSP pour avoir accepté une journée de travail regrette amèrement son adhésion, dont il ne retient que le manque à gagner résultant de la renonciation à son préavis.

Tout comme d'ailleurs, ce dispositif n'est pas nécessairement adapté pour les licenciements économiques de certaines catégories de salariés, notamment ceux exécutant plusieurs temps partiels chez différents employeurs. Ils ne peuvent pas bénéficier de l'assurance chômage liée à l'activité perdue s'ils sont en cours de CSP résultant d'un emploi précédent.

Le préjudice financier subi par les bénéficiaires de CSP dans ces types de situation est mal vécu, surtout si ce dispositif ne leur apporte pas l'accompagnement espéré pour le retour à l'emploi.

Informations aux Partenaires Sociaux, à l'Etat et à la Direction Générale de Pôle emploi

Le CSP a pour vocation d'aider au retour rapide à un emploi durable. Pour ne pas rompre la dynamique, la réalisation de courtes périodes d'activité durant le CSP ne peut donc pas excéder deux semaines.

Il est certes prévu que « *l'accompagnement en CSP est adapté au bassin d'emploi dont relève le salarié* ». Actions de formation, courtes périodes de travail ou autres mesures prévues au dispositif peuvent donc l'accompagner.

Mais les réclamations tendent à démontrer que le CSP peine parfois à s'adapter :

- aux bassins d'emploi qui ont beaucoup recours à l'intérim ou à l'activité occasionnelle et dans lesquels la notion de « *courte période de travail* » se trouve mise à mal,
- aux demandeurs d'emploi qui ont conservé un emploi tout en bénéficiant du CSP. La perte de cet emploi n'ouvre pas des droits à l'assurance chômage cumulables avec le CSP. Pour percevoir cette indemnisation, le seul choix est de sortir du CSP.

C'est ainsi qu'une application stricte du dispositif aboutit à en exclure certains adhérents. L'accent doit donc être mis sur l'information délivrée par les conseillers, notamment sur l'impact du CSP sur l'indemnisation et sur les limitations en matière de travail pendant sa durée.

En réalité, le CSP est un dispositif qui mériterait d'être actualisé pour l'adapter à l'évolution du marché de l'emploi.

7.2. Secteur privé/public : la responsabilité de la prise en charge de l'indemnisation des salariés privés d'emploi

Tout salarié du secteur public, tel que visé par l'article L.5424-1 du code du travail, est assuré contre le risque de chômage et peut prétendre aux allocations au même titre qu'un salarié du secteur privé lorsqu'il se trouve involontairement privé d'emploi.

Dès lors, tout employeur public qui a choisi d'auto-assurer ses salariés est tenu de les indemniser à la fin d'un contrat de travail selon les mêmes règles que celles de la convention d'assurance chômage.

En ce sens, la circulaire interministérielle du 3 janvier 2012 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public définit le cadre dans lequel une ouverture de droits au chômage peut s'appliquer à un salarié de ce secteur.

Néanmoins, Pôle emploi est amené à traiter deux types de situations relatives à l'indemnisation des salariés issus du secteur public, qui sont sources de réclamations régulières auprès du Médiateur :

- la mise en disponibilité durant laquelle des agents du secteur public ont réalisé une ou des périodes de travail dans le secteur privé,
- la coordination en cas de périodes de travail successives dans les secteurs privé et public.

7.2.1. La disponibilité : une indemnisation sous contrainte

La difficulté intervient lorsque qu'un salarié du secteur public, avec l'accord de son employeur, se met en disponibilité, c'est-à-dire n'occupe plus temporairement son poste de fonctionnaire et part exercer une activité salariée dans le secteur privé. Au titre de cette activité, il contribue de fait à l'assurance chômage et peut prétendre à une indemnisation en cas de licenciement ou de fin de contrat.

L'indemnisation au titre d'une activité du secteur privé exercée pendant une disponibilité du secteur public est prévue par la directive Unédic n°12-03 du 26 février 2003 et par une circulaire interministérielle du 21 février 2011. Mais pourtant, elle génère quelques réclamations auprès du Médiateur, notamment lors du renouvellement d'une disponibilité.

Dans les textes, un salarié du secteur public en disponibilité, qui a exercé une activité dans le secteur privé, peut bénéficier d'une ouverture de droits à l'assurance chômage en cas de privation involontaire d'emploi. Mais la durée d'indemnisation est limitée : le versement cesse au terme de la disponibilité, que l'intéressé ait réintégré son poste de fonctionnaire ou qu'il ait renouvelé sa disponibilité — en d'autres termes, la période d'activité dans le secteur privé permettant d'ouvrir et de verser des droits est bornée par la date de début et de fin de la disponibilité.

Normalement, lorsqu'un fonctionnaire en disponibilité a suffisamment travaillé pour être indemnisé au titre de l'assurance chômage, Pôle emploi enregistre l'information et la notification d'ouverture de droits mentionne une durée d'indemnisation en relation avec la date de fin de la mise en disponibilité. Ainsi, lorsque le fonctionnaire demandera le renouvellement de sa disponibilité plutôt que de réintégrer son poste, il sait en toute connaissance de cause que le versement de ses allocations cessera à la fin de la 1^{ère} disponibilité. Seule la reprise d'un emploi durant le renouvellement de sa disponibilité permettra donc d'ouvrir éventuellement de nouveaux droits.

Le problème se pose lorsque Pôle emploi, quelles qu'en soient la raison, n'enregistre pas la situation de mise en disponibilité. Le fonctionnaire s'attend alors à percevoir ses allocations au-delà

du terme de la disponibilité, car Pôle emploi lui a notifié une ouverture de droits qui ne tient pas compte de cette limite. Dans ce type de situation, il argue le plus souvent d'un défaut d'information, car il ne peut plus bénéficier de ses allocations, et n'a pas nécessairement retrouvé un emploi rémunérateur sur la période de renouvellement de sa disponibilité.

Précisément, deux cas de figure posent des problèmes réguliers :

- La recherche de l'affiliation, c'est-à-dire des périodes de travail ouvrant droits à indemnisation : la durée qui peut être prise en compte est limitée par celle de la disponibilité, alors qu'elle a pu se poursuivre pendant le renouvellement de cette disponibilité. La conséquence est de réduire la durée des droits ou même d'empêcher leur ouverture.
- L'arrêt des paiements au terme de la disponibilité, alors que la durée des droits notifiée n'est pas consommée en totalité.

Une réponse de Pôle emploi

Vous avez été placé par votre ancien employeur, la mairie de L., en disponibilité pour convenance personnelle pour une durée de trois ans. Au terme de sa période de disponibilité, le fonctionnaire doit solliciter sa réintégration avant l'expiration de celle-ci. S'il demande un renouvellement de sa disponibilité, le versement des allocations doit être interrompu. En effet, il ne se trouve plus en situation de perte involontaire d'emploi.

Vous êtes donc considéré comme volontairement privé d'emploi et vous ne pouvez plus bénéficier du versement de l'ARE à compter du 1^{er} décembre.

7.2.2. Les règles de coordination : le casse-tête de la charge de l'indemnisation

L'article R.5424-2 du code du travail permet de coordonner les périodes de travail exercées successivement par un salarié dans les secteurs privé et public, afin d'examiner les droits aux allocations de chômage et de déterminer à qui incombe la charge de l'indemnisation.

Sur le principe, les règles de coordination sont assez claires. D'une part, toutes les périodes de travail du salarié, qu'elles aient été exercées dans le secteur public ou le secteur privé, sont prises en compte pour l'ouverture et le calcul des droits. D'autre part, le régime qui prend en charge l'indemnisation est celui dont la période d'emploi est la plus longue au cours de la période de référence. Ainsi, lorsqu'un salarié a travaillé trois mois dans un commerce privé puis six mois dans une mairie, la charge de l'indemnisation incombe à cette dernière du fait que la période d'emploi y est la plus longue.

Mais dans la réalité, la recherche des périodes d'emploi pour savoir qui aura la charge de l'indemnisation n'est pas toujours aussi aisée.

En effet, lorsqu'un salarié du secteur public n'est pas réintégré dans son Ministère ou sa Collectivité Territoriale d'origine, il se retrouve en situation de perte involontaire d'emploi et peut prétendre à une indemnisation au chômage. Cependant, lorsqu'il a réalisé une ou plusieurs périodes d'emploi dans le secteur privé en parallèle de son emploi public ou à l'occasion de mises en disponibilité, la recherche de l'affiliation pour déterminer à qui incombera la charge de l'indemnisation peut s'avérer fort préjudiciable pour le salarié si Pôle emploi et l'employeur public ne sont pas d'accord sur la façon de compter les périodes de travail.

Il peut alors s'ensuivre une véritable partie de « ping-pong » entre Pôle emploi et l'employeur public qui peut durer plusieurs mois, voir une année pour connaître enfin celui qui indemniserait. Pendant ce temps, le salarié devenu demandeur d'emploi n'est pas indemnisé sans que cela ne gêne aucune des deux institutions potentiellement en charge de l'indemnisation, pourvu que l'on ait raison.

En tout état de cause, ce n'est pas parce que le dernier employeur relevait du secteur privé que l'indemnisation incombe nécessairement à Pôle emploi.

Un exemple

De : DV

Envoyé : lundi 23 septembre 2013 19:04

À : Médiateur National

Il y a maintenant 4 mois que j'ai fait une demande de chômage. A ce jour je n'ai aucun règlement et encore moins d'accord. Pôle emploi et mon ex employeur public se rejettent la balle en me disant que ce n'est pas à eux de payer.

Je suis dans une impasse, j'arrive à un stade où même être reçue par la responsable de pôle emploi relève du parcours du combattant. A ce jour j'aurais plus travaillé dans le privé que dans le public en nombre de jours.

J'ai constitué un dossier pour la commission paritaire, tout ça pour me reconduire vers un rejet secteur public.

La recherche de l'affiliation est également problématique lorsque le salarié a démissionné du secteur public. Pourtant, c'est parfois bien à l'employeur public que revient la charge de l'indemnisation bien que le salarié ait démissionné.

En effet, selon l'article 4 e) du règlement général de l'assurance chômage, si les salariés justifient d'une période de travail d'au moins 91 jours après la démission de leur précédent emploi, des droits leur sont ouverts. Ce principe, prévu dans la Circulaire interministérielle du 21 février 2011, s'applique que le salarié ait travaillé dans le secteur public ou privé.

Autrement dit, si un salarié travaille six mois dans une mairie puis démissionne pour travailler trois mois dans un commerce privé avec une fin de contrat de travail involontaire (ex : fin de contrat à durée déterminée), la démission est neutralisée et la charge de l'indemnisation incombe à l'employeur public, quand bien même l'intéressé a démissionné, car la durée d'emploi la plus longue est celle du public.

C'est sur ce point que proviennent les blocages, car l'employeur public retient avant tout la démission sans rechercher ou appliquer les règles de coordination. Il s'ensuit alors la fameuse partie de ping-pong entre Pôle emploi, qui indemnise au titre du secteur privé, et l'employeur public qui indemnise en auto-assurance, pour savoir qui des deux versera les allocations. Tout cela au détriment du salarié qui est entre temps privé de revenus.

Le 7 janvier 2014, dans la rubrique « Les rendez-vous du mardi de son extranet » (RDV n°252), l'Unédic a reprécisé les conditions d'affiliation pour les fonctionnaires en disponibilité. Cela devrait avoir pour effet de régler le problème de la recherche de l'affiliation et de prendre en compte l'ensemble des périodes de disponibilité du fonctionnaire pour calculer le montant journalier de l'allocation.

**Préconisation à la Direction Générale de Pôle emploi,
à l'Unédic et à la DGEFP**

Au regard des difficultés de traitement des dossiers des salariés issus du secteur public, Pôle emploi ne peut plus se satisfaire d'une directive Unédic datant de 2003 et d'une circulaire interministérielle qui n'a pas vocation à être un mode opératoire pour ses agents.

Pour régler les problèmes liés à l'instruction et à l'ouverture de droits des salariés issus du secteur public, le Médiateur National préconise la diffusion d'une instruction Pôle emploi intégrant les dernières précisions apportées par l'Unédic, dans sa communication du 7 janvier 2014 (cf. ci-dessus).

7.3. L'extension du délai de déchéance

Le Médiateur National est régulièrement saisi par des demandeurs d'emploi qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, n'ont pas pu reprendre leur reliquat de droits du fait que le délai de déchéance est dépassé.

MR	GERARD*	023
6 RUE DE LA POSTE		
INS 91	28/02/12	VMD. 330
NOTE DU 06/03/12		
VU AVEC COLETTE, REJET CAR DROITS DECHU, LA SS NE PERMET PAS DE RALLONGER LE DELAI DE DECHEANCE		
13/02/12 - FIN DU DELAI DE DECHEANCE LE 18/07/2011.		
060312 DOSSIER TRANSMIS AU MEDIEATEUR SUITE CONTESTATION REJET DELAI DE DECHEANCE.		

Le délai de déchéance, régi par l'article 9 §2 a) du règlement général de l'assurance chômage, correspond à la période permettant à Pôle emploi de :

- reprendre un droit ouvert payé ou non payé pour un demandeur d'emploi,
- prendre en compte un reliquat de droit pour le comparer avec un nouveau droit afin de retenir le montant global le plus avantageux.

Sa durée totale est de trois ans à la date d'admission augmentée de la durée des droits.

Le délai de déchéance est suspendu pendant les périodes :

- de reprise d'emploi sous CDD,
- de versement de l'allocation de présence parentale,

Il n'est pas opposable aux bénéficiaires du maintien des allocations jusqu'à l'âge de la retraite ni aux personnes qui ont cessé d'être inscrites comme demandeur d'emploi suite à un changement de domicile.

De fait, la maladie, et plus particulièrement la maladie professionnelle d'un demandeur d'emploi, n'entre pas dans les motifs susceptibles de suspendre le délai de déchéance.

Au-delà de la maladie, le Médiateur National a été récemment confronté à la situation d'un demandeur d'emploi à qui Pôle emploi a opposé le délai déchéance pour une reprise de ses droits parce qu'il a été contraint de s'occuper de son enfant qui était atteint d'une longue maladie. Le Médiateur National avait alors donné un avis favorable au Médiateur Régional, au regard des circonstances particulières de ce dossier, pour recommander une décision en équité au Directeur Régional.

Préconisation aux Partenaires Sociaux et à l'Unédic

Le Médiateur National constate que des demandeurs d'emploi dépassent parfois le délai de déchéance pour reprendre des droits, pour des motifs qu'on pourrait considérer comme légitimes, mais qui ne sont pas prévus dans le règlement général de l'assurance chômage (par exemple sous la forme d'un accord d'application, comme cela se fait par ailleurs).

Le Médiateur National partage la recommandation du Défenseur des droits d'engager une réflexion sur l'allongement du délai de déchéance en cas de congé maladie notamment.

L'élargissement à l'ensemble des motifs légitimes est aussi souhaitable. L'appréciation de la légitimité pourrait peut-être revenir aux Instances Paritaires Régionales (IPR).

ANNEXES

LES MÉDIATEURS À PÔLE EMPLOI

Médiateur National

Jean-Louis Walter
Pôle emploi, Direction Générale
1 rue du Docteur Gley
75987 Paris Cedex 20
mediateur.national@pole-emploi.fr

Alsace

Géraldine Simon
Pôle emploi 2 rue Krumnow
CS 42453
68057 Mulhouse Cedex
mediateur.alsace@pole-emploi.fr

Aquitaine

Jean-Claude Buchet
Pôle emploi, Direction Régionale
87 rue de Nuyens
33056 Bordeaux Cedex
drmediateur.33312@pole-emploi.fr

Auvergne

Erick Laboureau
Pôle emploi, Direction Régionale
91 avenue Edouard Michelin
63055 Clermont Ferrand Cedex 9
mediateur.auvergne@pole-emploi.fr

Basse-Normandie

Dominique Le Clerc
Pôle emploi, Direction Régionale
1 rue Normandie Niémen
14058 Caen Cedex 4
mediateur.bnormandie@pole-emploi.fr

Bourgogne

Joël Meurgé
Pôle emploi, Direction Régionale
Parc Valmy – Le Katamaran
41 avenue Française Giroud
21000 Dijon
mediateur.bourgogne@pole-emploi.fr

Bretagne

Nathalie Lillo
Pôle emploi, Direction Régionale
36 rue de Léon
35053 Rennes Cedex 9
mediateur.bretagne@pole-emploi.fr

Centre

Marie-José Marchal
Pôle emploi, Direction Régionale
3a rue Pierre- Gilles de Gennes
45035 Orléans Cedex
mediateur.centre@pole-emploi.fr

Champagne-Ardenne

Bernard Kamert
Pôle emploi, Direction Régionale
3 rue du Pdt Franklin Roosevelt
CS 20024, 51721 Reims Cedex
mediateur.cardenne@pole-emploi.fr

Corse

Dominique Bellini
Pôle emploi, Direction Régionale
BP 221
20179 Ajaccio Cedex
mediateur.corse@pole-emploi.fr

Franche-Comté

Laurence Gié
Pôle emploi, Direction Régionale
2 D Avenue des Montboucons
25000 Besançon
mediateur.fcomte@pole-emploi.fr

Haute-Normandie

Pascal Arnoud
Pôle emploi, Direction Régionale
CS 92053, 90 avenue de Caen
76040 Rouen Cedex 1
mediateur.hnormandie@pole-emploi.fr

Île-de-France

Marc Carmignac
Pôle emploi, Direction Régionale
3, rue Galilée
93884 Noisy-le-Grand Cedex
mediateur.idf@pole-emploi.fr

Languedoc-Roussillon

Bernard Luminet
Pôle emploi, Direction Régionale
600 route de Vauguières - CS 4027
34078 Montpellier Cedex 3
mediateur.lroussillon@pole-emploi.fr

Limousin

Emmanuelle Gaillard
Pôle emploi, Direction Régionale
2 Rue de la Filature
BP 2 87350 Panazol
mediateur.limousin@pole-emploi.fr

Lorraine

Jean Orlowski
Pôle emploi, Direction Régionale
7 rue Pierre Chalmot, BP 60386
54007 Nancy Cedex
mediateur.lorraine@pole-emploi.fr

Midi-Pyrénées

Sophie Vic
Pôle emploi, Direction Régionale
33/43 avenue Georges Pompidou
31131 Balma Cedex
mediateur.mpyrenees@pole-emploi.fr

Nord-Pas-de-Calais

Cyril Suquet
Pôle emploi, Direction Régionale
28/30 rue Elisée Reclus
59650 Villeneuve d'Ascq
mediateur.npc@pole-emploi.fr

Pays de la Loire

Franck Turenne
Pôle emploi, Direction Régionale
1 rue de la Cale Crucy
44179 Nantes Cedex 4
mediateur.pdl@pole-emploi.fr

Picardie

Jérôme Fossati
Pôle emploi, Direction Régionale
Boulevard Michel Strogoff
80440 Boves
mediateur.picardie@pole-emploi.fr

Poitou-Charentes

Hélène Geay
Pôle emploi, Le Médiateur
Boulevard du Commandant Charcot
17446 Aytré Cedex
mediateur.pcharentes@pole-emploi.fr

PACA

Bernard Boher
Pôle emploi, Direction Régionale
34 rue Alfred Curtel
13010 Marseille
mediateur.paca@pole-emploi.fr

Rhône-Alpes

Eliane Tortorici
Pôle emploi, Direction Régionale
13 rue Crépet – CS 70402
69364 Lyon Cedex 07
mediateur.69806@pole-emploi.fr

Guadeloupe

Even Odin
Pôle emploi, Direction Régionale
Immeuble Lomba
Rue Ferdinand Forest – BP 2136
97194 JARRY Cedex
mediateur.guadeloupe@pole-emploi.fr

Martinique

Florence Troudart
Pôle emploi, Direction Régionale
Les Villages de Rivières Roche - BP 1067
97209 Fort de France Cedex
mediateur.martinique@pole-emploi.fr

Réunion

Josée Terrentroy
Pôle emploi, Direction Régionale
Centre d'Affaires Cadjee - Bât. C
62 Bd du Chaudron - BP 7131
97713 Saint-Denis Cedex 9
mediateur-reunion.97410@pole-emploi.fr

Mayotte

Lanto Ralibera
Rond point Méga – Immeuble Djouma
RN1 Kawéni - 97600 Mamoudzou
lanto-haingotiana.ralibera@pole-emploi.fr

Guyane

Jocelyne Claire
Pôle emploi, Direction Régionale
19 Avenue Pasteur - BP 223
97325 Cayenne Cedex
mediateur.guyane@pole-emploi.fr

Pôle emploi Services

Dominique Cavalier
Pôle emploi Services
390 rue Estienne d'Orves
92709 Colombes Cedex
dominique.cavalier-lachgar@pole-emploi.fr

Service du Médiateur National

Assistante du Médiateur

Monique Pol

Conseillers du Médiateur

Philippe Lénard
Patrick Salmon

Courrier et Recevabilité

Daniel Werlé
Corinne Ceccarelli

Chargés de mission

Grégoire Lefébure
Erick Lendormy

Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi

Modifiée par la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011
relative au Défenseur des droits

"Article L.5312-12-1.- Il est créé, au sein de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, un Médiateur National dont la mission est de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de cette institution, sans préjudice des voies de recours existantes.

Le Médiateur National, placé auprès du Directeur général, coordonne l'activité de Médiateurs Régionaux, placés auprès de chaque Directeur régional, qui reçoivent et traitent les réclamations dans le ressort territorial de la direction régionale. Les réclamations doivent avoir été précédées de démarches auprès des services concernés.

Le Médiateur National est le correspondant du Défenseur des droits.

Il remet chaque année au conseil d'administration de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers. Ce rapport est transmis au ministre chargé de l'emploi, au Conseil national de l'emploi mentionné à l'article L. 5112-1 et au Défenseur des droits".

**Le Médiateur National de Pôle emploi
est le correspondant
du Défenseur des droits**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Monsieur Dominique Baudis

Défenseur des droits
7 rue Saint-Florentin
75409 Paris Cedex 08

www.defenseurdesdroits.fr

**Le Médiateur National de Pôle emploi
est membre du
Club des Médiateurs de services au public**



*Club des Médiateurs
de services au public*

www.clubdesmediateurs.fr

Le Médiateur de l'Autorité des marchés financiers

Marielle Cohen-Branche

www.amf-france.org/

Le Médiateur du Groupe de la Caisse des Dépôts

Henri D'Oysonville

www.caissedesdepots.fr

Le Médiateur des Communications Electroniques

Marie-Louise Desgrange

www.mediateur-telecom.fr

Le Médiateur de l'Eau

Marc Censi

www.mediation-eau.fr

Le Médiateur du Groupe EDF

Jocelyne Canetti

www.mediateur.edf.fr

**Le Médiateur de l'Education Nationale
et de l'Enseignement Supérieur**

Monique Sassier

www.education.gouv.fr/pid282/la-mediatrice-de-l-education-nationale-et-de-l-enseignement-superieur.html — mediateur@education.gouv.fr

Le Médiateur de la Fédération des Sociétés d'Assurances

Francis Frizon

www.ffsa.fr/sites/jcms/c_33694/assurance-le-recours-au-mediateur?cc=p1_82064

**Le Médiateur auprès de BNP Paribas
pour la clientèle des particuliers**

Dominique Chevaillier Boisseau

www.bnpparibas.net

Le Médiateur de France 2

Nicolas Jacobs

info.france2.fr/mediateur

Le Médiateur de Paris Habitat OPH

Danièle Aguanno-Promonet

<http://www.parishabitatoph.fr/Locataires/Pages/demandedemediation.aspx>

Le Médiateur des programmes de France Télévision

Gora Patel

www.francetelevisions.fr/contact/mediateurs.php

Le Médiateur des rédactions de France 3

Marie-Laure Augry

<http://info.france3.fr/mediateur>

Le Médiateur de GDF SUEZ

Michel Astruc

www.gdfsuez.com/fr/accueil/mediateur/le-mediateur-de-gdf-suez/

Le Médiateur des ministères économiques et financiers

Emmanuel Constans

<http://www.economie.gouv.fr/mediateur>

Le Médiateur de la Mutualité Sociale Agricole

Jean-François Chadelat

<http://www.msa.fr/front/id/msafr/bas/S1098205878421>

Le Médiateur National de Pôle Emploi

Jean-Louis Walter

www.pole-emploi.fr

Le Médiateur du groupe La Poste, Le Médiateur de La Banque Postale

Pierre Segura

www.laposte.fr

Le Médiateur de la RATP

Philippe Labbé

www.ratp.fr/fr/ratp/c_5032/saisir-le-mediateur/

Le Médiateur de la SNCF

Bernard Cieutat

aide.voyages-sncf.com/toute-laide-train/suite-mon-achat/reclamations/le-service-de-mediation-sncf

Le Médiateur de la Ville de Paris

Claire Brisset

www.paris.fr/mediatrice

MEMBRES D'HONNEUR

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

Jean-Paul Delevoye

Médiateur de la République d'avril 2004 à mars 2011.

Élu Président du Conseil Économique, Social et Environnemental en novembre 2010.

Ivan Roth

Médiateur de la RATP de 2008 à 2011.

Pôle emploi, le 20 novembre 2013

Si vous êtes intéressé (e), merci de nous transmettre votre CV par mail. Votre réponse est attendue pour le 18 novembre 2013 au plus tard.

Décision de cessation d'inscription

Un courrier de votre part m'informe que, n'ayant pas signé ma déclaration mensuelle, ma déclaration n'est pas recevable. Permettez-moi de vous demander comment signer une déclaration par internet ?

Toujours aucune nouvelle de mes allocations.

Nous sommes le 14 et Pôle emploi m'a dit qu'il y avait un souci informatique. Comment j'explique cela à ma banque et mes créanciers ?!! Ils s'en moquent complètement. Je vous sollicite pour obtenir des dommages intérêts.



Téléchargeable sur le site www.pole-emploi.org