LE MÉDIATEUR NATIONAL

RAPPORT 2018

Mars 2019

pôle emploi

SOMMAIRE

AVANT PROPOS 5

1. DONNÉES CHIFFRÉES 9

1.1. La nature des saisines 10
1.2. Les motifs de saisine 11
1.3. Les origines des saisines 12
1.4. Les suites données aux saisines 13

2. ÉQUITÉ : DES CHIFFRES, DES FEMMES, DES HOMMES 15

2.1. Des données chiffrées sur l'équité 16
2.2. Des visages sur l'équité 18

3. ACTUALITÉ : PROFESSIONNALISATION DANS UN CONTEXTE EN PLEINE MUTATION 23

3.1. Les médiateurs de Pôle emploi sur la voie de la certification 23
3.2. La médiation préalable obligatoire 24
3.3. Les avancées de la culture de la réclamation 26

4. RÉFLEXION : DROIT À L'ERREUR, PASSER DU PRINCIPE À LA RÉALITÉ 29

4.1. Quand l'ESSOC s'invite à Pôle emploi 29
4.2. Quand la qualification prime sur l'intention : le délai de prescription 35
4.3. Quand le droit à l'erreur reste à inventer : les périodes d'emploi non déclarées 42

5. POINTS DE VIGILANCE 45

5.1. L'information erronée 45
5.1.1. L'inscription lorsque manque l'attestation employeur 46
5.1.2. Les risques de la démission 48

5.2. Effets de la convention d'Assurance Chômage 2017 50
5.2.1. La demande de réexamen expresse (DREX) 51
5.2.2. La création d'entreprise, le droit d'option 54
5.2.3. L'impact des tout petits contrats 56

5.3. Choses vues par les Médiateurs Régionaux 58
5.3.1. La déchéance des droits suite à un arrêt maladie 58
5.3.2. Le cumul ARE et CIF-CDD 59
5.3.3. Les demandeurs d'emploi en service civique 60
5.3.4. Le Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP) 62
5.3.5. La réadmission ARE qui prime sur l'ASS 63

6. AMÉLIORATIONS DU SERVICE AUX USAGERS : PRÉCONISATIONS 65

6.1. Le délai de prescription des trop-perçus 65
6.2. Le refus d'inscription lorsque manque l'attestation employeur 66
6.3. La demande de réexamen expresse (DREX) 66
6.4. La création d'entreprise 66
6.5. La déchéance des droits suite à un arrêt maladie 67
6.6. Le cumul ARE et CIF-CDD 67
6.7. La situation des demandeurs d'emploi en service civique 68
6.8. La prime de reclassement CSP et la reprise d'emploi trop rapide 68
6.9. La réadmission ARE qui prime sur l'ASS 69

7. LES PRÉCONISATIONS RÉCENTES DU MÉDIATEUR NATIONAL SUIVIES D'EFFETS 71

ANNEXES 73

Les Médiateurs de Pôle emploi

La loi n° 2008-758 du 1er aout 2008
créant le Médiateur à Pôle emploi

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

Le Médiateur National de Pôle emploi
est membre du Club des Médiateurs de Services au Public

AVANT-PROPOS

Je partage le point de vue de ceux qui considèrent que la médiation est un composant de la nature humaine. De fait, elle constitue l'un des premiers modes d'organisation de la manière de vivre ensemble, qui s'impose avant l'émergence de la justice, des institutions et des États.

La médiation repose sur des principes universels que sont l'écoute, la compréhension, le respect des personnes. Se tourner vers un tiers indépendant qui rétablit les conditions d'un dialogue constructif entre les parties est un instinct civilisé, ce qui aurait fait dire à Confucius que "recourir à la justice, c'est perdre la face, en admettant qu'on est incapable de s'entendre avec l'autre".

Depuis toujours, philosophes, penseurs, juristes écrivent et théorisent autour de ce processus qui permet aux parties de trouver entre elles une solution au différend qui les oppose. Et c'est cette permanence qui rend la médiation si actuelle. À l'inverse des pratiques qui périclitent au fil du temps et tombent en désuétude, la médiation est toujours d'une remarquable jeunesse. La médiation institutionnelle, celle que l'on pratique à Pôle emploi, est l'une de ses branches récentes, indice de sa vigueur et de sa faculté d'adaptation aux évolutions du monde.

Les médiateurs institutionnels sont les héritiers de cette évolution. L'exercice de leur art ne repose cependant pas que sur de l'inné. Dans une société éminemment conflictuelle, la part de l'acquis est essentielle pour intégrer toute la posture professionnelle et de développer la légitimité nécessaire à l'exercice du métier. Les médiateurs de Pôle emploi sont formés pour intervenir dans l'environnement difficile du chômage, où prospèrent certitudes et défiances, détresses et colères.

La formation à la médiation institutionnelle que nous avons suivie est une première et positionne la médiation de Pôle emploi comme précurseur dans ce domaine. Elle a été construite en 2017 et dispensée tout au long de l'année 2018.

La vie nous le laisse à voir au quotidien : chaque individu acquiert aujourd'hui ses propres certitudes, qu'il peut diffuser par maints canaux d'expression, des réseaux sociaux jusqu'à la rue. À l'évidence, la tâche du médiateur ne s'en trouve pas simplifiée, car sa mission n'est pas de combattre les certitudes ou d'imposer les siennes, mais d'aider l'autre à cheminer vers une solution.

On pourrait croire que conflit, judiciarisation et violence sont des valeurs montantes. Si c'est en partie vrai, d'autres signes donnent à espérer. Un sondage Odoxa [1] de mai 2018 révèle que 82% des français connaissent la médiation. Parmi eux, 84% estiment qu'elle est un processus qui permet aux parties en conflit de trouver ensemble une solution, de gagner du temps et de conserver un minimum de lien social. 87% d'entre eux estiment qu'elle devrait être plus développée.

C'est bien la direction dans laquelle nous œuvrons, notre dispositif de médiation fait aujourd'hui référence dans l'univers institutionnel. Dans ce cadre, le rôle du médiateur institutionnel ne se limite pas au traitement des réclamations. Son acte professionnel essentiel est la préconisation, celle qu'il formule non seulement pour répondre à une réclamation, mais aussi celle à portée générale que lui a confiée la loi en vue d'améliorer le service aux usagers. Agir ainsi sur les causes pour réduire les sources de conflit donne une envergure spécifique à la mission du médiateur institutionnel et fonctionne en synergie complète avec le rôle de traitement des réclamations individuelles, lesquelles sont l'indis-

[1] Odoxa, 16 mai 2018, "La médiation, une procédure connue, appréciée et/MAIS insuffisamment développée", http://www.odoxa.fr/sondage/mediation-procedure-connue-appreciee-insuffisamment-developpee/

pensable indice du dysfonctionnement. Cette complémentarité motive d'ailleurs la politique du médiateur de Pôle emploi, qui n'a pas de positions de principe et s'exprime exclusivement à partir des réclamations qui lui ont été adressées.

On le voit, la loi qui a créé le médiateur à Pôle emploi lui confie aussi d'importantes responsabilités, qu'il exerce dans une relation de confiance réciproque. C'est cette harmonie, pour le moment exemplaire dans l'univers institutionnel, qui lui a permis de s'adjoindre la collaboration de médiateurs indépendants, véritables professionnels qualifiés et certifiés. Si la fonction de médiateur est aujourd'hui recherchée à Pôle emploi, c'est qu'elle a montré sa valeur pour recréer du lien dans une société traversée de crises profondes.

Jean-Louis Walter
Médiateur National

1. DONNÉES CHIFFRÉES

Le nombre des saisines connait une légère augmentation, de 3,6% par rapport à 2017. Cette progression reflète en partie la difficulté à comprendre et appliquer une règlementation toujours plus complexe, ainsi que les premiers effets de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO).

Saisines, du 1er janvier au 31 décembre 2018 :
Saisines du Médiateur National : 1 689
Saisines des Médiateurs Régionaux : 29 916

Total 2018 : 31 605

Ces chiffres sont à rapprocher des ceux des différentes opérations effectuées par Pôle emploi en 2018, dont :

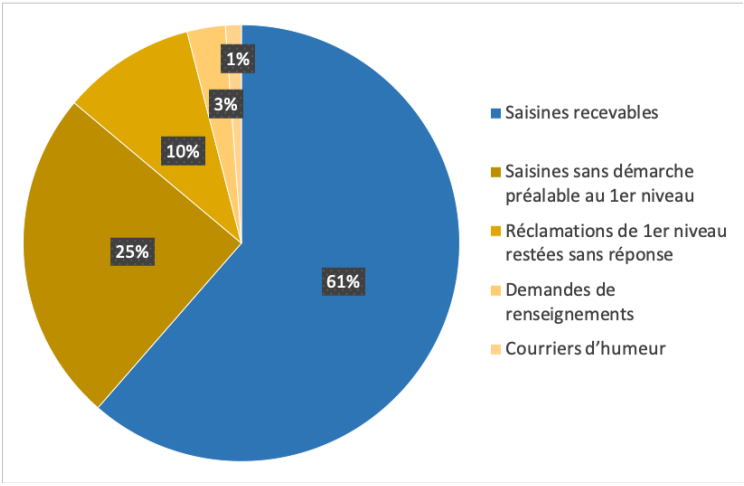
- Inscriptions (Jan.–Nov. 2018) : 6 500 000
- Demandes d'allocations : 8 360 120
- Entrées en formation (AIS, AES) : 1 386 368
- Prestations d'aide à la recherche d'emploi : 732 291

Les saisines du Médiateur National sont traitées par les Médiateurs Régionaux, ce dont les requérants sont informés. D'une manière générale, sont traitées au niveau national les situations sensibles, que ce soit par leur urgence, leur complexité ou leur spécificité.

1.1. La nature des saisines

Conformément à la loi, le Médiateur reçoit et traite en médiation les réclamations de 2ème niveau, c'est-à-dire celles qui ont été précédées d'une démarche auprès du service dont la décision est contestée.

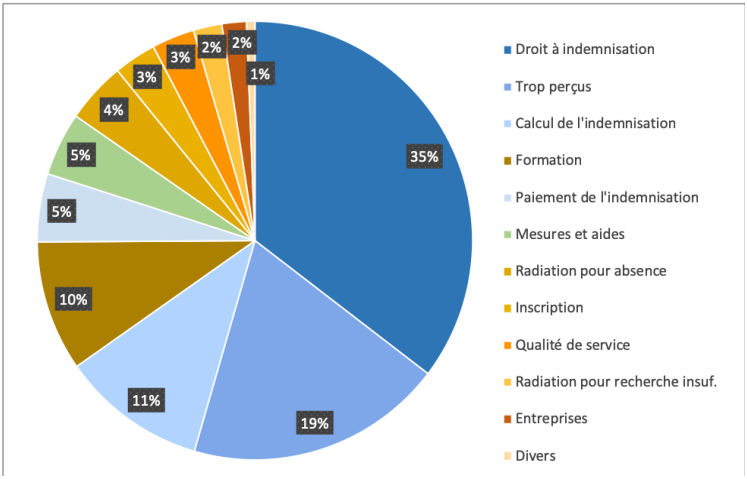
À défaut, il s'agit de réclamations de 1er niveau : soit le requérant a délibérément escamoté l'étape du 1er niveau, soit il a bien effectué la démarche mais elle est restée sans réponse. Dans le premier cas, le Médiateur réoriente la réclamation vers l'agence.



1.2. Les motifs de saisine

De 2017 à 2018, le nombre des saisines sur le droit à indemnisation augmente : il passe de 29% à 35%. Dans le même temps, celles sur la formation diminuent et passent de 12% à 10%.

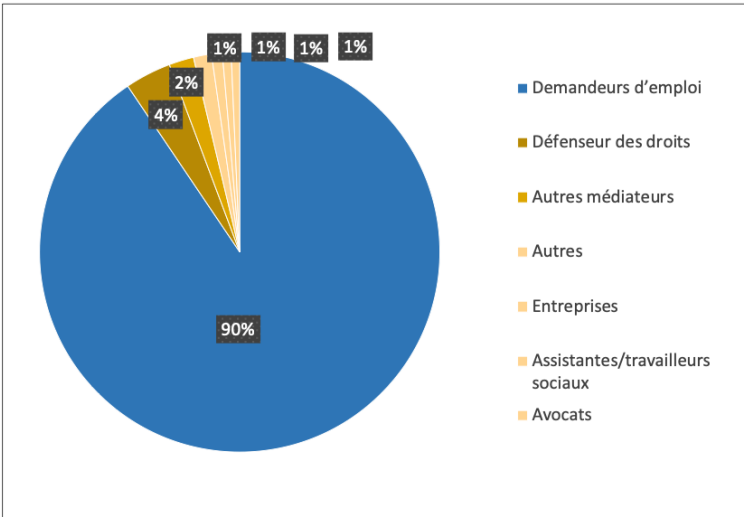
Pour les autres motifs, les chiffres restent sensiblement comparables à ceux des années précédentes. Les saisines liées aux mesures et aides sont également stables, bien qu'elles se concentrent essentiellement sur les aides à la mobilité et que celles liés aux contrats aidés ont disparu.



1.3. Les origines des saisines

La plupart des saisines est adressée au Médiateur par les demandeurs d'emploi (de 88% en 2017 à 90% en 2018)). La part des entreprises reste toujours faible, à 1%.

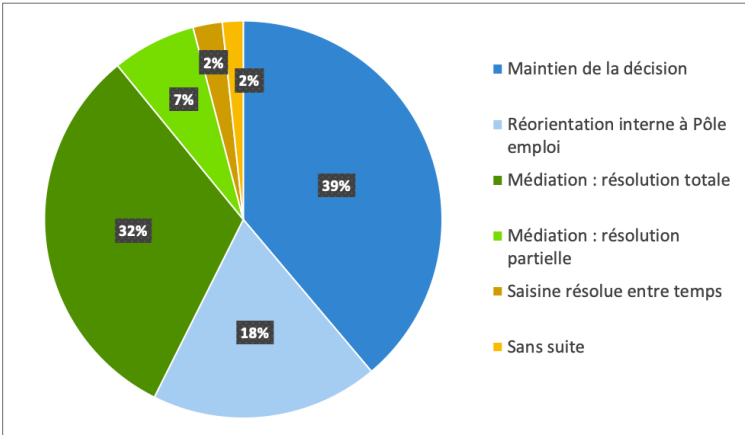
Le Défenseur des droits est le deuxième interlocuteur. Ce sont essentiellement ses délégués qui soumettent aux Médiateurs Régionaux les affaires dont ils sont saisis. Les Médiateurs d'autres institutions prennent place à ses côtés : c'est le résultat de la politique de contact et de collaboration menée par le Médiateur de Pôle emploi, au niveau national comme régional.



1.4. Les suites données aux saisines

Si la situation le justifie, le Médiateur peut adresser une préconisation aux services de Pôle emploi, laquelle peut aboutir à la satisfaction totale ou partielle [2] de la demande. La catégorie *sans suite* désigne les courriers auxquels il ne peut être répondu en raison de leur nature ou de leur contenu (courriers d'humeur ou réclamations persistantes), ainsi que l'absence de réponse des requérants, aux demandes de pièces complémentaires par exemple.

Le maintien de la décision signifie que la décision contestée était régulière. La réorientation interne à Pôle emploi signifie généralement qu'il n'y a pas eu de réclamation préalable au premier niveau.



[2] Soit il n'a pas pu être donnée suite à la totalité de la demande (date d'inscription ou calcul de droits, par exemple). Soit il a été proposé une solution autre que celle réclamée, mais qui est l'alternative la plus proche.

2. ÉQUITÉ : DES CHIFFRES, DES FEMMES, DES HOMMES

La vocation de l'équité est d'introduire une dose de réflexion, lorsque l'application des règles provoque un effet injuste, disproportionné ou contraire à leur esprit [3].

Au fil des années, les rapports du Médiateur National ont expliqué et démontré comment lois et règlements ne peuvent pas tout prévoir. On a insisté sur l'esprit et sur la façon dont elle s'oppose à l'*égalitarisme*, lequel n'est pas l'*égalité* mais la posture qui consiste à ne pas différencier les individus et à tous les traiter à l'identique, abstraction faite de leur situation spécifique. L'équité est reconnue comme un outil essentiel à la main du médiateur. À cet égard, rappelons que le Médiateur ne prend pas de décisions : il soumet ses préconisations à l'autorité qui a pouvoir et légitimité pour prendre (ou non) la décision correspondante, dont l'intégrité juridique se trouve ainsi garantie, sans qu'elle ne crée un précédent ni une jurisprudence. À Pôle emploi, ce rôle échoit généralement au Directeur Régional.

L'équité est un outil de dernier ressort, invoqué lorsqu'aucune solution technique ou règlementaire n'a pu être dégagée. Pour en asseoir la visibilité, le Médiateur National a souhaité qu'elle soit quantifiée et exposée dans ses rapports.

---

[3] Cf. Rapport annuel 2014 du Médiateur National.

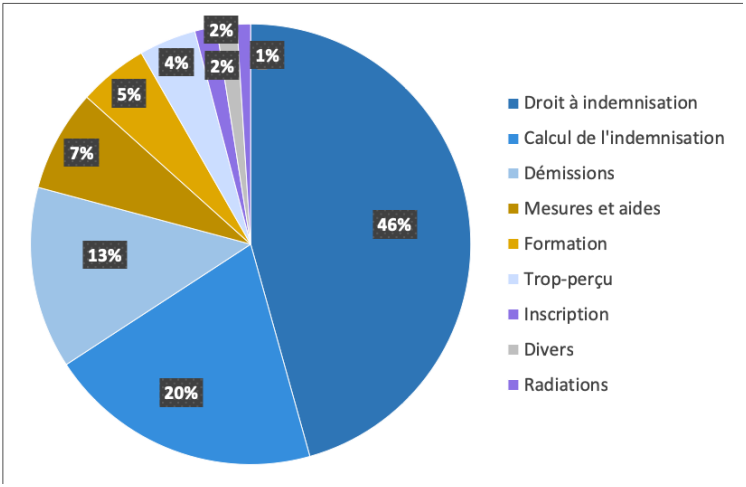
2.1. Des données chiffrées sur l'équité

En 2018, le Médiateur de Pôle emploi a formulé 1003 préconisations en équité, ce qui représente 3 % du total des saisines.

Pris ensemble, les secteurs liés à l'indemnisation totalisent 78% des recommandations en équité. Parmi eux, le droit à l'indemnisation représente près de la moitié des situations.

Comme il sera illustré dans les chapitres suivants, les différends liés aux démissions restent très représentés : en nombre, c'est le troisième motif après le droit à l'indemnisation et son calcul, loin devant les trop-perçus.

La catégorie *Divers* regroupe les réclamations des employeurs et celles qui ne motivent pas plus d'une ou deux recommandations en équité dans l'année.



Répartition détaillée par objets :

Indemnisation		836
Droit à indemnisation	*458*	
Calcul de l'Indemnisation	*202*	
Démissions	*134*	
Trop-perçu	*42*	
Aides et Mesures		75
Aides et Mesures diverses	*42*	
Aide au permis conduire	*23*	
Aide à la mobilité	*10*	
Formation		51
Gestion de la liste des demandeurs d'emploi		26
Inscription rétroactive	*16*	
Radiation (absence à convocation)	*9*	
Radiation (déclaration inexacte)	*1*	
Employeurs (Aides et Mesures)		5
Divers et autres		10
Paiement ASS, suspension ASS, qualité de service, discrimination, travail dans l'UE		

2.2. Des visages sur l'équité

Trop-perçu
Frais d'huissiers démesurés

De : *Médiateur Régional*
Envoyé : *jeudi 4 janvier 2018*

Vous avez saisi le Médiateur Régional d'un différend relatif au recouvrement d'un trop-perçu d'allocations et aux frais d'huissier y afférant. Vous contestez le montant de ces frais, 352,39 € pour un indu initial de 371,60 €, et vous en souhaitez le remboursement.

J'ai examiné votre dossier avec le service contentieux de Pôle emploi. Sur ma recommandation, compte tenu des circonstances exposées et de la disproportion du montant des frais au regard du montant de l'indu initial, il vous a été accordé le remboursement d'une partie des frais d'huissier à hauteur de 306,33 €.

Forclusion
Suspicion de fraude et délai dépassé

Madame B.R. a été licenciée après 30 ans d'activité sans interruption. Elle est en conflit avec son ex-époux en Belgique, puis hospitalisée six semaines, puis retourne chez ses parents en France. Pôle emploi lui ouvre des droits, mais il apparait ensuite qu'elle est toujours résidente belge. Le service de prévention des fraudes intervient et demande sa radiation le temps qu'il mène son enquête. Cela génère un trop-perçu de 3 274,24 €.

En l'absence de fraude et démontrant qu'elle n'est plus résidante belge, Madame B.R. est autorisée à se réinscrire... pour apprendre qu'elle avait un an pour ce faire et que son droit est forclos. Les procédures de Pôle emploi l'ont mise hors délai. Sa saisine du Médiateur est soutenue par son agence, qui constate l'accumulation "d'accidents de vie".

Droit d'option
Refusé pour 69 centimes

Je me présente à vous afin d'avoir un recours sur ma situation . Le repreneur n avais pas de poste pour moi . j ai donc été dans l'obligation d'accepter une rupture conventionnelle. fin août pôle emploi me demande de faire une demande d'option . j apprend qu'elle m'a été refusé pour quelques centimes d'euro .

je suis père isolé , 2 enfants de 8 et 10 ans à charge . Une maman qui ne participe en rien à l'évolution de ces enfants . je suis donc seul financièrement et moralement . Après 6 ans d'attente la mairie m'offre enfin la possibilité d'un logement sociale . ce qui pourrait nous permettre de commencer à nous occupé des soucis physique telle que la maladie des dents de mon fils et bien d'autre déconvenues qui nous arrive depuis bientôt 7 ans . Date à laquelle la maman des enfants est parti du jour au lendemain . pour cela , je vous pris s'il vous plait , de reconsidéré mon droit d'option .

De : Agence Pôle emploi
Envoyé : *mardi 16 octobre 2018*
À : *Médiateur Régional*

Monsieur D. D. a demandé à faire valoir son droit d'option. Une différence de 69 centimes nous empêche d'accorder ce droit d'option. Nous n'avons pas la possibilité en local de déroger.

Enfin, ce matin, M. D.D. nous a signifié son intention de se suicider. D'où mon appel à cette personne ce matin, l'informant de saisir votre service, ainsi que de mon alerte auprès des services de la sécurité de pôle emploi. Pourriez-vous envisager d'étudier une solution en équité ?

Démission

Effets disproportionnés de la règle

Monsieur D.R. a signé une rupture conventionnelle en août 2012, qu'il a négocié suite au placement de son fils autiste dans un centre spécialisé et à son divorce, et afin de pouvoir prendre pour les week-ends ses deux enfants à charge. Mais n'arrivant pas à vendre sa maison, il n'a pas pu déménager immédiatement. Pour faire face à ses charges, prêts et travaux de maison, il a repris un emploi dans sa région initiale, en octobre 2012. Il a alors été radié de Pôle emploi, après n'avoir perçu que 6 jours d'ARE. Puis, une fois sa maison rénovée, il a finalement pu la vendre, en janvier 2018. Il démissionne dès février, pour se rapprocher du centre spécialisé de son fils. Mais, lorsqu'il se réinscrit, Pôle Emploi rejette sa demande d'indemnisation au motif de chômage volontaire. Ceci le plonge dans une situation grave : sans aucun revenu, il ne peut pas accéder à un logement, il vit dans sa voiture et ne peut plus accueillir ses 2 enfants le week-end.

La décision de son agence est conforme à la règlementation : son fils était déjà placé et sa démission n'était pas motivé par une "admission" stricto sensu en structure spécialisée. Mais au regard de l'enchainement de circonstances, la stricte application de la règlementation produit des effets injustes et disproportionnés.

Aides et mesures

Aide à la mobilité, information incomplète

Monsieur S.T., 52 ans, divorcé, demandeur d'emploi de longue durée, candidate à une formation d'un an Bac Pro Maintenance Industrielle au Greta, financée par Pôle emploi (AFC). Il est reçu et son agence met en place rémunération RFPE, ainsi qu'une aide à la mobilité, car il effectue 120 km aller-retour par jour pour se former. Il commence le 12 décembre. Onze mois plus tard, en novembre, il contacte son agence parce qu'il n'a perçu qu'une partie de son aide à la mobilité du mois de septembre et rien en octobre. Le conseiller lui annonce alors que le plafond de 5 000 € est atteint. S'il l'abandonne sa formation, Monsieur S.T. perd évidemment la possibilité d'acquérir son diplôme et Pôle emploi aura mobilisé une place d'AFC à perte. La notification d'attribution de l'aide ne faisait pas état du plafonnement sur une année glissante.

3. ACTUALITÉ : PROFESSIONNALISATION DANS UN CONTEXTE EN PLEINE MUTATION

3.1. Les médiateurs de Pôle emploi sur la voie de la certification

En 2018, tous les médiateurs de Pôle emploi ont suivi une formation certifiante [4], répartie sur l'année et dispensée par le Conservatoire National des Arts et Métiers. La spécificité de ce cursus est d'avoir été construit en liaison avec le Médiateur National, afin de garantir que, aux côtés des fondamentaux de la médiation, l'enseignement prenne aussi en compte les spécificités de la médiation institutionnelle.

Ce parcours a exigé un investissement, dans tous les sens du terme, pour l'institution comme pour les participants. Grâce à cela, ils sont en capacité de répondre à toutes les exigences de la profession et d'anticiper celles à venir. Qualification, labélisation et légitimité juridique sont des exigences pour agir dans une société sans cesse plus sensible, plus complexe et plus normée.

---

[4] "Le médiateur dans l'institution : maîtrise et analyse de pratique".

3.2. La médiation préalable obligatoire

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle introduit la médiation préalable obligatoire (MPO) avant tout recours contentieux. Identifié et reconnu pour son indépendance, le médiateur de Pôle emploi a été retenu pour cette expérimentation.

Ses modalités de mise en œuvre sont définies par le décret n°2018-101 du 16 février 2018 et par arrêté du 6 mars 2018. Son application à Pôle emploi est un cas particulier, car l'institution dispose déjà d'une médiation mise en place par la loi. À ce titre, en référence à l'article L.5312-12-1 du code du travail, ce sont les Médiateurs Régionaux de Pôle emploi qui assurent la médiation préalable obligatoire.

L'expérimentation a démarré le 1er avril 2018 et se poursuivra jusqu'au 31 décembre 2021, dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Pays de la Loire. Elle porte sur les contestations de décisions prises par Pôle emploi en matière de radiations de la liste des demandeurs d'emploi et sur celles relatives à l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), ainsi que sur les trop-perçus y afférant [5].

Avant le 1er juin de chaque année, les médiateurs régionaux établiront un rapport sur cette activité, qui sera transmis au ministre et au vice-président du Conseil d'État.

La saisine de la médiation préalable doit être engagée dans le délai de recours contentieux de deux mois. Innovation remarquable, la saisine du médiateur interrompt ce délai de recours contentieux et suspend le délai de prescription. Réciproquement, si le tribunal administratif est saisi directement par les plaignants sans saisine préalable du médiateur, le juge prononce une ordonnance de rejet.

---

[5] Décret n°2018-101 du 16 février 2018, art. 2, § 4.

La mise en œuvre et le pilotage de l'expérimentation sont assurés par le Médiateur National de Pôle emploi, en liaison avec le Conseil d'État, les Médiateurs Régionaux et les Directeurs Régionaux de Pôle emploi des régions concernées.

Une formalisation écrite spécifique a été mise en place, notamment pour marquer le point de départ de l'interruption du délai de recours contentieux et de la suspension de la prescription. La fin du processus formalise aussi le résultat de la médiation et la fin de l'interruption du délai de recours contentieux. Elle veille à préserver la confidentialité des échanges.

La mise en place de la MPO a des conséquences sur le fonctionnement de la médiation dans les régions. On l'a dit, elle introduit un formalisme nouveau, qui résulte de l'inclusion de la médiation dans un processus global de recours. Elle modifie aussi le volume des réclamations, car la nécessité de saisine préalable du médiateur figure nécessairement dans les notifications de décisions que Pôle emploi adresse à ses usagers. **Cela a un impact sur l'activité, l'organisation, les compétences et les personnels à mobiliser**.

L'expérimentation de la médiation préalable obligatoire a eu un impact fort puisque, de 2017 à 2018 sur la même période et sur les mêmes sujets, dans les régions concernées par l'expérimentation, le nombre des saisines des médiateurs est passé de 228 à 793.

Du 1er avril au 31 décembre 2018

Médiations abouties	Médiations non abouties	**Total**	(En cours)
322	407	**729**	(64)

Les médiations abouties (44%) sont celles qui ont conduit à modifier la décision de Pôle emploi contestée.

L'appellation "médiation préalable *obligatoire*" impose d'ouvrir une parenthèse. Elle n'a pas manqué de susciter des interrogations : comment la médiation peut-elle être obligatoire, puisqu'elle repose sur le consentement des parties ? En réalité, l'obligation s'applique à la saisine du médiateur et non à la participation au processus de médiation. Les usagers ont ainsi obligation de saisir le médiateur mais restent libres de décliner son offre de médiation. Accomplir cette formalité suffit à permettre d'aller devant le tribunal administratif. L'esprit de l'expérimentation est ainsi préservé et se matérialise par l'obligation de prendre connaissance d'un mode de règlement alternatif des différends, mais n'impose pas d'y souscrire.

3.3. Les avancées de la culture de la réclamation

Depuis plus d'un an, Pôle emploi s'est engagé dans une refonte totale de sa gestion des réclamations. À l'initiative de la Direction de la Qualité, le dispositif s'est déployé et continue d'être perfectionné. Dans ce cadre, c'est l'usager lui-même qui qualifie sa démarche de réclamation, qui peut la déposer directement et immédiatement, à partir de son espace personnel Internet notamment, et qui pourra en suivre l'évolution et le traitement en temps réel. C'est une inversion de culture, puisque c'était auparavant Pôle emploi qui décidait de ce qui était réclamation et de ce qui ne l'était pas. L'initiative maintenant donnée aux intéressés s'assortit d'un traçage opérationnel et statistique et, en toute logique, d'une obligation de réponse.

Dans son rapport 2015, le Médiateur National écrivait "*il est urgent que Pôle emploi se dote d'une véritable culture de la réclamation*". **C'est aujourd'hui en cours et cela doit être reconnu**.

Il faut aussi rendre hommage aux agences, qui ont eu à gérer ce changement. Signe de l'avancée de la culture de la réclamation, de l'adhésion majoritaire à la culture de service, aucun accroc, aucun point dur ne s'est manifesté. La crainte initiale d'une submersion par les réclamations s'est vite dissipée et l'inévitable appel d'air initial a été géré.

4. RÉFLEXION : DROIT À L'ERREUR, PASSER DU PRINCIPE À LA RÉALITÉ

Le droit à l'erreur instauré par la loi du 10 août 2018 a tous les aspects d'une révolution culturelle, mais au-delà de l'intention du législateur et du politique, une autre intention doit être prise en compte : celle de l'usager qui commet l'erreur. La place qui lui est laissée est souvent ténue et c'est la qualification brute des faits qui l'emporte, détachée de leur contexte. Examinons d'abord l'impact potentiel de la loi nouvelle sur les pratiques à Pôle emploi, avant d'illustrer comment, sur deux thèmes déjà, le changement ne va pas de soi.

4.1. Quand l'ESSOC s'invite à Pôle emploi

Le 10 août 2018, le parlement a voté la loi n° 2018-727 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). Présentée comme une des grandes lois du quinquennat, elle s'articule autour de deux titres, "*Une relation de confiance : vers une administration de conseil et de service"* et "*Vers une action publique modernisée, simple et efficace*".

L'ensemble vise à créer une confiance retrouvée du public dans l'administration et à encourager la bienveillance dans leurs relations. Cela peut se traduire ainsi :

– Faire confiance : reconnaître le droit à l'erreur et agir avec bienveillance,

– Faire simple : réduire la complexité des parcours administratifs, alléger les normes.

C'est un vaste programme, qui résonne positivement, mais qui incite aussi à la circonspection. On doit se rappeler comment, en 2014, une batterie de décrets ministériels a coupé l'herbe sous le pied de certaines institutions et vidé de toute substance l'application du principe "silence vaut acception" (6). Aujourd'hui, concernant la loi ESSOC, c'est autour de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi et de la qualité de sanction ou non des radiations qu'un débat s'amorce.

Définir les contours de la réforme est néanmoins légitime pour la transposer dans le contexte propre à chaque institution et la mettre en œuvre. C'est d'autant plus nécessaire que les principes énoncés marquent les esprits : sitôt la loi votée, elle est déjà invoquée par les usagers dans les saisines des Médiateurs. Nous avons souvent évoqué les situations désastreuses issues des effets d'annonce non contrôlés, qui suscitent l'espoir avant de vite laisser place à la déception.

La résistance administrative

Les expressions ci-contre sont suffisamment explicites. Comme on vient de le signaler, c'est autour de la qualification de sanction des radiations que s'annoncent des réticences.

(6) Rapport 2015, "Non réponse et silence vaut acceptation", p. 19.

Faire confiance

- Il est possible de se tromper dans ses déclarations sans risquer une sanction dès le premier manquement, tant que l'erreur est commise de bonne foi (un nouveau manquement exposera à la sanction administrative encourue).
- Chacun doit pouvoir rectifier, spontanément ou au cours d'un contrôle, lorsque son erreur est commise de bonne foi.
- Ce sera désormais à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'usager (les fraudeurs et récidivistes sont exclus de ce principe).
- L'administration ne pourra pas infliger une sanction pécuniaire ou la privation d'une prestation due à une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation, dès lors qu'elle aura régularisé sa situation de sa propre initiative ou dans le délai requis après y avoir été invitée par l'administration.

Faire simple

- L'administration est au service des personnes, qu'elle conseille loyalement et accompagne dans leurs démarches.
- La personne soumise à une obligation par la loi ou le règlement est réputée s'y être conformée.
- Les rapports entre le public et l'administration sont fondés sur les principes de loyauté, de simplicité et d'adaptation.
- La capacité financière du contribuable est prise en compte dans le cadre d'un recouvrement.
- L'administration doit assurer, notamment aux personnes vulnérables ou n'utilisant pas l'outil numérique, des possibilités de communication et de médiation adaptées à leurs besoins et à leur situation.
- Tout usager des services publics doit pouvoir consulter l'état de sa situation administrative et de l'avancement du traitement de ses démarches et demandes.

Le raisonnement autour de la lettre de la loi, fait souvent oublier son esprit. Or la loi n° 2018-727 est porteuse d'un esprit : c'est la vraie vie. Elle prépare un changement de la façon de penser. Car enfin, les réclamations liées aux radiations montrent à l'évidence leur caractère de sanction et, surtout, la variété des éléments déclencheurs : rendez-vous oublié, erreur de date, retard de 10 minutes au rendez-vous, etc.

Cette ambiance de pincettes, pour ausculter une loi avant de l'entourer de piquets, pourrait entretenir l'idée que les administrations réécrivent les textes à leur convenance. Qu'en penserait la représentation nationale ? Ne préjugeons de rien, mais soyons vigilants sur les développements à venir.

La simplicité

Un autre thème abordé par la loi est de nature à réconforter le Médiateur : c'est celui de la simplicité. Faut-il évoquer à nouveau la complexité des procédures, la difficulté d'accès à l'information, l'hyperactivité administrative, le danger juridique généré par la réglementation obèse ?

Les intentions du législateur sont louables, mais surmonteront-elles la résistance administrative, passive et instinctive ? À moins d'un relais politique fort, rien n'est sûr. À se demander parfois si le propre de l'administration est de générer l'activité qui justifie en partie son existence et de créer la complexité qui la rend indispensable.

La vie facilitée des usagers

Un autre principe de la loi nouvelle retient l'attention : "*Tout usager des services publics doit pouvoir consulter l'état de sa situation administrative et de l'avancement du traitement de ses démarches et demandes*". Sur ce thème, Pôle emploi peut se féliciter d'avoir devancé les textes, car c'est exactement l'esprit et la description du dispositif de gestion des réclamations décrit au para-

graphe 3.3. Reste à l'étendre à l'ensemble des formalités imposées aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Travailler sur le terrain de Pôle emploi, c'est se trouver à la confluence de toutes sortes de sentiments et de situations : la détresse, la misère, l'angoisse, la colère, mais aussi les abus, la mauvaise foi, la violence.

La mission de Pôle emploi comprend une partie de contrôle, qui est inévitable et légitime. C'est pour cela aussi que cette loi est importante et qu'il importe de ne pas en réduire la portée, pour gagner la confiance des usagers. Agir ainsi n'est pas abdiquer et n'exclut pas de désigner les abus.

Les instances paritaires régionales et territoriales

Il est d'autres acteurs dont la mission pourra bénéficier de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) : ce sont les instances paritaires régionales et territoriales (IPR/IPT). On rappelle qu'elles ont pour mission, entre autres, de statuer sur les demandes d'effacement de dettes et sur les ouvertures de droits suite à une démission.

Le Médiateur National leur a consacré un rapport spécifique en 2014, mettant en exergue leurs spécificités, parmi lesquelles l'aspect anonyme et discrétionnaire de leurs décisions, ainsi que l'impossibilité d'en faire appel.

Hier comme aujourd'hui, ce sont des caractéristiques difficiles à défendre, bien que l'Unédic explique qu'elles offrent une chance supplémentaire aux demandeurs d'emploi, au-delà de la règlementation.

En même temps, l'Unédic demande aussi aux IPR, pour ouvrir des droits après une démission, de retenir uniquement les efforts de reclassement, à l'exclusion de tous autres critères de contexte, circonstances de la démission ou détresse sociale par exemple. Elle souhaite aussi que "*les situations présentées par le médiateur après une première décision de l'instance paritaire (..) comportent*

des éléments nouveaux ou n'ayant pas initialement été portés à la connaissance de l'instance".

Si les IPR/IPT exercent généralement leurs prérogatives avec recul et objectivité, quelques-unes font parfois encore preuve de rigueur excessive. Les cas les plus emblématiques sont ceux des trop-perçus résultant d'une erreur de Pôle emploi [7], dont l'effacement est souvent refusé. Aux yeux des usagers, on est à la frontière de l'arbitraire. Si Pôle emploi prépare son évolution culturelle à l'aune de l'ESSOC, on peut penser que le pouvoir discrétionnaire des IPR/IPT peut suivre le même cheminement. Les IPR représentent les partenaires sociaux : c'est une responsabilité qui n'est pas neutre de nos jours.

[7] Dans ce contexte, le terme "trop-versé" serait d'ailleurs plus approprié que "trop-perçu".

4.2. Quand la qualification prime sur l'intention : le délai de prescription

La gestion des délais de prescription par la règlementation de l'assurance Chômage offre l'exemple d'un domaine dans lequel le droit à l'erreur n'a pas droit de cité, dès lors que ladite erreur a été commise par le demandeur d'emploi. Les Médiateurs de Pôle emploi sont régulièrement saisis de situations de trop-perçus, lorsque la déclaration d'un demandeur d'emploi révèle qu'il a cumulé sur une même période des allocations d'assurance chômage et une activité rémunérée. Une variété de raisons peut justifier le décalage entre l'activité et sa déclaration et, très souvent, se pose la question du délai de prescription : c'est-à-dire le moment à partir duquel la dette est éteinte et Pôle emploi ne peut plus en réclamer le remboursement. Le règlement général de l'Assurance Chômage prévoit deux délais de prescription, de 3 ans ou de 10 ans respectivement, ce qui alimente interprétations erronées ou abusives de part et d'autre [8].

L'orthodoxie règlementaire…

L'article 27, §4 du règlement général annexé à la convention d'Assurance Chômage du 14 avril 2017 précise : *"Comme le prévoit l'article L. 5422-5 du code du travail, l'action en répétition des sommes indûment versées se prescrit, sauf cas de fraude ou de fausse déclaration, par 3 ans et, en cas de fraude ou de fausse déclaration, par 10 ans à compter du jour du versement de ces sommes. La prescription de l'action éteint la créance".*

[8] La discussion s'applique aux trop-perçus de l'Assurance Chômage. Le délai de prescription des trop-perçus liés à l'Allocation de Solidarité Spécifique est celui de droit commun : cinq ans à compter du jour où le titulaire du droit a connaissance du trop-perçu dont il est redevable.

C'est donc ici le caractère de *fausse déclaration* qui l'emporte et qui porte le délai de prescription à 10 ans. La fausseté est un état, un constat qui suffit à allonger le délai de prescription, sans préjuger de l'intention, fut-elle frauduleuse ou non. Par ailleurs, dans cette construction, l'allongement du délai de prescription n'est pas considéré comme une sanction, mais comme un outil qui permet au créancier d'être remboursé : sanction et droit du créancier ne doivent donc pas être confondus.

Outre cette interprétation, pour les juristes de l'Assurance Chômage, la raison d'être du délai porté à 10 ans est aussi de tenir compte du caractère déclaratif du dispositif : Pôle emploi ne dispose que des déclarations du demandeur d'emploi, lors de l'actualisation ou de la déclaration de changement de situation. Il importe donc de lui laisser un délai plus long pour lui permettre la détection éventuelle de ce qui n'aurait pas été déclaré.

En résumé, si le trop-perçu est imputable au demandeur d'emploi, le délai de prescription devrait passer à 10 ans. S'il est imputable à Pôle emploi, il reste à 3 ans. C'est l'application qui est aussi privilégiée par les juristes de Pôle emploi.

Le facteur humain

Lorsqu'il est saisi d'une situation de trop-perçu, le Médiateur mène un examen global qui le conduit à vérifier le délai de prescription applicable. Cette vérification est parfois demandée par le débiteur, les Instances Paritaires Régionales/Territoriales ou les Délégués du Défenseur des Droits, qui s'interrogent sur l'extension du délai de prescription à 10 ans. Deux arguments sont régulièrement avancés pour plaider un délai de prescription de 3 ans : la fausse déclaration n'est pas intentionnelle et ne peut pas être qualifiée de fraude ; elle bénéficie du droit à l'erreur.

L'intentionnalité — Pour la règlementation de l'Assurance Chômage, on a vu que l'intention n'était pas requise pour qualifier une fausse déclaration. Lorsque les débiteurs se prévalent de son

absence, ils peuvent avoir raison mais la déclaration reste fausse, techniquement sinon intentionnellement.

Pourtant, les membres des Instances Paritaires (IPR/IPT) qui délibèrent sur une demande d'effacement de dette, estiment parfois que Pôle emploi n'a pas démontré le caractère intentionnel de la fausse déclaration ou ne peut justifier de la qualification de fraude dont il se prévaut. Et souvent, le doute ne bénéficie pas au débiteur car l'instance refuse de statuer.

Les services prévention des fraudes de Pôle emploi interviennent aussi dans ces situations et sont parfois jugés prompts à qualifier une déclaration erronée de fraude, avec application d'un délai de prescription de 10 ans. Cela est souvent interprété comme un moyen d'accélérer le remboursement — bien qu'il convienne de rappeler que seul un juge est compétent pour qualifier une fausse déclaration de fraude.

Le droit à l'erreur — La loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) formalise la notion de droit à l'erreur. Les demandeurs d'emploi, avec l'appui des Délégués du Défenseur des droits, se prévalent souvent de ce droit pour invoquer l'application d'un délai de prescription de 3 ans dans des situations de déclarations inexactes. Ils plaident ainsi le caractère non intentionnel de la déclaration fausse. Les délégués s'appuient sur une recommandation du Défenseur des droits, émise dans son rapport de septembre 2017, "La lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers".

Afin d'empêcher qu'une erreur ou une omission non intentionnelle ne soit qualifiée de fraude et fasse l'objet d'une pénalité, le Défenseur des droits recommandait, dans ses avis 18-01 et 18-04 [9] de modifier l'article L.114-17 du code de la sécurité sociale. Cette modification vise à distinguer clairement l'erreur de la

[9] Avis 18-01 du 10 janvier 2018 relatif au projet de loi n° 424 pour un État au service d'une société de confiance.

fraude et à conduire les organismes sociaux à exclure les pénalités financières en cas d'erreur ou d'oubli non intentionnel de la part de l'usager, et à les réserver aux seuls cas de fraude. On rappelle ici l'idée qui flotte, **de limiter les effets de la loi ESSOC aux seules mesures expressément qualifiées de sanctions**.

Discussion

Aujourd'hui, les cas les plus francs sont ceux dans lesquels la fausse déclaration résulte d'une erreur de Pôle emploi et que cela peut être démontré : l'erreur n'étant pas imputable au demandeur d'emploi, le délai de prescription de 3 ans s'applique évidemment. Autrement, toute déclaration fausse, intentionnelle ou non, devrait passer le délai de prescription à 10 ans. Et dans tous les cas, une demande d'effacement de dette auprès de l'IPT est la voie tracée.

Le débat pose à l'évidence deux questions fondamentales, autour de la qualité de sanction ou non de l'allongement du délai de prescription et, évidemment, de l'intentionnalité.

Si juridiquement le délai de prescription n'est pas une sanction, il le devient dans les faits lorsqu'il permet à Pôle emploi de remonter 10 ans en arrière pour récupérer des trop-perçus auprès de demandeurs d'emploi ayant commis une erreur non intentionnelle. Pour ces personnes de bonne foi ce délai est une épée de Damoclès dont ils ignorent l'existence et qui les place dans une insécurité juridique. La question porte sur la recherche du caractère intentionnel de la fausse déclaration. Pour soutenir la construction actuelle, les juristes de l'Unédic invoquent un l'arrêt de la Cour de Cassation qui se prononce sur le cas d'une personne qui n'a pas déclaré son activité : à la question *"Avez-vous travaillé ?"*, elle a répondu *"non"*. Mentir à une question binaire est intentionnel. Mentir en vue d'obtenir des allocations aussi. Mais ce n'est pas le cas — sauf à le démontrer — lorsqu'un demandeur d'emploi confond brut et net et oublie d'envoyer son bulletin de salaire pour justifier de son emploi. Ce ne l'est pas davantage

lorsqu'une feuille de paye rectificative indique que des heures supplémentaires sont comptabilisées sur le mois écoulé et non le prochain [10].

Porter le délai de prescription de 3 à 10 ans en faisant abstraction de l'intentionnalité et en l'alignant sur le régime de la présomption de fraude peut donc sembler abusif.

Enfin et bien entendu, ces dispositions heurtent le bon sens et l'équité. Si la fraude mérite d'être identifiée et sanctionnée, ce n'est pas le cas de l'erreur de bonne foi, qui doit être reconnue comme telle, sans préjuger par ailleurs des suites à lui réserver.

Dans le maintien de cet équilibre, des acteurs ont un rôle primordial à jouer : ce sont les instances paritaires régionales et territoriales, notamment lorsqu'elles sont appelées à statuer sur les demandes d'effacement de dettes résultant de ces erreurs non intentionnelles. Rétablir le bon ordre des choses est leur raison d'être et elles ont des responsabilités à prendre pour jouer le rôle modérateur et apaisant.

À cet égard, on doit préciser que l'outil existe pour le faire : l'Unédic publie un Guide des Bonnes Pratiques à l'intention des instances paritaire régionales (IPR/IPT). Dans sa version de septembre 2018, page 15, il précise :

> *« La prescription de l'action en restitution court à compter de la « date de paiement » ; elle est de 3 ans et de 10 ans pour les situations de fraude qualifiées par le juge ou présumées par les services de Pôle emploi.*

[10] Ou le service public, avec un paiement trimestriel mais une attestation employeur qui répartit au jugé les heures sur chaque mois. Ou un Conseil Général qui délivre un bulletin de salaire de 206 € pour le mois et qui le triple pour le même mois sur l'attestation employeur.

Dans les cas de fraude relevant de « fausse déclaration », les services de Pôle emploi doivent être en capacité de démontrer non seulement la fausse déclaration mais également l'élément intentionnel en vue de percevoir des allocations auxquelles l'allocataire ne pouvait prétendre et avoir justifié de la qualification de fraude auprès de l'allocataire lors de la notification de l'indu. »

Dans ce texte sans valeur normative, intervient donc le rappel que la qualification de fraude est du ressort exclusif du juge, que Pôle emploi ne peut que la présumer et que la notion d'intentionnalité doit être prise en compte. Ainsi s'explique la prudence déjà mentionnée des instances paritaires lorsqu'elles constatent que Pôle emploi ne démontre pas l'intentionnalité de la fausse déclaration. **On pourrait cependant préférer qu'elles examinent alors la situation plutôt que de refuser de statuer, comme elles le font souvent actuellement : qui a le pouvoir d'effacer un indu a naturellement celui de réduire un délai de prescription**.

D'évidence, cette multiplicité de textes et la confrontation de principe qui en résulte ne profite à personne. On ne peut sans doute pas reprocher à la Direction de la Réglementation de Pôle emploi d'appliquer de façon littérale les textes fondamentaux de l'Unédic plutôt que les conseils rédigés pour les IPR/IPT.

Mais si le Médiateur National constate que Pôle emploi ne commet pas d'erreur en appliquant la règlementation telle qu'elle est actuellement construite, il se range à l'évidence à l'avis du Défenseur des droits, tel qu'exprimé dans son communiqué du 1er août 2018.

Loi pour un État au service d'une société de confiance : le Défenseur des droits se félicite de l'adoption d'une de ses recommandations sur le droit à l'erreur

Le Défenseur des droits, Jacques Toubon, se félicite de la modification, dans la loi pour un État au service d'une société de confiance, adoptée hier à l'Assemblée nationale, de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale qui donnait la possibilité aux organismes sociaux d'infliger une pénalité financière non seulement en cas de fraude aux prestations sociales, mais aussi pour de simples erreurs de déclaration commises par l'allocataire.

A l'occasion de son rapport sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers, publié en septembre 2017, le Défenseur des droits faisait en effet état de nombreuses réclamations reçues concernant l'application de cet article du code de la sécurité sociale et des difficultés rencontrées par les requérants pour justifier de leurs erreurs en toute bonne foi.

Afin d'empêcher qu'une erreur ou une omission non intentionnelle soit juridiquement qualifiée de frauduleuse et fasse l'objet d'une pénalité, le Défenseur des droits recommandait dans ses avis 18-01 et 18-04, de modifier l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale. Cette modification qui permettra de distinguer clairement l'erreur de la fraude, devra conduire les organismes sociaux à exclure les pénalités financières en cas d'erreur ou d'oubli non intentionnel de la part de l'usager, et à les réserver aux seuls cas de fraude.

Paris, le 1er août 2018.

4.3. Quand le droit à l'erreur reste à inventer : les périodes d'emploi non déclarées

On voit que l'intégration des principes de la loi ESSOC dans le fonctionnement de Pôle emploi suppose de définir ce qu'est une erreur et ce qu'est une sanction. L'une des missions de Pôle emploi est de verser un revenu de remplacement. Le dispositif repose sur la déclaration de situation effectuée par le demandeur d'emploi, qui précise sa part d'activité à chaque fin de mois.

Malgré cela, des absences de déclaration ou de fausses déclarations relatives à une période d'emploi sont régulièrement constatées.

Ces manquements ne sont pas sans conséquence pour les demandeurs d'emploi, puisqu'ils déclenchent la demande de remboursement du trop-perçu, ainsi que d'éventuelles sanctions : période d'emploi invalidée pour ouvrir un droit à l'assurance chômage, radiation de la liste des demandeurs d'emploi, interruption du salaire de remplacement, notamment.

Les personnes qui saisissent le Médiateur justifient souvent leur erreur de déclaration par le fait qu'elles ne savaient pas, qu'elles avaient mal compris, voire qu'elles avaient été mal informées.

Quel peut être l'impact de la loi ESSOC sur la gestion par Pôle emploi de ces situations ? Il faut distinguer deux types de revenus de remplacement : l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) versée pour le compte de l'État et l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE) versée pour le compte de l'Unédic et du Régime d'assurance chômage.

L'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)

L'ASS est une allocation d'État et devrait entrer naturellement dans le champ de la loi ESSOC qui introduit le droit à l'erreur dans les déclarations. Avec le transfert de la gestion de l'ASS aux services de Pôle emploi, c'est à ce dernier qu'il reviendra de qualifier comme erreur l'absence de déclaration ou la fausse déclaration. Au regard des circonstances, Pôle emploi pourra éventuellement effacer toute ou partie de la dette ou écarter les sanctions éventuellement applicables.

L'Aide au Retour à l'Emploi (ARE)

Pôle emploi gère le régime de l'Assurance Chômage pour le compte de l'Unédic. Si le recouvrement des trop-perçus lui est confié, l'examen des demandes d'effacement de dette incombe aux Instances Paritaires (IPR/IPT), composées des partenaires sociaux, seuls décisionnaires, de façon discrétionnaire.

Dans ce cadre, le droit à l'erreur peut-il être invoqué si le trop-perçu résulte d'une fausse déclaration [(11)] ? Au sens de la loi, la demande de remboursement d'un trop-perçu n'est pas une sanction. Mais peut-on considérer l'acte de remboursement en lui-même comme une sanction, lorsque le débiteur est dans l'incapacité financière de l'effectuer ? L'invalidation de la période d'emploi non-déclarée pour ouvrir de nouveaux droits à l'assurance chômage, elle, est clairement une sanction qui entraine, outre le remboursement du trop-perçu, la privation potentielle d'un salaire de remplacement.

Mais c'est aux IPR/IPT qu'il appartient de décider, lorsqu'elles examinent chaque situation individuelle. On a déjà relevé que le traitement réservé aux trop-perçus par certaines instances était parfois rigide, quand bien même ces trop-perçus résultent d'une erreur de Pôle emploi et exonèrent le débiteur de toute respon-

[(11)] "Fausse déclaration" devant s'entendre comme déclaration inexacte, sans préjuger de l'intention.

sabilité. On rappelle aussi que le règlement intérieur des IPR/IPT prévoit un régime spécifique aux demandes de récupération des périodes d'emploi non-déclarées : elles ne peuvent être examinées qu'une seule fois, sans possibilité de nouveau passage devant l'instance, même en cas de faits nouveaux.

Cependant, il serait difficilement concevable que les instances paritaires puissent ignorer le nouveau droit à l'erreur qu'instaure la loi ESSOC. Ces instances sont particulières au regard de leur composition, de leur rôle, de leurs prérogatives et responsabilités. Elles incarnent une volonté de prise en compte des situations individuelles et singulières, et elles disposent de pouvoirs importants pour ce faire. Une vision équilibrée de la réalité permet d'admettre que les conséquences d'une déclaration involontairement inexacte peuvent être ravageuses, quand un demandeur d'emploi, en plus du remboursement du trop-perçu, se voit refuser l'indemnisation car sa période d'emploi non déclarée a été invalidée.

5. POINTS DE VIGILANCE

5.1. L'information erronée

L'information erronée revient régulièrement dans les réclamations reçues par les médiateurs. Les faits décrits sont toujours les mêmes : information donnée au 3949 ou par un conseiller qui s'avère erronée, autant d'avis différents que de conseillers interrogés. Évoquer une perte ou une absence de compétence serait la voie la plus courte mais pas nécessairement la plus juste. On l'a souvent répété : la complexité des réglementations fait que les usagers s'y perdent et les conseillers aussi. Les règles sont multiples, se recoupent et changent sans cesse. Délivrer une information fiable dans ces conditions est un défi quotidien.

Un jour oui, un jour non

Envoyé : *lundi 12 novembre 2018*
À : *Médiateur Régional*

J ai effectué une formation J ai eu le droit à AGEPI. Après j ai refait une formation en janvier Lorsque j ai pris contacte par mail avec ma conseillère pôle emploi pour savoir si je pouvais bénéficier de l AGEPI2 elle ma répondu que je devais attendre 12 mois entre l'AGEPI1 et l'AGEPI2 donc que je devais faire une demande en mai 2018 chose que j ai fait auprès de ma nouvelle conseillère. Après des mois d attente ont ma dit que je ne peux pas y prétende. C'est pas normal ***un jour ont me dit que j ai droit un autre jour non****.*

5.1.1. Le refus d'inscription lorsque manque l'attestation employeur

Le site Internet de Pôle emploi a longtemps indiqué que l'attestation de l'employeur était un document nécessaire pour s'inscrire. Il est aujourd'hui rectifié, dans les Questions Fréquentes [12] :

> ***Pouvez-vous vous inscrire si vous n'avez pas encore votre attestation ?***
>
> Oui. Vous pouvez effectuer votre démarche d'inscription en ligne dès le lendemain de votre dernier jour de travail, même si vous n'êtes pas en possession de votre attestation employeur.
>
> Ce premier contact fera office de date d'inscription.
>
> Dès que vous êtes en possession de votre attestation employeur connectez-vous sur votre espace personnel et déposez-la afin que votre demande d'allocations puisse être traitée dans les meilleurs délais.

Un tutoriel vidéo a par ailleurs été mis en ligne, y compris sur YouTube [13]. Mais dans le même temps, la page de préambule à l'inscription du site de Pôle emploi [14] cultive involontairement l'ambiguïté, en incluant l'attestation employeur dans la procédure, sans indiquer que son absence ne bloque pas l'inscription :

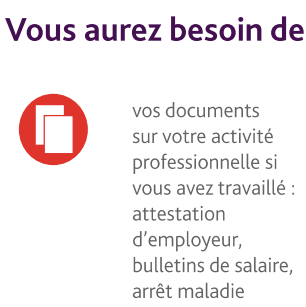


[12] https://www1.pole-emploi.fr/faq/faqcandidat?question=409&rubrique=2&sous theme=5102&theme=5709#409

[13] https://www.youtube.com/watch?v=B0i3nSSyb-g

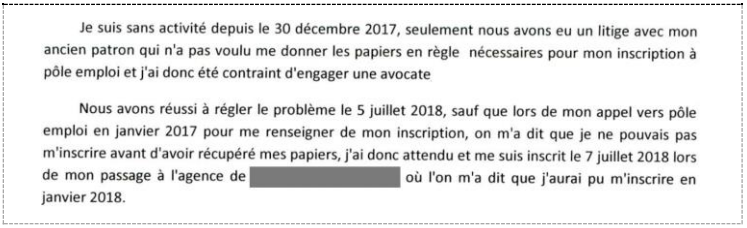
[14] https://candidat.pole-emploi.fr/inscription/preambule

Mais surtout, le nouveau livret d'accueil remis aux demandeurs d'emploi lors du premier entretien depuis le mois de juillet 2018 continue d'indiquer, à propos de l'inscription :



C'est une nouvelle information ambiguë qui circule. Elle illustre la difficulté des institutions à assimiler les règles qu'elles appliquent et à se coordonner en interne. Les informations sont comme les bruits : qu'importent qu'elles soient vraies, pourvu qu'elles courent. Une fois diffusée, l'erreur continue de cheminer, incontrôlable. De fait, des réclamations reçues par les médiateurs continuent de faire état d'un refus d'inscription opposé en agence en raison de l'absence de l'attestation de l'employeur. Hélas, ceux qui parlent des règles et ceux qui les appliquent ne sont pas les mêmes. Et sur ces derniers retombe toute l'apparente injustice de rétablir l'exactitude.

Il faut donc réaffirmer que l'attestation est de la responsabilité de l'employeur et que, si elle conditionne le calcul et le versement de l'indemnisation, elle n'est pas requise pour s'inscrire.



Je suis sans activité depuis le 30 décembre 2017, seulement nous avons eu un litige avec mon ancien patron qui n'a pas voulu me donner les papiers en règle nécessaires pour mon inscription à pôle emploi et j'ai donc été contraint d'engager une avocate

Nous avons réussi à régler le problème le 5 juillet 2018, sauf que lors de mon appel vers pôle emploi en janvier 2017 pour me renseigner de mon inscription, on m'a dit que je ne pouvais pas m'inscrire avant d'avoir récupéré mes papiers, j'ai donc attendu et me suis inscrit le 7 juillet 2018 lors de mon passage à l'agence de [redacted] où l'on m'a dit que j'aurai pu m'inscrire en janvier 2018.

On m'a dit d'attendre l'attestation avant de m'inscrire

De : *[mailto:ns@gmail.com]*
Envoyé : *vendredi 20 juillet 2018*
À : *Médiateur Régional*

Je fais suite à la décision de refus d'inscription rétroactive. Je ne me suis inscrite qu'après avoir reçu l'attestation de mon employeur. Le site de Pôle Emploi indique qu'avant de s'inscrire, il faut se munir de cette attestation d'employeur. Au vu de cette information, j'ai patiemment attendu l'attestation de mon employeur. Ladite page Web est en fait erronée.

Après recherche, je constate que cette information a été ajoutée sur le site de Pôle Emploi entre le 5 et le 13 mars 2016 (comme en témoigne archive.org). Cette page a probablement induit en erreur des dizaines de milliers de demandeurs d'emploi. Des échanges sur des forums Internet me confirment que je suis loin d'être la seule dans ce cas.

Dans mon courrier adressé à la directrice, j'ai pris le soin d'expliquer ma situation. En réponse, je reçois un papier très impersonnel, me signifiant que ma demande est refusée.

J'aimerai comprendre pourquoi Pôle Emploi persiste à indiquer qu'avant de s'inscrire, il faut se munir de l'attestation employeur alors que celle-ci n'est visiblement pas indispensable. Je pense sincèrement être victime d'une fausse information dispensée sur le site et je souhaite que la décision soit reconsidérée au vu de ces éléments et qu'une réponse détaillée me soit envoyée.

5.1.2. Les risques de la démission

Tous les médiateurs de Pôle emploi le constatent : bien trop de personnes les saisissent pour expliquer qu'elles se sont renseignées à l'accueil de leur agence, par téléphone ou par mail, avant de démissionner ou de mettre fin à leur période d'essai et qu'on leur a assuré qu'elles n'auraient pas de problèmes : "*vos droits seront repris*". Puis vient le refus d'indemnisation pour départ

volontaire. Chaque cas est singulier, mais la démission est un thème important [15], qui continue de provoquer des drames.

Cinq conseils erronés

À tort, au 3949 et à cinq reprises, Pôle emploi a affirmé à Monsieur D.D. qu'il pouvait mettre fin à sa période d'essai et être indemnisé. C'est évidemment l'inverse qui se produit. Il doit subir d'urgence une opération qu'il ne peut plus financer. Son opérateur refuse de lui délivrer un relevé détaillé prouvant qu'il a appelé le 3949.

De : *[mailto: @gmail.com]*
Envoyé : *lundi 6 août 2018*
Je conteste qu'après 5 appels de ma part, on m'assure à chaque coup que j'aurai des droits. Ma responsable ne voulait pas que je me retrouve sans rien c'est pourquoi nous avions convenu d'une date de départ qui correspondait à l'arrivé de mon remplaçant.

Ce n'est qu'après 2 mois d'appels qu'une conseillère cette fois ci compétente apparemment, m'informe que je n'ai pas les 3 années d'affiliations et les 91 jours requis. J'ai fait confiance à Pole Emploi pendant 2 mois à suivre ce qu'ils m'ont dit, pour au final me laisser sans rien ? C'est totalement incorrect.

Et je trouve ça injuste, car j'aurai pu demander à mes recruteurs de me garder 15 jours de plus pour le chômage, chose qu'ils auraient faite. Cependant, j'ai fait confiance à Pôle Emploi.

L'avis de la directrice d'agence :
Nous avons déjà répondu. J'ai contacté ce Monsieur par téléphone pour lui expliquer à nouveau la raison de son rejet car il ne répond à aucune condition d'ouverture de droits. Il explique qu'à cinq reprises, le 3949 lui aurait dit qu'il pouvait bénéficier d'une ouverture de droit. Je ne trouve qu'un appel au 3949.

---

[15] Rapport 2016 du Médiateur National, "Démissions : réhabiliter le pragmatisme", p. 50.

Le paragraphe 2.2 ci-dessus consacré aux recommandations en équité présente plusieurs situations liées à la démission, sujet qui reste toujours très prégnant dans les réclamations.

Rappelons que la loi Avenir Professionnel, n°2018-771 du 5 septembre 2018 [16], doit ouvrir l'allocation d'assurance chômage aux travailleurs qui ont démissionné et qui ont un projet de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ou un projet de création ou de reprise d'entreprise. Préalablement à sa démission, le salarié doit demander un conseil en évolution professionnelle et le projet de reconversion établi avec le concours de cet organisme doit présenter un caractère réel et sérieux attesté par une commission paritaire interprofessionnelle régionale (code du travail, art. L 6323-17-6). Ces aménagements sont, pour le moment, sans effet sur les situations présentées ci-dessus.

5.2. Quelques effets de la convention d'Assurance Chômage 2017

Deux dispositifs se sont distingués, lors de la mise en œuvre par Pôle emploi du règlement général annexé à la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017, applicable à compter du 1er octobre : la Demande de Réexamen (DREX) et l'Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise (ARCE).

[16] À la fin janvier 2019, le décret en Conseil d'État reste en attente de publication.

5.2.1. La demande de réexamen expresse (DREX)

Les conventions d'assurance chômage successives prévoient différents contextes d'examen des demandes d'indemnisation afin de s'adapter à l'évolution du marché du travail.

Ces contextes d'examen ont pour objet de répondre à la situation dans laquelle se trouve le demandeur d'emploi lorsqu'il perd un emploi. Ils sont nombreux : inscription, révision de droit suite à la perte involontaire d'une activité conservée en cours d'indemnisation, droit d'option en cours d'indemnisation, demande de poursuite des paiements suite à une interruption pour chômage volontaire, rechargement des droits, réadmission à date anniversaire pour les intermittents du spectacle, demandes expresses en cours d'inscription, etc., etc. Certains examens sont menés d'office par Pôle emploi, sans démarches particulières, et d'autres nécessitent une action des intéressés.

C'est le cas de la *demande expresse en cours d'inscription* (DREX), qui est le principal changement introduit par la convention du 17 avril 2017. Cette demande, qui doit être formalisée pour ouvrir des droits récemment acquis, vise les personnes :

- Qui étaient inscrites, sans plus avoir de droits à l'assurance chômage, à reprendre ou à recharger,
- Qui ont ensuite connu une période d'emploi, tout en restant inscrites comme demandeur d'emploi (ce qui est fréquent en cas de situation professionnelle non stabilisée ou d'enchaînement de CDD par exemple).

Passé le 1er janvier 2018, date de leur entrée en vigueur, les Médiateurs Régionaux ont commencé à être régulièrement saisis sur les DREX. Pourquoi ? Auparavant, le demandeur d'emploi déposait sa demande d'allocation et la date d'examen permettant l'indemnisation se fixait d'office dès que les conditions d'ouverture de droits étaient réunies, c'est-à-dire au plus près de la fin du contrat de travail. Dorénavant, en application de l'art. 23 du Règlement Général de l'Assurance Chômage, la date d'examen est

calculée en fonction de la dernière actualisation mensuelle et de la date de dépôt de la demande d'indemnisation.

Cela signifie que la date d'examen qui permet l'indemnisation est la date de la dernière actualisation précédant le dépôt de la demande d'allocation. C'est-à-dire le premier jour du mois civil qui suit le dernier mois actualisé, apprécié à la date du dépôt de la demande d'allocation. C'est ainsi que lorsqu'un demandeur d'emploi tarde à déposer sa demande d'allocation, quand bien même il a enregistré son attestation employeur dans son espace personnel Internet Pôle emploi, il peut n'être indemnisé qu'un ou deux mois après la fin de son contrat de travail. De même, lorsqu'un demandeur d'emploi, voulant bien faire, s'actualise en début de mois mais seulement un jour avant sa fin de contrat de travail, il devra attendre le mois suivant avant d'être indemnisé.

Comment lui expliquer qu'il perd un mois d'indemnisation pour s'être actualisé trop tôt ? Comment expliquer aussi que le rechargement d'un droit est étudié d'office pour les personnes inscrites disposant d'un reliquat à l'ARE lorsqu'ils enregistrent une attestation employeur, et qu'il faille déposer une demande expresse pour ceux qui sont inscrits mais n'ont pas ou plus de droit à l'ARE ?

Ces conditions restrictives ne pouvaient que générer incompréhensions et réclamations. On remarquera une nouvelle complication de la réglementation. Mais il y a là aussi un défaut d'information de la part de Pôle emploi : il n'est pas prévu d'informer le demandeur d'emploi en cours d'inscription pour qu'il dépose une demande d'allocation dès qu'il remplit les conditions pour ouvrir un droit à l'ARE — alors que, curieusement, cette information est prévue dans le cadre du rechargement des droits, bien que dans ce cas l'examen se fasse d'office.

Les problèmes liés à la DREX s'étendent aussi aux intermittents du spectacle. Ils sont exacerbés car ils touchent des demandeurs d'emploi qui alternent des périodes d'emploi au titre du Régime Général, puis au titre des Annexes 8 et 10 des intermittents.

Lorsque la personne dépose une demande d'allocation sur une fin de contrat relative aux annexes 8/10 juste après s'être actualisé, Pôle emploi va prendre en considération la dernière fin de contrat précédent l'actualisation. Si celle-ci relève du Régime Général et qu'elle peut ouvrir des droits au titre du Régime Général en vertu de la clause de sauvegarde prévu à l'annexe 8/10, Pôle emploi ouvrira d'office un droit au titre du Régime Général en lieu et place d'une indemnisation au titre des Annexes 8/10, qui est plus intéressante financièrement. La DREX combinée à la clause de sauvegarde s'avère être un motif de réclamation récurrent des intermittents du spectacle. Elle leur parait d'autant plus incompréhensible que la demande d'allocation se fait juste après une fin de contrat chez un employeur labellisé Spectacle.

À compter du 1er septembre 2018, une nouvelle DREX est introduite, dans laquelle on retient le 1er jour du mois civil qui porte la date de dépôt de la demande, en lieu et place du 1er mois civil qui suit le dernier mois actualisé, ce qui évite le décalage de l'indemnisation sur le mois suivant. Cela ne règle cependant pas le problème lorsque les demandeurs d'emploi ne font pas de DREX pensant que l'indemnisation sera calculée automatiquement.

Il parait nécessaire d'appeler l'attention des partenaires sociaux sur les répercussions de cette évolution règlementaire sur le quotidien des ceux qui alternent périodes d'emploi et de chômage, qu'on appelle dorénavant les "*permittents*".

Monsieur S. est jardinier. Il n'est plus indemnisé mais cumule deux CDD et qu'il déclare chaque mois. L'un se termine le 25 octobre 2017, l'autre le 31 décembre 2017. Il actualise sa demande d'emploi le 5 février. Puis, s'inquiétant de ne pas avoir reçu d'allocations, il va à l'agence : on l'informe alors qu'il doit remplir une demande d'allocations expresse. Il s'exécute immédiatement et des droits lui sont ouverts à compter du 1er février 2018. Il se trouve privé d'indemnisation pour le mois de janvier.

Monsieur C. a terminé un CDD le 31 décembre 2017. Il actualise sa demande d'emploi mais s'inquiète de ne recevoir aucune indemnisation en janvier 2018. Se trompant sur les dates, sa conseillère lui affirme à tort que son paiement est parti. Ce n'est qu'en mars 2018 qu'on lui apprend qu'il aurait dû déposer une demande d'allocations expresse. Sa réadmission prend effet au 1er mars.

Monsieur C. est doublement pénalisé par cette décision : à 15 jours près, elle lui fait perdre un reliquat de droits, datant de 2013 et qui se trouvent déchus, ce qui diminue le montant de son allocation journalière.

5.2.2. La création d'entreprise, le droit d'option

L'aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE). — Dans son rapport 2015 déjà, le Médiateur National décrivait les réclamations générées par la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 et les effets de l'introduction des droits rechargeables sur les demandes d'ARCE.

Pour mémoire, dans ce dispositif rénové, les demandeurs d'emploi qui demandent l'ARCE reçoivent le capital correspondant aux droits qu'ils n'ont pas épuisés, au lieu des nouveaux droits auxquels ils peuvent prétendre si les conditions du droit d'option ne sont pas remplies. Cela pouvait conduire à attribuer un capital bien en-dessous de ce que le demandeur d'emploi escomptait, au regard des investissements qu'il avait programmés ou bien même déjà engagés.

Le règlement général annexé à la convention du 17 avril 2017 introduit encore une évolution, qui se cumule avec celle de la convention de 2014. Le créateur d'entreprise pouvait jusqu'alors obtenir le capital de ses droits à l'assurance chômage dès sa demande d'ARCE. Dorénavant, le différé d'indemnisation sur la dernière fin de contrat de travail s'applique, de la même façon que pour l'ouverture du droit à l'assurance chômage. Le verse-

ment du capital de l'ARCE se trouve décalé d'autant. Dans les cas de différés les plus élevés, les créateurs d'entreprise peuvent ainsi attendre plus de 6 mois avant de percevoir l'ARCE, quand bien même ils se sont déjà largement investis financièrement dans leur projet, qui s'en trouve mis à mal.

Avec un capital parfois bien inférieur à celui espéré en raison de la reprise des anciens droits, plus l'application d'un différé d'indemnisation sur la dernière fin de contrat de travail, cela n'est pas perçu par les allocataires comme une posture de soutien de l'entreprenariat. C'est paradoxal quand, dans le même temps, le projet de loi de finances 2019 prévoit l'élargissement du bénéfice de l'exonération ACCRE à tous les créateurs et repreneurs d'entreprise.

Tout ça parce qu'une règle a été écrite

De : *<sr@gmail.com>*
Date : *mercredi 1 août 2018*
À : *Médiateur Régional*

Je suis actuellement en cours de création de ma startup et suite à mon licenciement j'ai pu négocier avec mon employeur un accord transactionnel pour m'aider dans mon projet. Cependant, l'accord transactionnel a été pris en compte dans le calcul de date de prise en charge de l'ARE. Vous trouverez ci joint le courrier adressé au directeur du site de X.

La réponse du directeur a été de me rappeler l'article 21 paragraphe 2 du règlement général annexé à la convention du 14 Avril 2017. Sauf que dans mon cas, j'ai la possibilité de créer mon emploi dès septembre 2018 et que cela devrait réjouir pole emploi mais bien au contraire je vais rester sans emploi tout sa parce qu'une règle a été écrite sans prendre en compte qu'il peut y avoir des cas particuliers, des exceptions à la règle. En effet, l'indemnisation de mon employeur est un capital important pour la création de ma startup. Sans ce capital de départ et le maintien de mes droits en parallèle cela sera compliqué.

Je perds mes droits de 2014 à 2017

Madame,

Je viens à vous pour solliciter une médiation pour l'obtention du droit d'option de mes indemnités Pôle Emploi. Travailleuse saisonnière de 2011 à 2017, je suis toujours couverte par mes droits datant d'avant 2014. Les périodes travaillées et/ou cotisées entre 2014 et 2018, ne sont pas prises en compte.

J'ai sollicité un recalcul de mes droits de 2014 à aujourd'hui, en vue d'obtenir un droit d'option. Aujourd'hui ce droit ne m'est pas accordé, car je n'atteins pas les 30 % d'indemnités supplémentaires nécessaires.

Je vais créer mon entreprise, en reprenant avec mon conjoint, un domaine viticole. Nous ne serons plus demandeurs d'emplois. Je ferai alors une demande pour l'ACCRE et pour l'ARCE. Si je ne peux bénéficier du droit d'option, je perds mes droits pour la période 2014 à 2017, dont le montant des indemnités journalières pourrait s'enlever à 33 euros et non 28 euros, sur une période beaucoup plus longue.

Je comptais sur cette somme pour l'investir dans notre entreprise, la différence entre l'ARCE sans droit d'option et l'ARCE avec droit d'option, s'élève à près de 8000 euros. C'est une somme importante, nécessaire à mon installation.

5.2.3. L'impact des tout petits contrats

À partir du constat de la forte augmentation du nombre de contrats à durée déterminée de moins d'un mois, un des objectifs de la Convention d'Assurance Chômage 2017 a été d'inciter à la reprise rapide d'un emploi durable. Auparavant, la multiplication des embauches de très courte durée créait des disparités : à salaires et volumes de travail identiques, les allocations versées aux personnes ayant connu une succession de contrats très courts étaient plus avantageuses que celles versées dans le cas d'un seul contrat long. Le mode de calcul se fonde désormais sur le décompte des jours travaillés par semaine civile (cinq jours),

ce qui permet de neutraliser les week-ends et jours fériés et de calculer le montant de l'ARE de manière identique pour tous. Ainsi, tout salarié bénéficie des mêmes conditions d'accès à l'indemnisation, quelle que soit la nature de son contrat.

Cet alignement de la durée d'indemnisation passe par la prise en compte d'une durée en jours supérieure à celle réellement travaillée à laquelle est appliqué un coefficient. Si l'intention est légitime, le résultat peut néanmoins, dans certains cas, conduire à une baisse significative du droit chez une population travaillant déjà dans un contexte précaire.

Monsieur M. L. travaille dans l'évènementiel via plusieurs CDD de courte durée. Le SJR calculé lors de ses ouvertures de droits antérieures à la Convention 2017 est d'environ 120,00 €. En novembre 2017, il bénéficie d'une nouvelle ouverture de droits calculée sur les dispositions de la Convention 2017. Il remplit la condition d'affiliation minimale en heures (612h) mais pas en jours travaillés (61 jours travaillés contre 88 recherchés). Dans ce cas, la Convention 2017 prévoit que la durée d'indemnisation est portée à la durée minimale d'indemnisation soit 122 jours calendaires.

Mme O. K. travaille comme enquêtrice vacataire avec une rémunération et des rythmes de travail sensiblement identiques d'une année à l'autre. Le salaire journalier de référence (SJR) calculé lors des dernières ouvertures de droits, antérieures à la Convention 2017, est d'environ 85,00 €.
En décembre 2017, elle bénéficie d'un rechargement calculé sur la base des dispositions de la Convention 2017 : son SJR n'est plus calculé en divisant son salaire de référence par la durée de la Période Référence Calcul (PRC) mais en le divisant par (nombre de jours travaillés dans la PRC x 1,4). Le coefficient de 1,4 permet de convertir le nombre de jours travaillés en jours calendaires. On obtient alors un SJR de 55,00 €. Et elle passe ainsi d'une allocation nette journalière de 45,00 € à 31,00 €.

5.3. Choses vues par les Médiateurs Régionaux

5.3.1. La déchéance des droits suite à un arrêt maladie ou maternité

L'inclusion de la maladie ou de la maternité dans le délai de déchéance des droits à indemnisation est une situation qui a déjà été évoquée par le Médiateur National de Pôle emploi [17] et par le Défenseur des droits pour appeler à une évolution. Ces démarches n'ont reçu aucune suite à ce jour.

> *Après un arrêt maternité du 26 novembre 2017 au 17 mars 2018, Madame A.B. se réinscrit comme demandeuse d'emploi le 18 mars 2018, mais il lui est notifié un rejet d'indemnisation car ses droits ouverts en 2011 sont perdus, à cause du délai de déchéance. Elle ne peut non plus prétendre à une ouverture de droit sur sa fin de contrat de juillet 2016, car plus de 12 mois se sont écoulés et elle tombe sous le délai de forclusion.*
> *Ne comprenant pas qu'on lui refuse la reprise de ses droits en raison d'un l'arrêt maternité, Madame A.B. a saisi le Défenseur des droits et le Médiateur de Pôle emploi.*

La situation ci-dessus est emblématique. Si Madame A.B. n'avait pas été en congé maternité, elle aurait pu retrouver un reliquat de 114 jours d'indemnisation au titre de son ouverture de droits de 2011, puis prétendre à un rechargement calculé sur son activité perdue en 2016. Au lieu de cela, elle se retrouve sans aucune allocation, bien qu'elle ait cotisé.

---

[17] Rapport annuel 2015, § 2.6.2, page 36, Absence de prorogation du CSP en cas de maladie.

Rapport annuel 2017, § 4.1.1, page 33, La perte d'un droit suite à une période de maladie.

Madame A. C. a été licenciée pour faute grave en septembre 2017 alors qu'elle exerçait l'emploi de vendeuse depuis 2014. Elle a fait l'objet d'une reprise de son reliquat de droit ouvert en 2013. En mai 2018, à la fin de ses droits, le rechargement de ses droits est opéré, mais la période retenue pour déterminer son salaire de référence de septembre 2016 à août 2017 a été amputée de son arrêt maladie et congés maternité, de septembre 2016 à juin 2017. Elle considère que ce résultat est sans rapport avec ses salaires habituels avant son congé maternité et elle se sent donc lésée. Elle souhaite le réexamen de son dossier avec la possibilité de remonter sur ses salaires habituels d'avant son arrêt maladie-maternité.

Il me restait plus de 200 jours à percevoir

De : *[mailto:ba@hotmail.fr]*
Envoyé : *mercredi 18 juillet 2018*
À : *Médiateur Régional*

Suite à la décision de pole emploi au refus de mes indemnités du a mon arrêt de travail de trois mois ,je ne comprend pas cette décision étant donner qui me restai plus de 200 jours à percevoir. J'ai contester cette décision puisque sans cette arrêt de travail mes droits se poursuivait normalement. Puis je vous demander votre aide afin de me débloquer de cette situation.

5.3.2. Le cumul ARE et CIF-CDD

Le 30 janvier 2018, l'Unédic a publié un mémo n°210, modifiant, avec effet immédiat, les règles de cumul avec l'ARE. Parmi les populations impactées, les personnes en cours de formation en CIF-CDD, qui se voient subitement privées de leur complément de revenu. Aucune information préalable n'est prévue et la mesure tombe comme un couperet, remettant en cause un projet professionnel en cours, générant stress et détresse que doivent gérer les conseillers impuissants. Pour l'institution, l'écroule-

ment des formations en cours est aussi un préjudice financier, lorsque des frais pédagogiques déjà pris en charge perdent leur objet.

Madame D.T. s'est engagée dans une formation de mandataire judiciaire à la protection des majeurs, en CIF-CDD et avec l'assurance d'une indemnisation en complément ARE jusqu'à son terme. Pourtant celle-ci s'interrompt, sans information préalable, après trois mois de formation. Madame D.T. s'était engagée en fonction des règles applicables au moment de son entrée en formation.

Madame L.L. prépare un Diplôme Universitaire de compétences en relations humaines. Le module de formation étant de six jours par mois, Pôle Emploi lui a annoncé le versement d'un complément ARE prévu dans le cadre du CIF-CDD. Puis elle se voit suspendre brutalement son indemnisation, sans en avoir été informée par son agence. C'est l'application du mémo n°210 du 31/01/2018 de l'Unédic. La Direction des Opérations de Pôle emploi a conclu qu'il fallait suspendre le versement de l'ARE.

L'agence de Madame L.L. la soutient dans sa réclamation car elle est engagée dans cette formation depuis plusieurs mois et voit son projet professionnel compromis. De surcroît, le coût pédagogique de 10 000,00€ déjà pris en charge serait perdu pour Pôle Emploi : une opération nulle pour tout le monde.

5.3.3. Situation administrative des demandeurs d'emploi en service civique

Au regard de l'inscription comme demandeur d'emploi, la situation administrative des personnes en service civique est particulière. Elles se trouvent basculées dans la catégorie numéro 4, celle des personnes sans emploi et à la recherche d'un emploi mais non immédiatement disponibles (en formation, en arrêt

maladie, en congé de maternité). Cela a pour conséquences de les rendre inéligibles à la formation et d'interrompre le paiement de leurs allocations, voire de déclencher un trop perçu.

J'ai reçu un courrier de Pôle emploi…

De : *[mailto:r.e@gmail.com]*
Envoyé : *mardi 6 février 2018*
À : *Médiateur Régional*
Objet : *Réclamation de notification de trop-perçu*

J'ai signé un contrat de Service Civique avec l'association X, qui fait de l'intégration sociale par le sport. L'idée était que je sois bénévole sur du temps extra-scolaire et que j'ai un accompagnement suivi vers l'emploi. J'ai donc entamé mes recherches d'emploi avec l'éducatrice de l'association, cela a été positif, puisque j'ai ainsi trouvé un emploi en seulement 15 jours ! De plus, il s'agit d'un CDI.

Malheureusement, quelques jours plus tard, j'ai reçu un courrier de Pôle Emploi m'expliquant qu'en septembre, pendant ces 15 jours, je n'étais plus un chômeur de catégorie 1 mais de catégorie 4, statut correspondant aux personnes sans emploi, non immédiatement disponibles. On m'a donc demandé de rembourser les indemnités du mois de septembre. Dans la théorie, il est vrai que l'on peut penser qu'un service civique me rendait indisponible. Mais j'étais bien en recherche active d'emploi et IMMÉDIATEMENT disponible. J'ai donc essayé de contacter ma conseillère par internet, mais Pôle Emploi a supprimé ma requête sans me répondre (5 fois). Je me suis déplacé avec l'association, afin de faire une réclamation. La réponse du Pôle Emploi a été courte…

J'ai apporté de nombreuses preuves, le courrier de l'association, mon contrat en CDI, etc. Mais on me demande toujours de rembourser des frais ; ce qui pour moi, est impossible financièrement. Je voudrai que Pôle Emploi comprenne que j'ai toujours été assidu dans mes recherches d'emplois, j'étais heureux de revenir sur un projet de construction professionnelle grâce à mon service civique.

Ce traitement résulte d'une instruction de Pôle emploi [18] relative au transfert de catégorie et au service civique national. La personne en contrat de service civique ne peut pas bénéficier d'une formation, une aide au permis de conduire par exemple. Et elle est considérée comme non disponible alors qu'il pourrait exercer d'autres emplois, compte tenu de son volume de travail.

5.3.4. Le Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP)

En 2016, le Médiateur National évoquait le cas spécifique de la perte de la perte des bénéfices du Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP) à la suite d'une période de maladie ou en congé maternité [19]. Sur ce point, utilement soutenu par le Défenseur des droits, la situation a évolué positivement puisque, le 20 décembre 2018, le bureau de l'Unédic a pris cette préconisation en compte.

Dans son rapport 2015 [20], le Médiateur National évoquait par ailleurs la situation des personnes licenciées économiques auxquelles la prime de reclassement avait été refusée, malgré leur adhésion au Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP). C'est notamment le cas des personnes qui reprennent rapidement un emploi dont les réclamations perdurent. Pour mémoire, elles concernent ceux qui, à peine entrés dans le dispositif CSP, retrouvent un emploi avant d'avoir pu faire valider leur Plan de Sécurisation Professionnel, ce qui est la condition permettant de leur octroyer la prime.

---

[18] Instruction Pôle emploi n° 2017-25 du 17 juillet 2017, Annexe 2, "*Le demandeur d'emploi engagé dans une mission de service civique est considéré non immédiatement disponible*".

19 Rapport annuel 2016, "La perte d'un droit suite à une période de maladie ", p. 33, § 4.1.1.

[20] Rapport annuel 2015, "Le CSP", p. 35, § 2.6.

On rappelle que la procédure prévoit :

- Un premier entretien dans les 8 jours qui suivent l'adhésion,
- La validation du Plan de Sécurisation Professionnelle (PSP), qui doit intervenir dans les 30 jours suivant l'adhésion.

Les agences se sentent en difficulté pour répondre à ces réclamations, car certains demandeurs d'emploi sont bien dans l'esprit du dispositif, en ayant rapidement retrouvé un emploi (déplacements, déménagements, etc.). Les demandeurs d'emploi, eux, s'estiment pénalisés d'avoir retrouvé un emploi… trop rapidement. Ces situations sont examinées au cas par cas mais, dans la mesure où il n'est pas expliqué à ceux qui adhérent au CSP que le Plan de Sécurisation Professionnelle doit être validé pour bénéficier de la prime de reprise d'emploi, il peut paraitre injuste, voire absurde, de refuser la prime dans ces conditions, qui ne résultent que d'un délai administratif.

5.3.5. La réadmission ARE qui prime sur l'ASS

Une règle ancienne précise que l'ARE prime sur l'ASS : quand un demandeur d'emploi a droit à l'ARE, l'ASS ne peut plus lui être versée. Cette disposition prévoit des aménagements pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans.

Au moment du renouvellement de l'ASS, Pôle emploi doit vérifier si un droit ARE peut être ouvert. Dans l'affirmative, ce droit est ouvert quel que soit le montant ARE versé : cela peut conduire à verser une allocation extrêmement faible, de quelques euros par jour seulement.

Il parait surprenant qu'une disposition mettant en concurrence les droits ARE/ASS puisse conduire à verser une allocation inférieure aux minima sociaux. Cette disposition met aussi en évidence les conséquences sur l'indemnisation d'une reprise d'emploi à temps partiel.

Cette règle ne s'est pas adaptée aux évolutions règlementaires et peut donc tourner au désavantage des bénéficiaires. Il serait plus pragmatique de l'abroger et de prononcer les ouvertures de droits au cas par cas, en retenant l'allocation la plus avantageuse pour les intéressés.

Un conseil mal avisé

Madame P.H., à l'ASS depuis 4 ans, reprend un contrat à petit temps partiel pour une durée de 5 mois. Elle continue à percevoir l'ASS par la suite, sans se soucier d'autre chose. Mais son conseiller s'aperçoit qu'elle remplit les conditions pour s'ouvrir un droit à l'ARE et il lui conseille de faire une demande de réexamen. Madame H. fait la demande et se retrouve avec un taux ARE de 0,28 euro par jour pour 5 mois. Elle n'a pas 50 ans et donc ne peut bénéficier d'un droit d'option ASS.

Quand l'ouverture de droits créé un indu

Madame M.L. perçoit l'ASS depuis 2015. Elle reprend un contrat temps partiel jusqu'en juin 2017, dont elle démissionne pour entrer en formation (rémunérée par la Région) jusqu'en juillet 2018. Sa démission lui interdit toute indemnisation par Pôle emploi. Au sortir de sa formation, son ASS reprend. Son conseiller lui suggère de demander un passage IPR car elle a des droits ARE qui peuvent lui être accordés. Décision positive de l'IPR en septembre 2018, ce qui induit une ouverture de droits ARE rétroactive en juillet 2018 à 2,61 euros par jour. Mais aussi un trop-perçu ASS de plus de 700 euros pour la période de juillet à août 2018.

6. AMÉLIORATIONS DU SERVICE AUX USAGERS : PRÉCONISATIONS

Synthèse des points du rapport
qui motivent une recommandation
du Médiateur National

6.1. Le délai de prescription des trop-perçus

Porter automatiquement le délai de prescription des trop-perçus de 3 à 10 ans dès lors qu'existe une déclaration erronée du demandeur d'emploi, sans tenir de l'intentionnalité et en l'alignant sur le régime de la présomption de fraude, méconnait la réalité des situations.

La qualification de fraude est du ressort exclusif du juge. Les services de Pôle emploi ne peuvent que la présumer et, pour cela, ils doivent démontrer la fausse déclaration et l'élément intentionnel. Lorsque manque cette démonstration, les instances paritaires régionales devraient plutôt examiner la situation que refuser de statuer, comme elles le font souvent. Qui a le pouvoir d'effacer un indu a naturellement celui de réduire un délai de prescription — (cf. § 4.2).

6.2. Le refus d'inscription lorsque manque l'attestation employeur

La communication de Pôle emploi doit être actualisée pour lever toute ambiguïté et cesser de laisser penser que la détention de l'attestation employeur est nécessaire pour s'inscrire comme demandeur d'emploi — (cf. § 5.1.1).

6.3. La demande de réexamen expresse (DREX)

Trop de personnes qui se sont inscrites en pensant que leur indemnisation se déclencherait ensuite, découvrent a posteriori qu'elles devaient déposer une DREX. Aucune communication n'accompagne ces dispositions introduites par la dernière convention d'assurance chômage et qui visent uniquement les personnes n'ayant pas ou plus de droit à l'ARE. Une information doit leur être donnée, dès qu'elles enregistrent dans leur espace une activité permettant d'ouvrir un nouveau droit au chômage, pour leur éviter des retards d'indemnisation. Cette information devrait être faite de la même façon que pour les personnes qui peuvent prétendre au rechargement de leur droit — (cf. § 5.2.1).

6.4. La création d'entreprise

En 2014, l'introduction des droits rechargeables pouvait conduire à réduire le montant de l'Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise (ARCE). Puis le règlement général annexé à la convention d'assurance chômage 2017 a ensuite étendu le différé d'indemnisation au versement du capital de l'ARCE, créant des délais d'attente pouvant atteindre des mois.

Cet enchainement est contraire à la tendance et devrait être mis en cohérence avec le projet de loi de finances 2019 qui prévoit l'élargissement du bénéfice de l'exonération ACCRE à tous les créateurs et repreneurs d'entreprise — (cf. § 5.2.2).

6.5. La déchéance des droits suite à un arrêt maladie ou maternité

L'inclusion de la maladie ou de la maternité dans le délai de déchéance des droits à indemnisation est une situation qui a déjà été évoquée par le Médiateur National de Pôle emploi (rapport annuel 2017, § 4.1.1, page 33) et par le Défenseur des droits, pour appeler à une évolution. Ces démarches n'ont reçu aucune suite à ce jour et cet appel est renouvelé — (cf. § 5.3.1).

6.6. Le cumul ARE et CIF-CDD

En janvier 2018, l'Unédic a modifié, avec effet immédiat, les règles de cumul avec l'ARE et les personnes en cours de formation en CIF-CDD se voient subitement privées de leur complément de revenu. Aucune information préalable n'est prévue. L'interruption des formations en cours est aussi un préjudice financier pour Pôle emploi, lorsque des frais pédagogiques engagés perdent subitement leur objet. Ces nouvelles dispositions doivent être appliquées avec intelligence et précautions pour les personnes — (cf. § 5.3.2).

6.7. La situation des demandeurs d'emploi en service civique

Les personnes en service civique sont basculées dans la catégorie numéro 4, ce qui a pour conséquences de les rendre inéligibles à la formation et d'interrompre le paiement de leurs d'allocations, voire de déclencher un trop perçu. Une modification de l'instruction Pôle emploi n° 2017-25 du 17 juillet 2017 serait souhaitable, pour cesser de les considérer comme non disponible alors que, compte tenu de son volume de travail, elles pourraient exercer d'autres emplois — (cf. § 5.3.3).

6.8. Les difficultés d'accès à la prime de reclassement du CSP en cas de reprise d'emploi trop rapide

Malgré maintes alertes et recommandations, les personnes qui retrouvent un emploi avant que leur Plan de Sécurisation Professionnel n'ait été validé par Pôle emploi continuent de se voir refuser la prime de reclassement du CSP. Bien qu'étant dans l'esprit du dispositif, elles se trouvent pénalisées d'avoir retrouvé un emploi trop rapidement… La validation du Plan de Sécurisation Professionnelle n'est qu'une formalité administrative : son délai de mise en œuvre ne doit pas nuire au dispositif. Pôle emploi doit s'organiser pour gérer les situations de reprise d'emploi rapide — (cf. § 5.3.4).

6.9. La réadmission ARE qui prime sur l'ASS

La règle selon laquelle l'ARE prime sur l'ASS ne s'est pas adaptée aux évolutions règlementaires et tourne au désavantage des bénéficiaires lorsque le montant de l'ARE est plus faible que celui de l'ASS. L'abroger et prononcer les ouvertures de droits au cas par cas, en retenant l'allocation la plus avantageuse pour les intéressés, serait une solution pragmatique et de bon sens — (cf. § 5.3.5).

7. LES PRÉCONISATIONS RÉCENTES DU MÉDIATEUR NATIONAL SUIVIES D'EFFETS

Interdiction de suspendre les allocations pendant une enquête de la Prévention des Fraudes

Instruction Pôle emploi 2018-8 du 6 février 2018 - Rappel de l'interdiction de suspendre les versements d'allocations pendant une enquête fraude.

Règles de coordination secteur public-secteur privé : charge de l'indemnisation

Le Conseil d'État rappelle les conséquences de la combinaison des règles relatives à la condition de chômage involontaire et de celles relatives à la coordination secteur public/secteur privé concernant la charge de l'indemnisation (Arrêt n° 414896, 1ère chambre, 12/07/2018). La charge de l'indemnisation incombe à l'employeur public si, au cours de la période de référence affiliation, la durée d'emploi accomplie pour son compte a été plus longue que celle accomplie auprès d'un ou plusieurs employeurs affiliés au régime d'assurance.

Remboursement des remboursements déjà effectué lorsque l'instance paritaire efface une dette

Guide des Bonne Pratiques des IPR/IPT, septembre 2018, p. 15.

> *"Les retenues effectuées dans le cadre de la compensation légale doivent être reportées au crédit de l'allocataire, si l'indu est totalement remis ; si l'intéressé a cessé d'être indemnisé, par suite d'épuisement du droit ou de cessation d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, elles lui sont remboursées avec le solde de l'indu".*

Exclure la durée de l'arrêt maladie et du congé maternité de celle du Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP)

Le 20 décembre 2018, le bureau de l'Unédic a pris cette préconisation en compte.

ANNEXES

LES MÉDIATEURS DE 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

Les adresses e-mail des Médiateurs régionaux
sont sur le site www.pole-emploi.fr

Auvergne-Rhône-Alpes
Marie Dessemme
Pôle emploi, Direction Régionale
13 rue Crépet – CS 70402
69364 Lyon Cedex 07

Bourgogne-Franche-Comté
Luc-Michel Horak
Pôle emploi, Direction Régionale
Parc Valmy – Le Katamaran
41 avenue Françoise Giroud
21000 Dijon

Bretagne
Nathalie Lillo
Pôle emploi, Direction Régionale
36 rue de Léon
35053 Rennes Cedex 9

Centre
Marie-Laure Montizon
Pôle emploi, Direction Régionale
3a rue Pierre- Gilles de Gennes
45035 Orléans Cedex

Normandie

Corse
Mr Dominique Bellini
Pôle emploi, Direction Régionale
BP 221
20179 Ajaccio Cedex

Grand-Est
Valérie Arnoux
Pôle emploi, Direction Régionale
Le Lawn
27 rue Jean Wenger Valentin
67030 Strasbourg Cedex

Hauts-de-France
Cyril Suquet
Pôle emploi, Direction Régionale
28/30 rue Elisée Reclus
59650 Villeneuve d'Ascq

Île-de-France
Séverine Broilliard
Pôle emploi, Direction Régionale
3, rue Galilée
93884 Noisy-le-Grand Cedex

Guadeloupe

Pascal Arnoud
Pôle emploi, Direction Régionale
CS 92053, 90 avenue de Caen
76040 Rouen Cedex 1

Nouvelle-Aquitaine
Jean-Claude Buchet
Pôle emploi, Direction Régionale
87 rue de Nuyens
33056 Bordeaux Cedex

Occitanie
Sofia Fernandes
Pôle emploi, Direction Régionale
33/43 av. Georges Pompidou
31131 Balma Cedex

Pays de la Loire
Franck Turenne
Pôle emploi, Direction Régionale
1 rue de la Cale Crucy
44179 Nantes Cedex 4

Provence-Alpes-Côte d'Azur
Laurent Estroumza
Pôle emploi, Direction Régionale
34 rue Alfred Curtel
13010 Marseille

Pôle emploi Services
Mme Dominique Cavalier
390 rue Estienne d'Orves
92709 Colombes Cedex

Even Odin
Pôle emploi, Direction Régionale
Parc d'activités d'Antillopôle
Bâtiments 1 et 2
97139 Les Abymes

Martinique
Florence Troudart
Pôle emploi, Direction Régionale
Les Villages de Rivères Roche
BP 1067
97209 Fort de France Cedex

Réunion
Josée Terrentroy
Pôle emploi, Direction Régionale
Centre d'Affaires Cadjee - Bât. C
62 Bd du Chaudron - BP 7131
97713 Saint-Denis Cedex 9

Mayotte
Lanto Ralibera
Rond-Point Méga
Immeuble Djouma
RN1 Kawéni
97600 Mamoudzou

Guyane
Jocelyne Claire
Pôle emploi, Direction Régionale
19 Avenue Pasteur - BP 223
97325 Cayenne Cedex

Service du Médiateur National

Assistante du Médiateur
Monique Pol

Conseillers du Médiateur
Grégoire Lefébure
Philippe Lénard
Erick Lendormy
Patrick Salmon

Courrier et Recevabilité
Corinne Ceccarelli
Daniel Werlé

LOI N° 2008-758 DU 1ER AOUT 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



Monsieur Jacques Toubon
Défenseur des droits

3 place Fontenoy
75007 Paris

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

"Je tiens à vous exprimer toute ma gratitude. Je me suis engagée en ayant la conviction qu'en restant honnête et en se mobilisant pour réussir, un jour ou l'autre, la roue tourne. Mais dans certaines situations, ce n'est possible qu'avec l'appui de professionnels tels que Monsieur R. et vous-même. Cette mésaventure redonne foi".

"Je vous remercie pour cette réponse exhaustive et bien documentée. En regroupant tous les éléments prévus par la loi, cette réponse m'aide à comprendre la réalité. C'est un travail ample et sérieux, pour lequel je vous remercie".



Téléchargeable sur le site www.pole-emploi.org