LE MÉDIATEUR NATIONAL

RAPPORT 2016

Mars 2017

pôle emploi

SOMMAIRE

AVANT PROPOS 5

1. DONNÉES CHIFFRÉES 9

1.1. La nature des saisines 10

1.2. Les motifs de saisine 12

1.3. Les origines des saisines 14

1.4. Les suites données aux réclamations 16

2. ÉQUITÉ :
DES CHIFFRES, DES FEMMES, DES HOMMES 19

2.1. Des données chiffrées sur l'équité 20

2.2. Des visages sur l'équité 22
2.2.1. Le droit à l'indemnisation 23
2.2.2. Le calcul de l'indemnisation 28
2.2.3. La formation 29
2.2.4. Mesures et aides 31
2.2.5. Les radiations 37

3. DÉMISSIONS :
RÉHABILITER LE PRAGMATISME 39

3.1. Quitter son emploi pour un autre 40

3.2. Mettre fin à sa période d'essai 41
3.2.1. Appréhender la complexité règlementaire 41
3.2.2. Réhabiliter la période d'essai 45

3.3. S'en remettre à l'examen à 122 jours 47

4. POINTS DE VIGILANCE 51

4.1. Offres d'emploi frauduleuses : une vigilance maintenue 51

4.2. Plan 500 000 formations : un pilotage à améliorer 53

4.3. Demandes d'indemnisation des salariés travaillant en CESU auprès de particuliers employeurs 56

4.4. Aide au permis de conduire 57

5. AMÉLIORATIONS DU SERVICE AUX USAGERS : PRÉCONISATIONS 2016 59

5.1. Les assistantes maternelles 59

5.2. L'annexe IV du règlement général (de la convention d'assurance chômage) 63

5.3. Secteur public et indemnisation du chômage 68

5.3.1. La disponibilité des fonctionnaires et ses conséquences sur l'indemnisation 68

5.3.2. La prise en charge de l'indemnisation du chômage 70

5.4. L'indemnisation du chômage dans l'Union Européenne 73

ANNEXES 77

AVANT PROPOS

Si l'année 2016 nous a donné bien des inquiétudes, je dois préciser qu'en ma qualité de Médiateur National de Pôle emploi, elle a aussi été porteuse de satisfactions professionnelles.

L'organisation de la médiation à Pôle emploi est une source d'inspiration pour plusieurs services publics et institutions : il en résulte un flux d'échanges auquel je me prête bien volontiers, tant je crois aux vertus de la médiation et aux bienfaits qu'elle apporte aux institutions et à leurs usagers, lorsqu'elle est mise en place avec sincérité. Incontestablement, la médiation a le vent en poupe, c'est une valeur qui plait et qui s'affiche bien. C'est précisément sur ce dernier point que je lancerais volontiers une alerte. Sans corporatisme aucun, il me semble qu'il faut donner à la médiation la place qui lui revient, là où elle est utile et nécessaire, en se gardant de l'accommoder à toutes les circonstances ou d'en faire un gadget.

Depuis quelques années, j'explique que Pôle emploi doit se doter d'une vraie culture de la réclamation. C'est avec satisfaction que je constate que le Directeur Général a inscrit cet objectif dans le Plan Pôle emploi 2020. Il en résulte un projet complet qui révolutionnera la façon de recevoir les réclamations, de les prendre en considération et d'y répondre. C'est un projet moderne et respectueux des usagers qui se dessine et qui va contribuer à forger une culture nouvelle, qui valorise les réclamations et cesse de les camoufler. C'est une posture courageuse qui osera éclairer la réalité, pour ensuite l'améliorer. C'est un vaste projet dont les premiers effets sont espérés pour début 2018, si les dieux de l'informatique sont au rendez-vous…

Mon autre source de satisfaction est venue des instances paritaires régionales (IPR). Comme chaque année, je les ai visitées, mais cette fois-ci, dans le contexte particulier de la fusion des régions. Ces rencontres m'ont laissé voir la fructueuse complémentarité établie entre les IPR et les Médiateurs Régionaux. Les Présidents et Vice-Présidents d'IPR se sont beaucoup investis dans cette construction, au bénéfice des demandeurs d'emploi, et cela doit être reconnu.

Je suis le correspondant à Pôle emploi du Défenseur des droits et, par délégation, les Médiateurs Régionaux sont ceux de ses Délégués. Ce sont de vrais partenaires, dans un travail quotidien grâce auquel les situations les plus délicates sont abordées et traitées. Lors d'une rencontre annuelle, nous leur donnons les informations utiles au règlement de bon nombre de litiges. C'est tout l'art de travailler ensemble au service des autres ! Je tiens à les remercier pour toute la confiance qu'ils nous accordent.

Une nouveauté dans ce rapport : après avoir longtemps écrit sur l'équité, j'avais déjà pris la décision de mieux la décrire, à base de données chiffrées. Aujourd'hui, je souhaite mettre des visages derrière ces situations et illustrer pourquoi l'équité s'est imposée. C'est une lecture passionnante, qui démonte les rouages d'un quotidien qui trébuche lorsque survient l'imprévu.

Enfin, pour conclure — mais j'aurais sans doute aussi pu commencer par là — je souhaite rendre hommage aux agents de Pôle emploi. Un constat essentiel peut parfois nous échapper : en cette époque de dépersonnalisation, de contacts introuvables et d'interlocuteurs cachés, Pôle emploi demeure un service public peuplé d'êtres humains, que l'on peut rencontrer, avec lesquels on peut échanger. Cela ne signifie pas, loin de là, que Pôle emploi passe à côté de la révolution numérique qui facilite la vie de tant d'usagers. Mais pour autant, le vaste réseau des agences demeure l'interface toujours disponible. C'est là qu'interviennent les directeurs d'agence et les conseillers, qui sont le visage de l'institution. Et leur vie n'est pas facile.

Hormis la détresse des usagers à laquelle ils sont confrontés chaque jour, ils sont soumis aux humeurs toujours changeantes des politiques, aux labyrinthes de la règlementation, aux procédures en évolution perpétuelle que l'on s'occupe à inventer pour eux. Je ne vois pas le monde de mon bureau parisien : je suis un homme de terrain. C'est la raison pour laquelle mon hommage est sincère, car il résulte uniquement de choses vues et vécues.

Jean-Louis Walter
Médiateur National

1. DONNÉES CHIFFRÉES

Le nombre des réclamations reçues est en légère augmentation (+6% par rapport à 2015). On peut y voir l'impact de l'inflation des réclamations de 1er niveau qui arrivent à tort chez le Médiateur. La résurgence d'une vague de réclamations liées aux offres d'emploi frauduleuses [1] (suite à une forte médiatisation de quelques situations) contribue aussi à cette augmentation.

Réclamations reçues,
du 1er janvier au 31 décembre 2016 :

Reçues par le Médiateur National : 1 864
Reçues par les Médiateurs Régionaux : 29 414

Total 2016 : 31 278

Dans le même temps, 609 841 réclamations (recours administratifs compris) ont été enregistrées au premier niveau, dont 602 334 émanaient de demandeurs d'emploi et 7 507 d'employeurs.

Tous ces chiffres sont à rapprocher des 10,8 millions de demandes d'allocations reçues en 2016.

Les réclamations adressées au Médiateur National sont généralement traitées au niveau régional, ce dont les requérants sont naturellement 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] Voir rapport annuel 2015, p. 30, et paragraphe 4.1 de ce rapport.

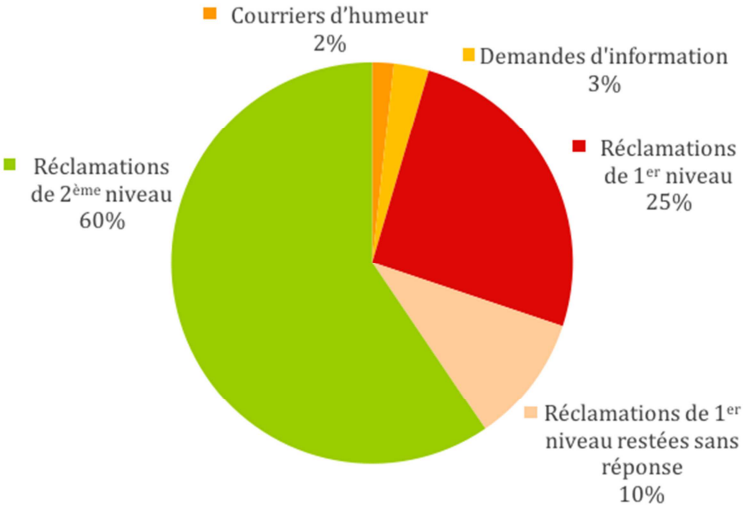
1.1. La nature des saisines

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

À défaut, il s'agit de réclamations de premier niveau : leur arrivée chez le médiateur révèle un défaut de saisie ou de traitement à ce niveau. Le nombre des réclamations de premier niveau ne cesse d'augmenter : c'est évidemment une source de frustration pour les demandeurs d'emploi, dont les réclamations restent sans réponse, suivent des circuits inutiles et chronophages et nuisent à l'image de Pôle emploi. C'est aussi une frustration pour les médiateurs, dont l'activité se trouve encombrée par ces sollicitations. L'extension du phénomène confirme l'urgence de le juguler : c'est un chantier qui recevra une attention particulière en 2017.

De fait, à maintes reprises, nous avons appelé à l'instauration d'une véritable *culture de la réclamation* à Pôle emploi. Cet appel a, semble-t-il, été entendu et une organisation entièrement repensée de la gestion et du traitement des réclamations est en cours de construction à la Direction Générale. C'est une évolution très encourageante.

On a déjà signalé la pratique consistant à saisir maints intervenants à la fois. Elle s'étend mais demeure gérable tant qu'elle est détectée, ce qui n'est pas toujours le cas. C'est notamment sensible avec les emails, assortis de copies visibles ou cachées.


Courriers d'humeur
2%
Demandes d'information
3%
Réclamations
de 1er niveau
25%
Réclamations de 1er
niveau restées sans
réponse
10%
Réclamations
de 2ème niveau
60%

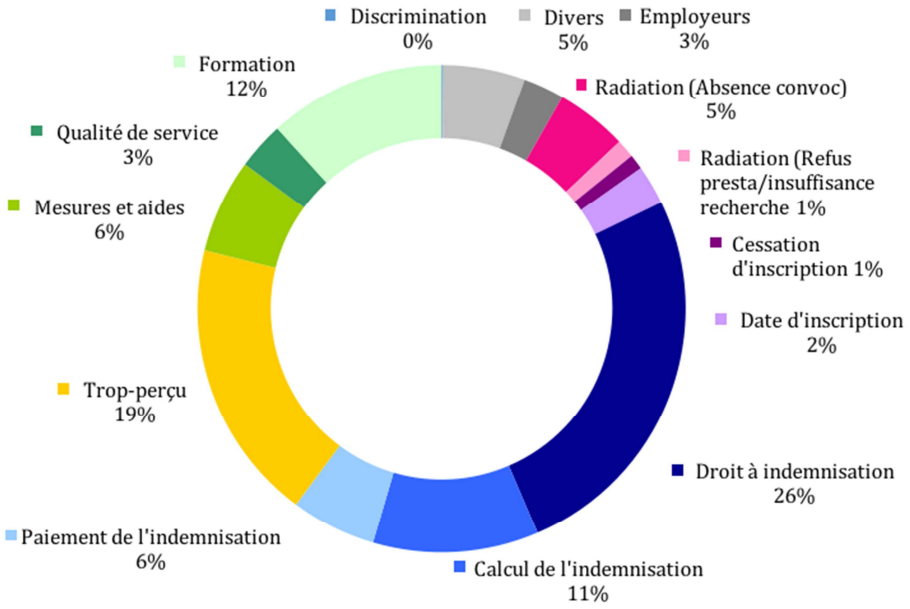
1.2. Les motifs de saisine

D'année en année, il se confirme que certains motifs représentent moins de 1% des réclamations. C'est notamment le cas des radiations pour refus d'emploi ou de prestation, ou pour recherche d'emploi insuffisante.

Les réclamations reçues par les médiateurs sont véritablement centrées sur l'emploi et les missions de l'institution.

La part des réclamations liées au *droit à l'indemnisation* est en baisse. C'est la conséquence de la mise en œuvre de l'avenant à la convention d'assurance chômage du 25 mars 2015. Par contre, la catégorie *calcul de l'indemnisation* est en hausse, de 8% à 11% : on peut y lire les effets plus durables des droits rechargeables, notamment la demande à bénéficier du droit d'option.

Un autre effet conjoncturel impacte la catégorie *formation*, qui bondit de 4% à 12%. C'est l'effet de l'interruption des parcours de formation décrite plus loin dans ce rapport.

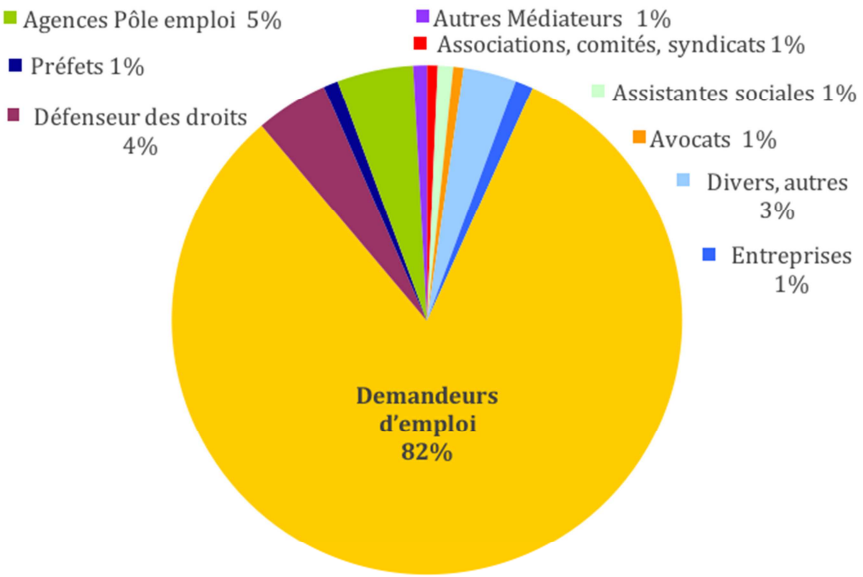

Discrimination 0%
Divers 5%
Employeurs 3%
Formation 12%
Radiation (Absence convoc) 5%
Qualité de service 3%
Radiation (Refus presta/insuffisance recherche 1%
Mesures et aides 6%
Cessation d'inscription 1%
Date d'inscription 2%
Trop-perçu 19%
Droit à indemnisation 26%
Paiement de l'indemnisation 6%
Calcul de l'indemnisation 11%

1.3. Les origines des saisines

La grande majorité des réclamations reste adressée au Médiateur par les intéressés eux-mêmes.

La part des entreprises reste plus faible que jamais, représentant 1% des réclamations.

Une autre catégorie d'intervenants apparait sous le vocable *Autres médiateurs*. Ce sont les médiateurs d'autres institutions avec lesquels les relations se nouent.


Agences Pôle emploi 5%
Autres Médiateurs 1%
Associations, comités, syndicats 1%
Préfets 1%
Assistantes sociales 1%
Défenseur des droits 4%
Avocats 1%
Divers, autres 3%
Entreprises 1%
Demandeurs d'emploi 82%

1.4. Les suites données aux réclamations

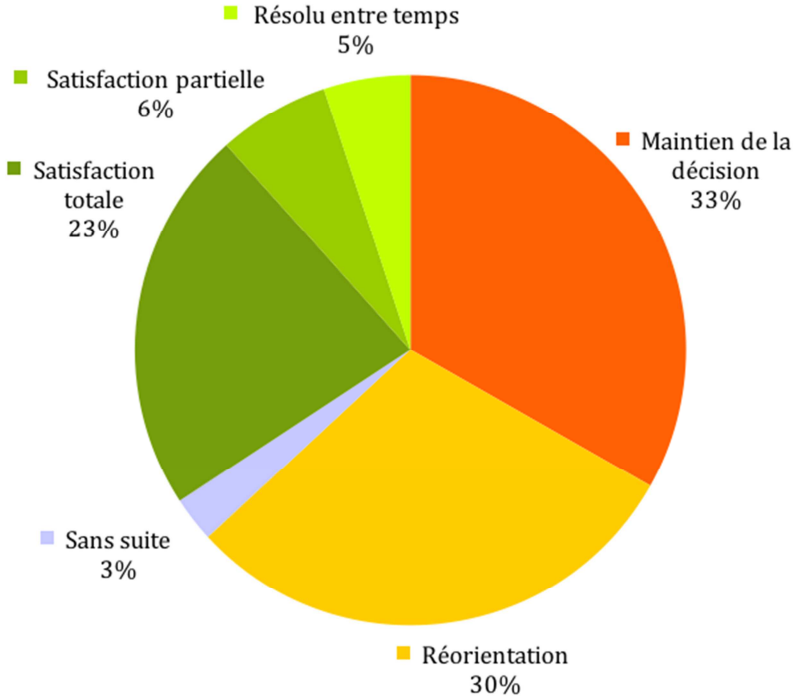
Quelle que soit l'issue d'une réclamation, le Médiateur répond au demandeur et lui donne les explications utiles à la bonne compréhension du traitement de sa situation. L'instruction des réclamations s'effectue selon les critères énoncés dans la Charte du Médiateur National, qui est téléchargeable sur le site www.pole-emploi.fr. Tous les écrits que les médiateurs adressent aux réclamants comportent un lien direct pour accéder à ce document et en prendre connaissance.

La typologie des suites données aux réclamations recevables reste assez stable, l'évolution la plus notable concernant le nombre de réorientations, généralement vers un autre service de Pôle emploi. Ceci nous ramène au sujet déjà évoqué des réclamations qui arrivent directement chez le médiateur avant d'être passées par l'agence. Ce sont effectivement ces réclamations de premier niveau, qui doivent être réorientées vers les services concernés.

On relèvera que 23% des réclamations obtiennent une satisfaction totale, chiffre comparable à celui de 2015, ce qui indique une pratique stable et homogène de la médiation à Pôle emploi.

La catégorie *satisfaction partielle* recoupe diverses réalités. Soit il n'a pas pu être donnée suite à l'intégralité de la demande (date d'inscription ou calcul de droits, par exemple). Soit il a été proposé une solution différente de celle attendue, mais qui représente la réponse alternative la plus proche de la demande.

La catégorie *sans suite* désigne les courriers auxquels il ne peut être répondu en raison de leur nature, de leur contenu ou des circonstances. Il s'agit surtout de courriers d'humeur, mais aussi de réclamations persistantes auxquelles il a déjà été répondu à plusieurs reprises et qui ne sont plus recevables, faute d'éléments nouveaux.


Résolu entre temps
5%
Satisfaction partielle
6%
Satisfaction
totale
23%
Maintien de la
décision
33%
Sans suite
3%
Réorientation
30%

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

L'équité suppose qu'on puisse introduire une dose de réflexion dans les procédures, en s'appuyant sur l'esprit des textes plutôt que sur leur lettre, lorsque leur application provoquerait un effet injuste, disproportionné ou contraire à l'esprit du dispositif.

Dans les rapports 2014 et 2015, on a longuement expliqué que la loi ne peut pas tout prévoir et comment les médiateurs de Pôle emploi sont amenés à formuler des préconisations en équité [2]. On a aussi souligné que l'équité se différencie de l'égalitarisme, c'est-à-dire du dogme selon lequel rien ne distinguerait les individus, qui devraient tous être traités de manière uniforme, quels qu'ils soient et quelles que soient les circonstances.

On sait que l'équité est une aspiration cruciale de la société de 2016, laquelle s'estime confrontée à l'injustice et à l'arbitraire cultivés par des élites repliées sur elles-mêmes. Incontournable dans la vie de millions de français, Pôle emploi connaît la valeur de l'équité et il a tracé la voie.

Mais on se souvient qu'il a fallu convaincre. Ainsi, le Médiateur National a souhaité que l'équité soit quantifiée et détaillée dans ses rapports. Voici donc des cas concrets, qui constituent une palette représentative. Ils décrivent comment le respect des règles peut parfois aboutir à l'effet inverse à celui recherché.

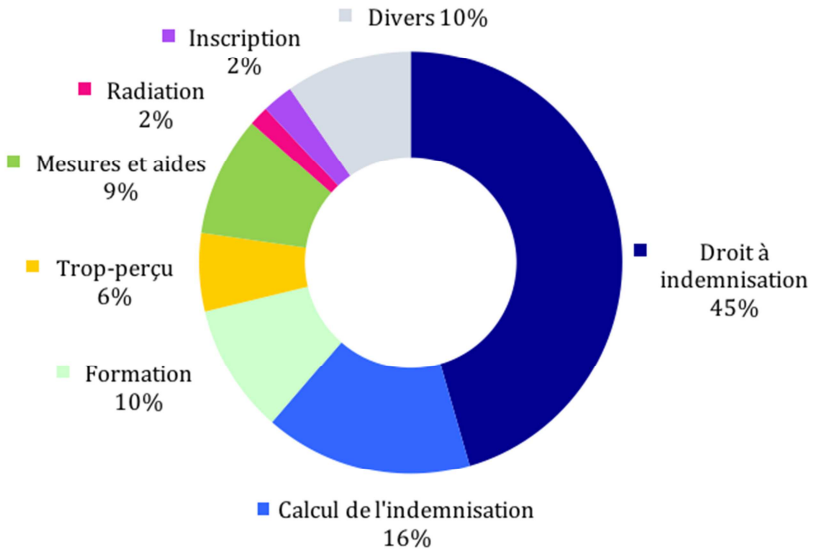
---

[2] Le médiateur soumet ses préconisations au Directeur Régional, qui prend et signe les décisions correspondantes.

2.1. Des données chiffrées sur l'équité

En 2016, les médiateurs ont formulé 932 préconisations en équité. La répartition selon l'objet des réclamations est la suivante :

Droit à indemnisation	424
Calcul de l'indemnisation	148
Formation	92
Divers (retards de paiement, entreprises, etc)	90
Mesures et aides	86
Trop-perçu	56
Inscription	22
Radiation	14
Total	**932**



La catégorie *Droit à l'indemnisation*, à 45%, subit une augmentation de 10% par rapport à 2015 : c'est l'impact des démissions dites *au fil de l'eau*, dont il est par ailleurs question plus loin dans ce rapport.

On a vu que les réclamations liées aux radiations ont toujours été réduites en nombre. C'est plus encore le cas lorsqu'on examine les recommandations en équité les concernant. Ceci s'explique par l'aspect beaucoup moins rigide des règles applicables, qui laissent une marge d'appréciation aux directeurs d'agence et aux conseillers, avec lesquels peut interagir le médiateur. Un échange suffit généralement à éclaircir une situation et à dégager une solution. Les cas de blocage sont très rares : 7 seulement en 2016, pour lesquels une préconisation en équité signée du Directeur Régional a été nécessaire.

Les autres catégories représentent globalement le poids des différents motifs de réclamations. La *Formation* semble très peu subir l'effet de l'épuisement des budgets dans certaines régions.

Dans la rubrique *Mesures et aides*, on relève la prévalence des préconisations liées à l'aide au permis de conduire et aux aides à la mobilité. Dans la catégorie Divers, émergent nettement les aides et mesures en faveur des entreprises et les retards de paiement de l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Formation mise à part, et dans un petit nombre de régions seulement, on doit signaler que la quasi-totalité des préconisations des Médiateurs Régionaux ont été suivies par les Directeurs Régionaux auxquels elles ont été présentées. Cette importante marque de confiance est le fruit de la relation étroite et directe qu'entretiennent les Médiateurs et les Directeurs Régionaux.

2.2. Des visages sur l'équité

Avant d'être des chiffres, les préconisations en équité sont des situations individuelles sensibles. Elles décrivent les limites du système, lorsque survient l'imprévu.

Certaines situations imprévisibles sont proches de la force majeure, qui nécessite une adaptation de la règle au cas d'espèce, si l'on veut qu'elle corresponde à l'intention des auteurs. C'est dans ce cadre que le médiateur présente des préconisations en équité.

Si elles restent si peu nombreuses, c'est parce que ce sont des réponses spécifiques, qui répondent à des situations singulières dans lesquelles aucune disposition règlementaire ne peut être invoquée. Elles résultent du travail d'analyse du médiateur qui, pour conclure à l'unicité de la situation, brasse l'incroyable foisonnement des textes, exerce son bon jugement, forge son intime conviction et construit son argumentation. Aucun automatisme donc dans cette évaluation de la situation globale, dont il considère tous les aspects : financiers, sociaux, familiaux, professionnels, relationnels, juridiques — sans omettre la qualité et l'efficacité du service rendu ou non par Pôle emploi.

Parce qu'elles sont au contact du public, les agences comprennent bien le rôle du médiateur : souvent, ce sont elles qui donnent l'alerte, lorsque survient une situation sensible.

Aujourd'hui aussi, plusieurs Directeurs Régionaux de Pôle emploi expriment leur attente de recevoir des préconisations en équité. C'est d'abord parce qu'elles sont l'amortisseur qui peut prévenir des drames. C'est aussi la reconnaissance de la bonne application de la règlementation par les agences, assortie de la conscience que cela produira inévitablement de l'iniquité et qu'il faudra parfois tendre un filet de sécurité.

Dans les situations qui suivent, on relèvera des constantes : l'information donnée ou non, les erreurs, la complexité des dispositifs... La présentation des cas est évidemment condensée, donc simplifiée, mais il faut les lire comme des situations complexes et exceptionnelles, appelant des préconisations qui ne créent évidemment pas de jurisprudence.

2.2.1. Le droit à l'indemnisation

L'indemnisation représente la majorité des réclamations reçues par les médiateurs, il n'est donc pas surprenant de la retrouver fortement représentée dans les préconisations en équité, malgré la rigidité d'une réglementation qui offre peu de marge.

Un engagement non tenu crée la déchéance sociale

Monsieur D.H., 55 ans, était salarié d'une entreprise de sécurité. Le 1er juillet 2015, suite à la perte d'un contrat par son employeur, son contrat de travail est reporté sur la société concurrente qui a remporté le marché. Mais celle-ci conteste ce transfert et cesse de lui verser tout salaire. Monsieur D.H. doit contacter le CCAS : il n'a plus aucun revenu, il emprunte à ses amis, à son ancien employeur. En octobre 2015, il s'inscrit à Pôle emploi et bénéficie du RSA. En novembre, le Conseil de Prud'hommes ordonne le versement de ses salaires, ce qui lui permet de rembourser une partie de ses dettes. Mais en avril 2016, ses prêts immobiliers reprennent, la banque est intransigeante et met sa maison en vente. En septembre 2016 enfin, le tribunal prononce son licenciement à août 2016 : pour Pôle emploi, Monsieur D.H. est indemnisable, mais à compter du 10 décembre 2016 seulement, suite au différé lié aux indemnités de rupture de contrat.

Le Médiateur Régional analyse : « *Monsieur D.H. est dans une situation plus que critique, sans aucune ressource et avec des charges mensuelles de 1 885,00 €. La banque l'a convoqué pour qu'il restitue tous ses moyens de paiement. Il ne mange pas tous les jours. La décision de Pôle emploi d'appliquer un délai de carence de 135 jours est conforme à la règlementation de l'assurance chômage. Toutefois, dans la situation spécifique de Monsieur D.H. — dont mes derniers entretiens téléphoniques avec lui me laissent penser qu'elle est très critique, sur le plan financier et moral — il me parait absolument nécessaire d'aménager ce différé, car il produit ici des effets disproportionnés et contraires à la volonté des partenaires sociaux. Je préconise, en équité, de permettre à Monsieur D.H. de bénéficier au plus vite du versement de son droit ARE, soit une allocation journalière de 50,42 € pour une durée de 1 095 jours* ».

La Directeur Régional commente : « *Avis favorable et prise en charge par l'agence en accompagnement renforcé en urgence pour aide à la reprise d'emploi* ».

Un délai impossible à tenir

Lorsque Monsieur R.O., âgé de 53 ans, se présente en 2013 pour s'inscrire à Pôle emploi, il lui est expliqué qu'il doit attendre la rupture de son contrat de travail. Il est alors engagé dans une procédure prud'homale, mais ce n'est qu'en février 2016 que la Cour d'Appel jugera que son contrat a bien été rompu en septembre 2013. Il peut enfin s'inscrire comme demandeur d'emploi, le 8 avril 2016. Mais sa demande d'ARE est rejetée au motif que le délai de forclusion est dépassé — il disposait d'un an après sa fin de contrat de travail pour déposer une demande d'indemnisation.

Le Médiateur Régional considère « *qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause la bonne foi de Monsieur R.O., les jugements en attestent, son inscription était impossible dans le délai imparti* ».

La déchéance causée par la maladie

Suite à un accident dans le cadre de son activité professionnelle de chauffeur routier, Monsieur A.G. s'est trouvé handicapé, sans plus pouvoir exercer son métier. Il est licencié en mars 2007 pour inaptitude professionnelle, puis il s'inscrit en mai comme demandeur d'emploi. Il est cependant radié trois mois plus tard pour rechute des problèmes liés à sa maladie professionnelle. Il ne peut être opéré avant 2014 et ne se réinscrit qu'en mai 2015. Sa demande d'indemnisation est alors rejetée : il est victime du délai de déchéance, son droit ne pouvant être repris que jusqu'en mars 2012, sans tenir compte de ses années de maladie professionnelle.

Le Médiateur Régional relève : « *la contradiction qui ressort du rejet pour délai de déchéance dépassé, alors que sa rechute est la conséquence de la cause même de son licenciement. Le Médiateur National, dans ses rapports de 2013 et 2014 a déjà dénoncé l'effet dévastateur du non allongement du délai de déchéance dans les cas de maladie grave et professionnelle. Je préconise, en équité, la reprise du droit ARE de Monsieur A.G. au 18 mai 2015* »,

Le cas spécifique des départs volontaires

Depuis l'entrée en vigueur de l'examen des démissions « au fil de l'eau », les départs volontaires alimentent de nombreuses réclamations, justifiant ici une rubrique spécifique. Ce thème fait aussi l'objet du chapitre 3 ci-après.

Saisir une opportunité, après 38 ans d'activité

Le 21 avril 2016, Pôle emploi procède au rechargement des droits de Monsieur R.C. pour une durée de 359 jours. Mais, découvrant plus tard que celui-ci avait mis fin à une période d'essai, l'agence revient sur sa décision d'accorder l'indemnisation, ce qui génère en même temps un trop perçu de 1 435,00 €. En effet, après 38 ans d'expérience professionnelle, Monsieur R.C. avait répondu à une offre d'emploi déposée à Pôle emploi. Malheureusement, dans les faits, le poste ne correspondait pas au descriptif de l'annonce et il avait rompu le contrat au bout de deux jours.

S'estimant victime d'une double injustice, trompé sur le poste et pénalisé ensuite sur son indemnisation, Monsieur R.C. est tombé dans une profonde détresse. Son agence a sollicité l'intervention de la police pour éviter un drame et alerté les services régionaux de Pôle emploi.

Le Médiateur Régional analyse : « *Depuis l'entrée en vigueur des dernières dispositions de la convention d'assurance chômage, une personne qui reçoit une allocation chômage, tout en retravaillant, peut voir interrompre le versement de son indemnisation dès qu'elle quitte volontairement un emploi (sauf si le salarié met fin à la relation contractuelle après avoir travaillé moins de 8 jours calendaires ou lorsque l'emploi est de 17 heures par semaine, mais ces exceptions ne s'appliquent pas lorsque la situation est réétudiée lors d'un rechargement de droits).*

Monsieur R.C. a 54 ans et n'a connu qu'un seul métier, la cuisine. Il l'exerce depuis presque 40 ans et n'hésite pas à accepter des intérims. Son agence essaie d'apaiser la situation et a mis en place un accompagnement pour l'aider à rebondir. Mais cela ne peut réussir que si l'obstacle de l'indemnisation est levé et si l'indu n'est pas réclamé. En l'occurrence, je considère que l'application de la règle a un effet injuste envers Monsieur R.C. ».

Croire une information erronée

La directrice de l'agence Pôle emploi signale au Médiateur Régional la situation de Monsieur G.T., qui se trouve dans une grande détresse depuis la notification de rejet de sa demande d'ARE. Il travaille régulièrement en CDD et, au cours de l'une de ces missions, il est recontacté par une entreprise qu'il avait prospectée et qui lui propose un CDI. Par prudence, il interroge Pôle emploi qui lui assure que la rupture d'un CDD pour un CDI n'aura pas d'incidence sur ses droits ARE restants. Il démissionne donc et démarre son CDI. Malheureusement, l'employeur met fin à sa période d'essai et Pôle emploi rejette sa demande d'ARE pour cause de départ volontaire de son dernier emploi.

Le Médiateur Régional conclut : « *La règlementation a été bien appliquée, mais l'information donnée à Monsieur G.T. était erronée et l'a induit en erreur. Je préconise, à titre exceptionnel, d'effectuer une reprise du reliquat des droits ARE de Monsieur G.T. au lendemain de la date de son inscription* ».

Pénalisée d'avoir quitté un CDD pour un CDI

Madame V.A. travaillait en CAE dans une mairie. Anticipant la fin de ce contrat, elle a trouvé dans une autre mairie un CDD de trois mois assorti d'une promesse d'embauche pour septembre 2016. Elle a donc démissionné pour remplir cette première mission. Lorsqu'elle se réinscrit pour l'été et en attendant l'embauche de septembre, Pôle emploi lui notifie un refus d'indemnisation fondé sur le départ volontaire de son emploi.
Le Médiateur Régional constate : « *Madame V.A. a pris une seconde activité dont le terme excède celui de la première. À défaut, Pôle emploi aurait été conduit à lui verser des allocations plus tôt. Elle a été au chômage pendant 4 ans, sa réinsertion est passée par le CAE et elle est un succès, comme en atteste sa nouvelle embauche. Mais le refus d'ARE la replonge dans les difficultés sociales. Constatant que la règlementation a été bien appliquée mais que, dans cette situation spécifique, elle produit des effets injustes, inverses à son esprit, je préconise, à titre exceptionnel, de ne pas retenir le motif de la rupture de son contrat de travail* ».

Démissionner pour un emploi qui disparaît entre temps

L'agence Pôle emploi alerte le Médiateur Régional sur la situation de Madame C.N., qui a rompu un CDD de 4 heures par semaine au profit d'un CUI-CAE d'une année. Mais, cette embauche ne s'est pas concrétisée, car le poste a été supprimé entre temps. Puisque Madame C.N. travaillait moins de 17 heures par semaine, son indemnisation a pu être maintenue jusqu'au rechargement de ses droits. Mais à ce moment-là, conformément à la règlementation, un rejet pour motif de démission a été prononcé.

Le Médiateur Régional constate « *que la démission de 4 heures de travail bloque le rechargement du droit pendant 4 mois et produit un effet injuste et disproportionné. Par ailleurs, la non concrétisation du CUI-CAE est clairement du fait de l'employeur. Je préconise la reprise des droits de Madame C.N.* ».

Fin de période d'essai par le salarié : pas d'indemnisation

Madame R.M. s'est inscrite comme demandeuse d'emploi en juillet 2014 et bénéficiait de 730 jours de droits ouverts en 2010. Elle est restée inscrite, mais a exercé des activités salariées régulières. Son indemnisation a été maintenue dans le cadre du complément ARE et travail. Mais lorsqu'elle est arrivée à son terme, en juin 2016, l'agence a réétudié ses droits, dans le cadre du rechargement cette fois. Et elle a prononcé un rejet pour cause de démission. En effet, le parcours de Madame R.M. comporte une fin de période d'essai à son initiative, après une journée de travail, et sans qu'elle ne justifie ensuite d'une période de travail d'au moins 91 jours.

L'analyse du Médiateur Régional est la suivante : « *La fin de période d'essai à l'initiative du salarié a permis le maintien de l'indemnisation : en effet, le contrat rompu avait une durée de moins de 8 jours (une seule journée en fait), ce qui rendait la démission légitime, en termes de maintien de l'indemnisation. La règlementation permet donc, pour une même situation, de prendre deux décisions différentes : le maintien de l'indemnisation lorsqu'il reste des droits et le rejet en situation de rechargement. Comment expliquer une telle règle à un demandeur d'emploi, auquel on a d'abord maintenu l'indemnisation, pour la lui reprocher ensuite ? Je recommande de considérer la démission de Madame R.M. comme légitime* ».

2.2.2. Le calcul de l'indemnisation

4 mois à mi-temps effacent 20 ans à plein temps

Madame A.I. a commencé à travailler comme employée de libre-service à plein temps en 1992. En 2012, elle développe des problèmes relatifs au port de charges, motivant plusieurs arrêts maladie. De janvier à avril 2013, elle est en congé maternité, puis elle demande un congé parental à mi-temps et reprend son emploi à mi-temps. Mais en septembre 2013, elle est de nouveau arrêtée car ses problèmes s'aggravent. Et son employeur la licencie pour inaptitude en mai 2015. Elle s'inscrit à Pôle emploi, tout en continuant à percevoir les prestations de la CAF relatives à son congé parental. Son indemnisation est calculée sur les salaires de sa période à mi-temps : Pôle emploi lui explique le calcul mais omet de l'informer des conséquences à la fin du congé parental. Lorsque celui-ci se termine, elle demande à son agence de réexaminer son indemnisation au regard de ses 20 années d'activité à plein temps, mais elle essuie un refus.

La Médiatrice Régionale analyse : « *L'agence a bien appliqué la règlementation. Cependant, Madame A.I. a travaillé plus de 20 ans à plein temps et seulement 4 mois à mi-temps — et le calcul de son indemnisation se fait sur ces derniers. Si elle avait opté pour un congé parental à temps plein au lieu de tenter de reprendre une activité à temps partiel, Pôle emploi aurait calculé son indemnisation sur ses salaires à temps plein. Elle a préféré poursuivre son activité malgré ses problèmes de santé. À l'analyse de la situation, on constate que l'application stricte de la règlementation n'est pas en cohérence avec l'esprit des textes de l'assurance chômage, qui visent à favoriser la reprise d'emploi, et génère des conséquences manifestement injustes pour Madame A.I. Je préconise, en équité, de revoir le taux à compter du 1er février 2016, en prenant pour base de calcul ses salaires à temps plein* ».

2.2.3. La formation

Différents stagiaires, différentes prises en charge

Depuis le 7 septembre 2015 et jusqu'au 15 juin 2017, Madame L.V suit une formation de technicien d'intervention sociale et familiale. Son agence l'a informée : la durée de son indemnisation est plus courte que celle de la formation et le métier qu'elle prépare n'étant pas reconnu prioritaire dans la région, elle ne pourra pas bénéficier de la rémunération de fin de formation (RFF) pour faire la jonction. Pourtant, elle constate rapidement que la RFF a été accordée à d'autres stagiaires en situation identique.

Le Médiateur Régional argumente : « *L'agence Pôle emploi a pris une décision conforme. Mais cette rémunération a effectivement été accordée à des stagiaires, pour la même formation. En 2013, 2014 et 2015, j'ai déjà alerté le réseau de cette problématique récurrente pour cette même formation, avec ce même centre de formation. Dans ce contexte et soucieux de la cohérence de traitement de la situation de chacun, je recommande, à titre dérogatoire, d'accorder à Madame L.V le bénéfice de la RFF* ».

Un dossier mal monté

Monsieur B.O souhaite suivre une formation de moniteur éducateur et demande à bénéficier de l'Aide au Retour à l'Emploi Formation (AREF), au taux qu'il percevait au moment de la validation de son projet par son agence. Or cette dernière a oublié de vérifier la durée restante de son indemnisation : Monsieur B.O arrive en fin de droits un mois avant son entrée prévue en formation…

Le Médiateur Régional constate : « *Le refus de l'agence de verser l'AREF et l'AFF est règlementaire, mais celle-ci a occulté deux paramètres : la date de fin de droits et celle d'entrée en stage. Je constate un dysfonctionnement de Pôle emploi et une erreur. La direction de l'agence le reconnait et souhaite trouver une solution en médiation. Je préconise qu'une rémunération forfaitaire soit exceptionnellement octroyée à Monsieur B.O, sur la base du montant de la RFF, pour ne pas remettre en cause son projet validé par son agence ».*

Une réponse fausse

Monsieur M.K est en contrat d'adulte-relais lorsqu'il est reçu au concours de moniteur éducateur. Il contacte alors son agence pour savoir si la démission de ce CDD afin de suivre la formation de moniteur aurait un impact sur son indemnisation. Il lui est répondu que la démission intervenant pour suivre une formation, il n'y a pas d'impact. Il démissionne donc… et reçoit quatre jours plus tard un refus d'allocation du fait du départ volontaire de son dernier emploi. Sa réclamation est portée par le directeur d'agence, qui reconnait l'erreur d'information commise par Pôle emploi.

La Médiatrice Régionale préconise : « *Prenant en considération la réponse inadaptée de l'agence, aux conséquences lourdes (pas de droits ARE, plus de contrat de travail et risque d'abandon de la formation par précarité financière), je préconise de ne pas lui opposer la démission et de permettre ainsi de lui ouvrir des droits à l'AREF ».*

À deux jours près

Madame R.E a un projet de création d'entreprise artisanale dans la coiffure, qui a été validé par son agence. Pour exercer, elle doit suivre une formation obligatoire de la Chambre des Métiers et demande un financement (action individuelle de formation Artisan). Mais pour en bénéficier, elle doit être inscrite comme demandeuse d'emploi depuis 6 mois. Or, elle n'est inscrite que depuis 5 mois et 28 jours. Un refus lui est notifié, deux jours après la validation de son projet.

Le Médiateur Régional constate : « *Refuser l'AIF reviendrait à contraindre Madame R.E à rester chômeuse jusqu'à la prochaine session, pour une formation dont le coût est inférieur à 500,00 € ».*

Bruxelles, connais pas

Monsieur G.A a un projet de création d'entreprise, pilotage de drone et photothérapie. Deux formations lui sont prescrites, dont l'une se déroule à Bruxelles. La plateforme régionale de gestion rejette le financement de cette dernière, car elle se déroule « *à l'étranger* ». Monsieur G.A en est informé la veille de son entrée en formation, il n'a pas le temps de se désengager et en prend le coût à sa charge.

Le Médiateur Régional conclut : « *Il serait injuste de laisser le coût de cette formation à la charge de Monsieur G.A, sachant que l'erreur vient de l'agence, laquelle apporte son soutien à cette recommandation ».*

2.2.4. Mesures et aides

Le contrat de sécurisation professionnelle

Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) suscite un nombre important de réclamations, souvent autour du paiement de la prime de reclassement. C'est un thème qui a largement été développé, comme un point de vigilance, dans le rapport annuel 2015.

Une prime à la tête du patron

Adhérent au dispositif CSP, Monsieur R.R. a été embauché en intérim, pendant 89 jours, puis son contrat s'est transformé en CDI auprès de l'entreprise utilisatrice. Lorsqu'il demande le versement de la deuxième partie de la prime au reclassement, il lui est refusé.

La Médiatrice Régionale est saisie : « *L'agence Pôle emploi s'appuie sur le fait que bien que Monsieur R.R. soit toujours dans la même entreprise, son employeur a changé et, de ce fait, il ne totalise pas les 90 jours avec le même employeur qui lui permettraient de percevoir la prime. L'esprit de la prime, pour favoriser un reclassement vers un emploi durable me parait présent dans la situation de Monsieur R.R.. En outre, concernant les 90 jours non atteints, on peut constater que le 1er mai 2015 est férié et que les 2 et 3 mai sont des samedi et dimanche* ».

1 + 5 ≠ 6

Ayant signé un CSP, Mademoiselle B.B. se voit proposer par une agence d'intérim un contrat de six mois dans une importante entreprise du CAC40. Elle en informe sa conseillère. Mais survient un revirement : l'agence d'intérim propose désormais un contrat d'un mois pour commencer, en guise de période d'essai, qui se verrait prolonger d'un avenant d'au moins cinq mois. Pôle emploi lui certifie à deux reprises et par écrit qu'une prolongation n'est pas un contrat différent et qu'elle pourra bénéficier de la prime… avant de rejeter sa demande : c'est à l'établissement du contrat que l'éligibilité doit être effective. Un avenant n'est donc pas recevable.

Le Directeur Régional écrit à Mademoiselle B.B. : « *Après examen complet de votre situation par le Médiateur Régional et sur la base de la recommandation qu'il m'a fournie, j'ai décidé, à titre exceptionnel et dérogatoire, suite à des informations erronées qui vous ont été délivrées, de vous faire bénéficier de la prime de reclassement dans le cadre du CSP* ».

Même employeur, autre contrat : plus de prime

Monsieur Y.T. a repris un travail en CDD de 18 mois, duquel il a ensuite démissionné pour prendre un CDI. Ayant signé un CSP, il remplissait, à la signature de son CDD, toutes les conditions pour percevoir les deux versements de la prime au reclassement. Mais la signature du CDI, un mois après, fait disparaître la condition de présence d'au moins trois mois chez l'employeur.

L'analyse de la Médiatrice Régionale : « *Monsieur Y.T. a cessé cet emploi après un mois, pour une activité plus pérenne, ce qu'on ne peut lui reprocher. La décision prise par les services de Pôle emploi est conforme à la règlementation. Cependant, nous sommes dans une situation particulière. Cette prime est réservée à ceux qui gardent le même emploi. Si la finalité est de favoriser un retour à l'emploi durable, comment analyser le passage d'une situation précaire à une situation pérenne ? Il y a sans aucun doute une contradiction avec la vocation d'accompagnement du demandeur d'emploi confiée à Pôle emploi* ».

Une information juste… à 24 heures près

L'agence Pôle emploi signale au Médiateur Régional la situation de Madame M.R., âgée de 49 ans, licenciée économique ayant signé un CSP, qui vient de reprendre un travail d'un mois à raison de 9 heures par semaine. L'organisme chargé de son suivi et Pôle emploi lui ont confirmé qu'elle pourrait bénéficier de l'indemnité différentielle de reclassement (IDR) pour compenser sa perte de revenu. Or, c'est une erreur.

Le Médiateur Régional résume : « *À un jour près, Madame M.R. ne relève pas de l'actuelle convention CSP, mais de la précédente : sa procédure de licenciement a été engagée le 30 janvier 2015 et la nouvelle convention est entrée en vigueur le 1er février 2015… L'erreur d'information peut s'expliquer par le fait que c'était le début de la mise en œuvre de la nouvelle convention. Plus souple, elle a supprimé des seuils, mais ceux-ci continuaient néanmoins à s'appliquer à Madame M.R., puisqu'elle relevait de la convention précédente. Considérant les conséquences sur la situation financière de Madame M.R. des informations erronées qui lui ont été données, je propose en équité qu'elle bénéficie de l'IDR* ».

L'aide au permis de conduire

Tenir un engagement, même donné par erreur

Métallier-serrurier, Monsieur J.K. se rend au travail en deux roues, ce qui l'empêche d'obtenir une activité pérenne, car il ne peut pas se déplacer sur les chantiers avec le matériel nécessaire. Une demande d'aide au permis est montée le 1er juillet 2016 et acceptée le 31 août 2016.

Mais elle est ensuite refusée par le service régional de Pôle emploi, car Monsieur J.K. reçoit une allocation chômage supérieure au plafond pour entrer dans ce dispositif.

Le Médiateur Régional conclut : « *L'aide au permis est effectivement soumise à conditions de ressources et les textes ne prévoient aucune dérogation sur cette condition. Au moment où Pôle emploi prescrit cette aide, Monsieur J.K. est en cours d'indemnisation, à un taux supérieur au seuil. Il en était de même lorsque l'aide est acceptée. Compte tenu de ce double dysfonctionnement de Pôle emploi et en me référant à l'esprit même de l'aide au permis, je recommande au Directeur Régional de déroger et d'accorder cette aide* ».

Dépasser le délai pour s'adapter au handicap

Monsieur V.S. est reconnu travailleur handicapé. Son agence considère que l'absence de permis de conduire constitue un frein sérieux à son retour à l'emploi. Le 14 août 2014, il bénéficie donc d'une aide de 1 200,00 € pour le passer. Il obtient le code le 11 août 2015 et la conduite le 15 septembre 2015. Mais Pôle emploi refuse de verser à l'auto-école la deuxième partie de l'aide, car le délai de versement de 12 mois est dépassé. L'auto-école explique que l'obtention du code a été assez longue car Monsieur V.S. porte des appareils auditifs.

Le Médiateur Régional est saisi : « *Le délai de 12 mois pour obtenir le permis est effectivement dépassé d'un peu plus d'un mois. Toutefois, la situation de Monsieur V.S. mérite une attention particulière car, à la suite de problèmes auditifs, il doit porter des appareils qui ont rendu l'apprentissage du code plus difficile et plus long. Je constate par ailleurs qu'il a suivi cette formation avec assiduité et qu'il a depuis retrouvé un emploi* ».

L'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Un rechargement fatal

Monsieur J.L. est âgé de 61 ans et très actif. Il a effectué un CDD d'août 2011 à décembre 2013, qui lui a procuré une ouverture de 867 jours de droit à l'ARE. À l'issue de cette période, les doits rechargeables s'appliquent et un droit de 38 jours jusqu'au 31 juillet 2016 lui est notifié. Il dépose ensuite une demande d'ASS, qui est rejetée au motif qu'il n'a pas 5 ans d'activité dans les 10 dernières années. Il ne peut pas non plus bénéficier d'une reprise de ses droits ASS de 2011, car ceux-ci sont déchus.

C'est l'agence Pôle emploi qui contacte la Médiatrice Régionale, en expliquant que si Monsieur J.L. n'avait pas retravaillé, il n'aurait pas eu de rechargement de droits mais il aurait bénéficié de l'ASS.

La Médiatrice régionale constate « *que la règlementation a bien été appliquée, que la rupture de contrat de travail retenue pour le rechargement est bien celle précédant la fin d'indemnisation et qu'elle est aussi celle à retenir pour la demande d'ASS. Mais cela produit des effets injustes et contraires à la volonté du législateur, car Monsieur J.L. se trouve pénalisé d'avoir repris des emplois de courte durée* ».

L'aide à la reprise ou à la création d'entreprise

Un défaut répété d'information

Monsieur M.P. s'inscrit comme demandeur d'emploi le 4 janvier 2016. Il fait immédiatement part de son projet de création d'entreprise. Aucune alerte ne lui est donnée sur le fait qu'il ne pourrait pas bénéficier de l'aide à la création d'entreprise (ARCE) s'il immatriculait son activité pendant sa période de préavis.

En mars, dans une autre agence, il dépose sa demande d'ARCE : on ne le prévient pas qu'il ne peut pas bénéficier de l'ARCE parce qu'il a immatriculé son entreprise pendant son préavis. En réunion de créateurs d'entreprise, à la mi-avril, une conseillère accepte son dossier de demande d'ARCE pour le faire liquider. Et le 2 mai il reçoit une notification de refus de sa demande.

La Médiatrice Régionale constate « *un défaut répété d'information, deux fois au 3949, deux fois dans deux agences différentes. Au regard du préjudice que subit Monsieur M.P., je préconise de lui accorder le bénéfice de l'ARCE à laquelle il était éligible* ».

L'impact des droits rechargeables

Monsieur O.A. a un projet de produit électronique embarqué pour le domaine médical et un client est prêt à l'accompagner dans cette démarche innovante. Le 15 octobre, l'URSSAF lui donne son accord au titre de l'ACCRE. Il sollicite ensuite l'aide à la création d'entreprise, le 21 octobre, mais elle lui est refusée car il a démarré son activité le 31 août et ses anciens droits ARE sont arrivés à leur terme entretemps, avec un rechargement intervenu le 6 octobre. Il conteste ce refus, arguant notamment du défaut d'information par Pôle emploi sur l'impact des droits ARE restants sur l'attribution et le montant de l'ARCE.

La Médiateur Régional confirme que « *Pôle emploi n'a pas su alerter Monsieur O.A. sur le fait qu'il ne disposait que d'un reliquat ARE de 20 jours et qu'il ne pouvait pas bénéficier d'un rechargement avant qu'ils soient épuisés. Il ne lui a pas été conseillé de différer son projet, en attendant le rechargement de ses nouveaux droits, pour percevoir l'ARCE sur le montant du capital qu'il escomptait. Il se trouve ainsi pénalisé par les nouvelles règles de l'assurance chômage et le rejet prononcé par Pôle emploi entraine un effet contraire à l'esprit des textes, dont l'objectif est le retour à l'emploi et l'aide à la création d'entreprise. Ces circonstances étant en l'occurrence réunies, je préconise le calcul de l'ARCE sur la base des du nouveau droit rechargé, payable en deux fois et sous réserve qu'il justifie de l'existence de sa société après 6 mois d'existence. Cette recommandation personnalisée à la situation du requérant a été rédigée selon mon intime conviction dans une démarche neutre, indépendante et impartiale et ne peut avoir valeur de précédent ».*

2.2.5. Les radiations

Une radiation qui n'a pas de sens et son maintien non plus

Madame E.O., comédienne depuis 18 ans, est inscrite sous le régime des intermittents du spectacle. Elle reçoit une convocation pour un atelier « *Utiliser Internet dans sa recherche d'emploi* » mais n'y prête pas garde, n'ayant jamais de relations avec son agence en raison de son statut. Elle reconnait avoir été négligente, car elle était en pleine création et n'a jamais eu de conseiller dans cette agence depuis son inscription : elle n'a pas mesuré la portée de la convocation. Mais elle se trouve évidemment radiée. Sur les conseils de Pôle emploi Spectacle, qui s'étonne de la nature de la convocation, elle exerce un recours, que rejette le directeur d'agence au motif que son « *statut ne la dispense pas de ses devoirs de demandeurs d'emploi* ». Lorsqu'elle se réinscrit deux mois plus tard, elle apprend que ses attestations employeurs sur cette période ne seront pas prises en compte pour le prochain calcul de ses droits. Elle s'estime doublement sanctionnée.

La Médiatrice Régionale argumente : « *Le fait générateur de la radiation de Madame E.O. est une absence à un atelier qui présentait aucune plus-value, puisqu'elle dispose d'un CV spécifique à sa profession et bénéficie des services spécifiques de Pôle emploi Spectacle. Si Madame E.O. n'a pas respecté ses obligations en ne justifiant pas de son absence, il n'y a aucun doute sur la poursuite active de sa recherche d'emploi, notamment attestée par les 81 heures de cachets réalisées durant sa période de radiation. Par ailleurs, la radiation provoque bien une double peine, la privant de la prise en compte de ses cachets. Au regard des effets disproportionnés et doublement pénalisants de cette situation, j'ai recommandé au directeur d'agence une inscription rétroactive, ce qu'il a refusé. J'adresse donc cette préconisation au Directeur Régional* ».

3. DÉMISSIONS : RÉHABILITER LE PRAGMATISME

La mission du Médiateur National, telle que définie par la loi, est de proposer des améliorations du service rendu aux usagers : c'est notamment l'objet du chapitre 5 de ce rapport. Mais il arrive que la règlementation ait des effets tels qu'ils justifient un signalement spécifique.

C'est le cas dans la façon dont sont traitées les démissions et les ruptures de période d'essai.

Fondamentalement, l'indemnisation du chômage repose sur la perte involontaire d'emploi. C'est une notion d'un bon sens évident, mais dont l'application est soumise à une règlementation complexe, qui distingue maints cas de figure, et qu'a encore compliqué la nouvelle procédure d'examen des démissions « au fil de l'eau » [3].

La démission et la rupture de période d'essai sont des situations qu'il importe d'observer, de nos jours, sous le double prisme de l'esprit du code du travail et de l'évolution du marché du travail. Les risques actuellement encourus par les salariés qui quittent volontairement leur emploi, pour une diversité de raisons souvent légitimes, détonnent sur un marché du travail qui s'est métamorphosé. Les règles, inspirées de l'ère de l'emploi quasi-pérenne, peinent à s'adapter et courent derrière un marché du travail sur lequel mobilité et CDD tendent à devenir la norme.

---

[3] Ce dispositif a été décrit dans le rapport annuel 2015, p. 42, § 2.7.4 : "L'avenant du 8 juillet 2015 et les démissions *au fil de l'eau*".

Ce qui se conçoit clairement s'énonce clairement

« *Si je démissionne, serai-je indemnisé ?* » est l'une des questions de base posées quotidiennement à Pôle emploi. Au 3949, elle s'attire au mieux une réponse-parapluie, type « *trop de paramètres entrent en compte pour vous répondre par téléphone* », au pire une réponse fausse. La première agace, la seconde met en colère.

C'est qu'un foisonnement de textes complexes et détaillés régit les démissions : articles, paragraphes, accord d'application, règlement général, sans omettre instructions et notes qui superposent leur écriture propre, pour expliquer l'existant, les évolutions, les mises à jour… Comme souvent, la règlementation a cédé à la tentation de tout prévoir ; puis vient la confrontation à la réalité, qui engendre rustines et correctifs. Il en résulte qu'on doit aujourd'hui appréhender les démissions sous une cascade de termes et de contextes : départs volontaires, en situation de rechargement, en situation de reprise de droits, en cas d'activité réduite, au fil de l'eau, avant 455 heures ou 91 jours, après 91 jours, sous un délai de 8 jours, après trois années de travail continues, avec ou sans inscription…

C'est un empilement de textes, que l'éparpillement, l'écriture et le vocabulaire employé rendent inaccessibles à la plupart des demandeurs d'emploi, qui sont pourtant concernés au premier chef. Beaucoup de conseillers sont aussi à la peine dans ce labyrinthe, au sein duquel seuls s'orientent certains experts.

3.1. Quitter son emploi pour un autre

Le cas classique de la démission est celui du salarié qui quitte son emploi pour un autre (généralement mieux rémunéré, correspondant à un progrès professionnel ou une promotion), mais qui se trouve inopinément privé de ce nouvel emploi du fait des circonstances : par exemple, le nouvel employeur fait volte-face, ne donne pas suite à l'embauche ou procède au licenciement quelques mois après.

Ce chômeur-là se trouve fauché pour avoir démissionné. Il a tout perdu, travail et indemnisation, car le risque qu'il a pris n'est pas reconnu par les textes.

Il est certes vrai que la règlementation de l'assurance chômage prévoit l'hypothèse d'une démission légitime. Mais elle l'assortit de conditions [4] :

- Justifier de 3 années de travail continues avant la démission,
- Fin de période d'essai à l'initiative de l'employeur, avant l'expiration d'un délai de 91 jours.

À une époque où beaucoup d'embauches se font en CDD et où de plus en plus de mobilité est attendue, justifier de 3 années de travail en continu devient souvent difficile. C'est une exigence qui perdure depuis des décennies, mais qui a perdu de son sens aujourd'hui, où le CDI n'est plus le mode d'embauche dominant.

3.2. Mettre fin à sa période d'essai

3.2.1. Appréhender la complexité règlementaire

Il faut s'arrêter longuement sur la situation des personnes licenciées, qui reprennent un emploi, auquel elles décident de mettre fin, le plus souvent pendant la période d'essai.

Ce type de départ volontaire est légitimé selon une graduation qui dépend du contexte dans lequel la démission a été donnée : il faut examiner si elle se fait en situation d'ouverture, de reprise ou de rechargement de droits et s'il intervient pendant une durée de travail inférieure et ou supérieure à 91 jours ou 455 heures de travail. Autant dire une multiplicité de contextes, qui donne lieu à une multiplicité de décisions.

---

[4] Accord d'application n°14 de la convention d'assurance chômage, chapitre 2, paragraphe 5.

Si une personne est licenciée, puis rompt la période d'essai de son nouvel emploi et demande ensuite une ouverture de droits, sa démission sera légitime, à condition qu'elle ne se soit pas inscrite comme demandeur d'emploi :

> **Accord d'application n°14 de la convention du 14 mai 2014**
>
> Chapitre 2 - Sont considérées comme légitimes, les ruptures à l'initiative du salarié intervenues dans les situations suivantes :
>
> §4 - Le salarié qui, postérieurement à un licenciement, une rupture conventionnelle [...] ou à une fin de contrat de travail à durée déterminée *n'ayant pas donné lieu à une inscription comme demandeur d'emploi*, entreprend une activité à laquelle il met fin volontairement au cours ou au terme d'une période n'excédant pas 91 jours.

À la lecture de ce texte, il semble que l'inscription soit pénalisante et délégitime la démission. Consultée sur ce point, l'Unédic invoque au contraire un texte illustrant le souci des partenaires sociaux de ne pas pénaliser ceux qui ont repris un emploi le plus vite possible, sans s'inscrire à Pôle emploi. Mais elle explique aussi qu'aujourd'hui, la reprise d'un emploi depuis moins de 91 jours et se terminant par une démission est sans effet sur la reprise des droits. C'est l'application d'une disposition nouvelle, apparue avec la nouvelle convention d'assurance chômage :

> **Règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014**
>
> Art. 26, § 1er - Le salarié privé d'emploi qui a cessé de bénéficier du service des allocations, alors que la période d'indemnisation précédemment ouverte n'était pas épuisée, peut bénéficier d'une reprise de ses droits, c'est-à-dire du reliquat de cette période d'indemnisation, [...] dès lors que :
>
> b) il n'a pas renoncé volontairement à la dernière activité professionnelle salariée éventuellement exercée [...]. *Cette condition n'est toutefois pas opposable : - aux salariés privés d'emploi qui ne justifient pas de 91 jours ou 455 heures de travail*.

Cet article 26 du règlement général neutraliserait donc les effets du chapitre 2, §4 de l'accord d'application n°14. Cela résulterait de la volonté des partenaires sociaux d'harmoniser les effets des départs volontaires et de les soustraire à l'impact de l'inscription ou non comme demandeur d'emploi. C'est un assouplissement qui répond mieux aux contraintes du marché du travail. En théorie donc, la démission avant 91 jours, avec ou sans inscription, ne devrait plus faire obstacle à la poursuite de l'indemnisation.

À ce dispositif déjà complexe, est aussi venu s'ajouter **l'examen des départs volontaires « au fil de l'eau »**. Cette qualification aquatique concerne cette fois les démissions intervenues au-delà d'une période de 91 jours de travail et en contexte de reprise de droits. Elle consiste à rechercher, à l'occasion d'une reprise de droits, s'il n'y pas eu de démission dans le parcours du demandeur d'emploi : si c'est le cas, l'indemnisation est acceptée sous certaines conditions, mais sera refusée lorsque viendra le rechargement des droits. L'effet de surprise réside dans le fait que ce refus n'intervient pas immédiatement : l'allocataire peut être indemnisé tant que durent ses anciens droits, puis à leur épuisement, lorsqu'il demande le rechargement des nouveaux, le couperet tombe.

C'est une procédure largement incomprise, du fait du temps écoulé depuis la démission reprochée et de l'existence d'autres périodes d'emploi qui n'ont pas donné lieu à une démission.

Démission en période d'essai et au fil de l'eau

De : *l.l@ yahoo.fr*
Date : *24 oct. 2016*

Le 17 octobre 2016, je reçoit un courrier du Directeur de l'Agence m'informant du "Refus d'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE) pour le motif d'avoir quitté volontairement un emploi le 25 mars 2016. La rupture de la période d'essai est libre. Il s'agit d'un droit discrétionnaire qui appartient à chacune des parties... comment Pôle Emploi peut-il la considérer comme une "démission" alors que je n'allait devenir définitivement salariée de l'entreprise qu'à la date du 1er avril 2016 ?

Pourquoi Pôle Emploi, à réception de l'Attestation de l'employeur, ne m'a pas informée que la "rupture de la période d'essai à mon initiative" allait être considérée comme une démission = auquel cas j'aurai demandé à mon employeur de mettre la rupture de la période d'essai à son initiative.

Je subit déjà le préjudice de ne plus percevoir d'allocations depuis le 17/10/2016 (cette allocation est mon seul revenu mensuel) mais il faudrait en plus que je rembourse Pôle Emploi alors que je ne suis coupable d'aucune déclaration inexacte, d'aucune fraude... C'est de cette manière que l'on traite les personnes honnêtes ?

L'examen au fil de l'eau est ainsi codifié :

> **Avenant n°2 du 8 juillet 2015 portant modification de l'art. 26, §2 du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014** (et instruction Pôle emploi n°2015-62 du 8 décembre 2015)
>
> §2 – Lorsque le salarié privé d'emploi en cours d'indemnisation justifie d'au moins 91 jours ou 455 heures de travail depuis sa précédente ouverture de droits, la poursuite de l'indemnisation est subordonnée au fait qu'il ne renonce pas volontairement à sa dernière activité professionnelle salariée.
>
> Cette condition *n'est pas opposable lorsque le départ volontaire met fin à une activité qui a duré moins de 8 jours* ou qui représente moins de 17 heures par semaine.

Avec ce texte, dit-on, les partenaires sociaux ont cherché à introduire de la souplesse, afin de ne pas pénaliser les demandeurs d'emploi qui mettent rapidement fin à une activité après leur embauche — autrement dit : qui mettent fin à leur période d'essai. Autant dire cependant que le salarié, qui ne dispose que de 8 jours calendaires pour se déterminer, doit vite se faire une opinion sur son nouvel emploi.

Il faut encore insister sur le fait que ces dispositions s'appliquent *seulement aux situations de reprise de droits* — c'est-à-dire lorsque le demandeur d'emploi n'avait pas épuisé ses droits acquis de précédentes activités —, mais pas à celles d'ouverture de nouveaux droits, et notamment en cas de rechargement. On notera donc une différence de traitement des personnes qui ont démissionné, entre celles qui peuvent reprendre des droits et celles qui ne le peuvent pas ou plus, en cas d'ouverture de nouveaux droits ou de rechargement.

À la lecture des réclamations reçues par le médiateur on peut s'interroger pour savoir si ce nouveau dispositif a été bien compris : elles semblent décrire une confusion créée au sein de Pôle emploi par le changement de règles et de doctrine. Ceci ravive la question de l'insécurité générée par la multiplicité de textes trop complexes, des lectures et des applications qui en sont faites.

3.2.2. Réhabiliter la période d'essai

La démission en période d'essai est prévue par le code du travail, qui autorise l'une des deux parties à rompre la période d'essai sans devoir justifier d'un motif et sans qu'il puisse y avoir d'action en justice. Le code précise aussi que le contrat de travail ne devient effectif qu'au terme de la période d'essai [5]. Il en résulte la croyance populaire que la démission en période d'essai est toujours sans conséquences sur l'indemnisation du chômage.

Mais en fait, lorsque le salarié prend l'initiative de la rupture, le contexte de période d'essai n'a pas d'effet sur la qualification des faits : pour la règlementation de l'Assurance Chômage, la rupture lui est imputable et l'indemnisation lui est refusée, sauf dans les circonstances spécifiques exposées au paragraphe précédent.

C'est une révélation qui déclenche des colères homériques chez les demandeurs d'emploi, qui ne perçoivent généralement pas la fin de période d'essai comme une démission, mais comme une forme de rupture spécifique.

Il revient aux conseillers de gérer ces situations, mais il est difficile de justifier une sanction pour avoir exercé un droit inscrit dans le code du travail.

Mais il faut lire entre les lignes : la règlementation de l'Assurance Chômage n'interdit évidemment pas de démissionner en période d'essai. Elle rend seulement l'exercice de ce droit périlleux au regard de l'indemnisation.

De fait, l'Unédic explique que le code du travail ne garantit pas que la rupture d'une période d'essai est sans conséquences sur l'indemnisation du chômage. Elle est dans son droit et il est vrai que, de tout temps, la rupture de période d'essai a provoqué l'interruption de l'indemnisation (hormis dans les cas de démission légitimes prévus par l'accord d'application n°14 susmentionné).

---

[5] La règlementation de l'Assurance Chômage utilise les termes de *démission* et de *rupture d'un contrat de travail*, bien que ledit *contrat de travail* ne soit pas encore effectif.

On a vu que l'introduction de l'examen « au fil de l'eau » n'a pas simplifié les choses en matière de démissions. Il produit aussi ses effets de la même façon sur les ruptures de période d'essai et il crée un péril supplémentaire au moment du rechargement des droits, lorsque le demandeur d'emploi risque de se voir opposer une démission ancienne.

On constate aussi que l'information des salariés n'est pas bonne. L'assimilation d'une rupture de période d'essai à un départ volontaire figure dans le « Tome 2 » du dispositif règlementaire, document qui n'est pas communiqué en externe et qui n'apparait pas sur le site Internet de l'Unédic. Inversement, le texte disponible en ligne, le Règlement Général, ne liste que les cas de privations involontaires d'emploi, pas les volontaires.

On a déjà dit que les réclamations décrivent le flou ambiant qui peut régner autour de ces textes, qui ne sont pas toujours maîtrisés au sein-même de Pôle emploi. Peuvent ainsi s'ensuivre des erreurs, des réponses erronées qui créent des situations graves. Les exemples de préconisations en équité présentés au chapitre précédent en sont l'illustration.

On reliera encore cette préoccupation au thème de la règlementation trop complexe [6]. À cet égard, l'Unédic rappelle que *l'erreur de Pôle emploi ne crée pas le droit* ; c'est vrai juridiquement, mais c'est intenable au plan humain : c'est un chiffon rouge à la face de l'usager, qui n'y voit qu'arbitraire et impunité.

---

[6] **Audition du Directeur Général devant le groupe paritaire politique de Pôle emploi, Février 2016** : *« Les départs volontaires peuvent être pris en considération :*

- *Dans des cas prévus par la loi ou par les textes. Outre* ***le défaut de lisibilité*** *pour les demandeurs d'emploi, l'examen des cas de démissions légitimes peut être* ***extrêmement intrusif*** *à leur égard (ex. vérification de la condition de violence conjugale, de harcèlement, de déménagement pour inscrire un enfant handicapé en centre, etc.).*
- *Selon* ***des règles complexes, qui diffèrent selon les contextes d'examen****. Ainsi, en fonction de la situation du demandeur d'emploi, sa démission peut aboutir à des décisions différentes (en cours d'inscription, lors du rechargement ou de la réinscription) ».*

Il ressort enfin de ce qui précède que certains aspects du traitement actuel des démissions pénalisent exagérément les salariés et les demandeurs d'emploi, au point d'exercer un frein au changement ou à la reprise d'emploi. Ils font peser un risque sur ces derniers, dès lors qu'ils tentent de modifier ou d'améliorer leur situation professionnelle. C'est contraire aux flux naturels du marché de l'emploi et aux aspirations humaines.

La réalité de la situation des demandeurs d'emploi, la mobilité géographique et professionnelle accrue et souvent exigée, les carrières à employeurs successifs multiples, tout cela créé les caractéristiques fortes du marché du travail d'aujourd'hui et il faut en tenir compte.

3.3. S'en remettre à l'examen à 122 jours

Lorsqu'une démission n'entre pas dans les cases de la démission légitime, telle que définie par la règlementation, un rejet de la demande d'indemnisation est prononcé. La seule voie qui reste au demandeur d'emploi est celle d'un examen par l'instance paritaire régionale (IPR), à l'issue de ses 122 premiers jours de chômage et sur la base de ses efforts de recherche d'emploi.

On pourra se référer au rapport spécifique consacré aux IPR en octobre 2014 (concernant notamment leur façon variable d'apprécier les efforts de recherche d'emploi) et à l'audition du Directeur Général devant le groupe paritaire politique de Pôle emploi, en février 2016 [7].

---

[7] *« Les départs volontaires peuvent être pris en considération :*
- *Suite à avis favorable du directeur d'agence ou de l'Instance Paritaire Régionale dans le cadre d'un recours formulé au terme d'un délai de 121 jours après le rejet. 35% des recours soumis aux IPR ont fait l'objet d'un accord,* ***avec de grandes disparités entre régions****, allant de 6% à 93%.*

D'une manière générale, les membres de l'IPR ne prennent pas en considération les motifs de démission qui mettent en cause un dysfonctionnement de la relation avec l'employeur. On le comprend, au regard de la mission qui leur est assignée, mais le salarié supporte la démarche prud'homale seul et se trouve en grande difficulté le temps du règlement du différend.

Démission en période d'essai : l'IPR dit non

De : *m.b@gmail.com*
Date : *18 nov. 2016*
À : *Médiateur National*

Je suis complètement dépitée. Je n'avais pas de retour concernant mon dossier passé en commission et c'est avec la plus grande peine que j'apprends l'avis défavorable concernant mon droit aux allocations.

En effet j'ai quitté mon emploi avant la fin de période d'essai car cela se passait vraiment mal (j'ai eu des problèmes de santé et même subie une opération en juin). Depuis le mois de juin je ne touche que le RSA 450 euros/mois c'est invivable pour moi et les impôts qui viennent de tomber en tant qu'ancienne cadre.

Mon dossier fournit vous montre ma bonne foi et mes recherches d'emplois et entretiens. Je suis également suivie par un conseiller du conseil régional pour ma recherche d'emploi. Je ne comprends pas ce rejet car je suis très investie dans tout ce que je fais.

Je suis consterné d'être ignorée

De : *n.n@ outlook.fr*
Date : *18 nov. 2016*

Il y a 1 mois suite à une candidature spontanée j'ai été prise pour un poste de chauffeur-livreur, je travaillais de 3h30 jusqu'à 12h environ. J'ai accepté afin de pouvoir mieux vivre et offrir le nécessaire à mon enfant. Sauf qu'au bout de 15 jours j'ai dû mettre fin à ma période d'essai car je vis donc seule avec mon fils et je n'ai pas trouver de nourrice de nuit ou de garde pas trop lourde financièrement.

La conseillère me dit " vous avez démissionné et vous avez donc 4 mois de carence, donc aucunes ressources durant 4 mois !". > Pour moi je n'ai pas démissionné, j'ai mis fin à une "période d'essai" pour un cas de force majeure. Vous comprendrez donc ma détresse et ma colère car comme tout un chacun j'ai un loyer, des prélèvements et des courses à faire.... Je suis consternée d'être ignorée.

Démission en période d'essai : le code du travail le permet

De : *m.r@laposte.net*
Date : *19 oct. 2016*
À : *Médiateur Régional*

Je conteste l'objet du gel de mes ARE. Le Code du Travail Article L.1221-2 mentionne : « la période d'essai permet à l'employeur d'évaluer les compétences du salarié dans son travail, notamment au regard de son expérience, et au salarié d'apprécier si les fonctions occupées lui conviennent ». C'est seulement au terme de cette période d'essai (qui peut être rompue par les deux parties sans motif) que le contrat de travail devient effectif.

J'ai rompu une période d'essai comme le Code du Travail le permet. Dans votre réglementation il ne figure nullement qu'un demandeur d'emploi ne peut interrompre un contrat en PERIODE D'ESSAI sous peine de sanction, ce serait non conforme au Code du Travail.

A ce jour, privée de tout, ARE, Rsa, aide Assistante Sociale ma situation est pire qu'un migrant demandant l'asile. J'attendais de votre part une meilleure interprétation de ma situation, du mensonge dans ce recrutement, mais aussi des textes en vigueur.

La règlementation sur les départs volontaires est trop complexe et trop éparpillée pour être facilement applicable et compréhensible des allocataires, comme des conseillers chargés de son application. Un dispositif plus simple et compréhensible par tous devrait régir cet important aspect de la vie professionnelle.

La démission reste trop systématiquement pénalisante pour le salarié, alors qu'elle résulte souvent des exigences et des tensions mêmes du marché du travail. Les § 4 et 5, chapitre 2, de l'accord d'application n°14 [8], ne sont pas adaptés aux conditions actuelles et la nécessité d'introduire une dose de pragmatisme dans le traitement des départs volontaires se fait pressante. Cela vise prioritairement l'exercice du droit de rompre une période d'essai, qu'on souhaiterait mieux en accord avec l'esprit du code du travail, avec une incidence négative moins systématique sur l'indemnisation du chômage.

La pratique de certaines instances paritaires régionales, qui font preuve d'une rigueur excessive, renforce par ailleurs le sentiment d'injustice ressenti par les salariés qui démissionnent, particulièrement lorsqu'ils le font dans l'intention de prendre un autre emploi ou de faire évoluer leur parcours professionnel.

[8] Accord d'application n° 14 du 14 mai 2014 pris pour l'application des articles 2, 4 e) et 26 § 1er b) du règlement général annexé à la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage - Cas de démission considérés comme légitimes.

4. POINTS DE VIGILANCE

4.1. Offres d'emploi frauduleuses : une vigilance maintenue

Il y a un an déjà, l'augmentation du nombre des offres d'emploi frauduleuses déposées sur le site Internet de Pôle emploi était une préoccupation. La Direction Générale était intervenue de façon particulièrement pertinente, limitant l'extension du phénomène. Mais après une accalmie, ces offres réapparaissent. Les pratiques sont diverses, mais il s'agit souvent de demandes d'encaissement de chèques (qui s'avèrent plus tard sans provision), puis de renvoi d'espèces par virement. Pôle emploi, se voit alors accusé d'incapacité à sécuriser ses procédures.

Ces pratiques sont particulièrement choquantes parce qu'elles exploitent la détresse et la crédulité. Cependant, elles sont plus un phénomène de société qu'une spécificité propre à Pôle emploi : tout progrès technique génère malheureusement des usages malveillants.

On se trouve là confronté à une double exigence : sécurité vis-à-vis des candidats qui souhaitent consulter des offres d'emploi et facilité pour les employeurs qui ont des postes à pourvoir.

Le constat objectif est que Pôle emploi a anticipé tout cela et que le dispositif d'enregistrement en ligne des offres d'emploi est doté d'importantes sécurités.

Pour autant, il n'est pas possible de contrôler les employeurs au-delà d'un certain stade, notamment dans les relations qui s'instaurent entre eux et les candidats. Car ce n'est que dans la confidentialité que se dévoilent les manœuvres frauduleuses.

L'usage d'Internet a révolutionné tous les aspects de la vie et forgé une culture de la facilité. Mais il n'est pas toujours sans danger et, si le site Pôle emploi est à l'abri des virus, il ne protège pas des comportements humains. C'est triste mais c'est prévu : les bannières et rubriques d'information y sont omniprésentes et recensent les précautions d'usage. Et dans la coulisse, toutes les offres sont contrôlées par des algorithmes qui évoluent en permanence en fonction des pratiques qui sont détectées.

Mais au fond, c'est uniquement par des précautions essentielles que les candidats se protègeront des malfaiteurs qui les ciblent :

- **On ne paie jamais pour travailler : numéros surtaxés, achats de matériel, demandes d'avance de frais doivent être refusés et être immédiatement signalés.**
- **On ne doit jamais fournir de pièces personnelles tant qu'on n'a pas rencontré le recruteur.**

Pôle emploi dispense une information sincère aux demandeurs d'emploi, pour les protéger contre les offres d'emploi frauduleuses. Le contrôle actuellement déployé est le maximum faisable et la vigilance se reporte sur le candidat, lorsqu'il choisit de contacter le recruteur. Des précautions simples permettent de déjouer une forme de délinquance particulièrement lamentable. Cibler les plus vulnérables est un travers humain que Pôle emploi seul ne saurait arrêter.

4.2. Plan 500 000 formations : un pilotage à améliorer

À l'automne 2016, un petit nombre de Directions Régionales de Pôle emploi ont interrompu des parcours de formations AIF en construction ou engagés, parce que les objectifs financiers du plan régional avaient été atteints.

Pour mémoire, le programme de formation 2016 a été élaboré à partir du plan annuel de Pôle emploi fixé à 500 000 formations pour la France entière, d'une part, et du plan gouvernemental dit « 500 000 », d'autre part. Soit un total de 1 million de formations. Chaque Direction Régionale a ensuite bâti ses objectifs autour des budgets alloués pour les différents types de formation, dont font partie les Aides Individuelles à la Formation (AIF), qui peuvent être mobilisées lorsque le projet de formation n'entre pas dans le cadre de formations collectives dites « conventionnées ». Les agences ont la charge, tout au long de l'année, d'apprécier les besoins des demandeurs d'emploi pour délivrer l'AIF.

Début octobre, le Médiateur National a été rendu destinataire de réclamations décrivant des refus de formation au motif que le budget régional consacré aux AIF était déjà épuisé.

L'analyse des réclamations fait ressortir que les projets remis en cause ont tous été élaborés avant septembre 2016. Dans une majorité des cas, c'est Pôle emploi qui a conseillé aux candidats d'entreprendre cette formation, qui en a assuré le montage financier et qui leur a remis les formulaires AIF. Puis les demandes d'AIF ont ensuite été refusées.

Les intéressés ont été informés par téléphone, par email ou en entretien, mais ils n'ont pas obtenu d'explications claires. Ils ont manifesté leur forte incompréhension face à ce refus, ressenti comme une volte-face. Devant l'envolée des réclamations, les Médiateurs Régionaux alertent leur Direction Régionale.

Plus de budget : dois-je cesser ma formation ?

De : *ee@gmail.com*
Envoyé : *jeudi 27 octobre 2016*
À : *Médiateur Régional*

Je viens vers vous afin de vous demandé plusieurs renseignements, je suis actuellement en formation BPJEPS AAN depuis le 3 octobre 2016, le 7 septembre je fais une demande de financement pour ma formation à la région, J'obtiens donc un financement de leur part a hauteur de 4000 euros via le Pass formation, je me rapproche donc de mon agence pole emploi pour avoir un co-financement qui est accepté, or cette semaine il m'apprenne qu'il font marche arrière.

Cette formation s'élève a 6900 euros, comment peut t'on me dire après avoir passé 4 semaine de formation, qu'à l'heure d'aujourd'hui je dois me débrouillé pour trouver 2900 euros alors que l'AIF a été signé le 7 septembre ?

Quelle solution s'offre à moi ? Dois-je cesser mon parcours de formation ?

Dans un contexte économique et social tendu dans lequel la formation est présentée comme un atout pour l'accès à l'emploi, le refus au motif que les budgets sont épuisés remet en cause la parole politique d'une part, et l'efficacité de Pôle emploi d'autre part. Le ressenti est aggravé par la posture de Pôle emploi, qui commence par s'engager dans la construction du projet, pour se désolidariser ensuite, même si un engagement écrit a été donné.

Certaines Directions Régionales se sont parfois trop focalisées sur un suivi statistique. S'il était primordial de garder à l'esprit les objectifs chiffrés du plan 500 000 formations, à l'approche de leur réalisation, il eut été souhaitable de mieux piloter les engagements de projets de formation.

Incident en agence : les mots de la colère

Je reste sans nouvelle de ma formation, ça commence à me faire chier à un point, vous cherchez quoi au juste, me faire péter un plomb, positionné moi pour cette formation.

Apparemment votre directeur soufre du meme mal que vous , il ne comprend pas comme vous . combien de fois crevez vous de faims dans le moi ? avez vous perdu beaucoup de chose auquel vous teniez . depuis peut je fait comme vous autres au pol emploi , je partage vos nom est prénom est toute les saloperies , que vous faites au chomeurs. pourtant grasse a nous les chomeurs vous travailler , le salaire que nous vous fessant gagner vous met a labris du besoin. pour ma par les gens qui ce comporte comme ça , je dit que ce son tous de gros dégueulasse.

Tout n'est pas écrit cependant, car le Plan 500 000 du gouvernement se trouve prolongé sur le début d'année 2017.

Plus de budget

De : *GD@live.fr*
Envoyé : *mercredi 19 octobre 2016*
À : *Médiateur Régional*

Suite à un licenciement pour inaptitude (pâtissier depuis 15 ans et j'ai développe une allergie à la farine), j'ai mis en place un bilan de compétence au Greta (…) Après avoir étudier les différents mode de financement, nous avons établi avec ma conseillère pôle emploi un formulaire "AIF". Ce formulaire a été signé et validé par le pôle emploi dont je dépend le 19.09.2016. Or durant un rendez vous le 17.10.16, ma conseillère, m'annonce que malgré l'AIF signé ma formation ne serait plus prise en charge...

4.3. Demandes d'indemnisation des salariés travaillant en CESU auprès de particuliers employeurs

Créé pour favoriser le développement des services à la personne, le Chèque Emploi Service Universel (CESU) [9] regroupe différents dispositifs complémentaires destinés aux particuliers employeurs de salariés en emploi direct ou de prestataires, entreprise ou association.

Le dispositif s'assortit de services en ligne destinés simplifier les démarches administratives :

- Pour le salarié : consultation des déclarations établies par son employeur, édition de ses attestations d'emploi, impression d'un récapitulatif des salaires versés et modification des données personnelles.
- Pour le particulier employeur : établissement ou modification du volet social en ligne, accès à l'état récapitulatif de ses déclarations et modification des données personnelles.

Contre toute attente, l'indemnisation du chômage des salariés peut se révéler délicate à déclencher. Lorsque la demande d'allocations est déposée, Pôle emploi vérifie l'existence des informations et justificatifs requis. Il s'assure aussi que la demande est accompagnée de la ou des attestations de l'employeur (ce document comptable est établi par l'employeur et mentionne la durée de l'emploi, le motif de rupture du contrat et les sommes versées à cette occasion. Une *« attestation simplifiée »* est disponible sur le site www.pole-emploi.fr, pour être imprimée et remise au demandeur d'emploi).

Or, souvent, les personnes travaillant en CESU ne produisent qu'un bulletin de salaire : en l'absence de mention du motif de rupture du contrat de travail, cela ne suffit pas à ouvrir les droits. Pôle emploi doit alors se rapprocher des employeurs particuliers ou, sans retour de leur part, saisir l'Instance Paritaire Régionale

[9] Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005.

(au titre de l'Accord d'Application n°12, §3, relatif à l'absence d'attestation employeur). Toutefois, constatant l'absence d'éléments sur le motif de rupture, l'IPR ne préconise que l'étude et non l'ouverture d'un droit. Pôle emploi se voit ainsi contraint de qualifier la rupture en démission et de prononcer en conséquence un rejet de la demande d'indemnisation.

Ceci n'obéit à aucun texte : ce n'est qu'une pratique, dont l'esprit serait d'éviter d'ouvrir des droits qui pourraient ensuite se voir réclamés. Fort heureusement, ceci ne clôt pas définitivement l'étude de la demande d'indemnisation, qui peut reprendre à tout moment, si le justificatif attendu apparait par la suite.

Cet état de fait est regrettable, alors que le travail en CESU se développe, notamment auprès de personnes âgées qui ont souvent des difficultés avec les démarches administratives. De fait, les demandeurs d'emploi se trouvent pénalisés, parfois pour de très courtes périodes d'emploi d'un ou deux jours, quelle que soit par ailleurs leur période d'emploi attestée antérieure.

Un véritable bulletin de salaire va progressivement remplacer l'attestation d'emploi qui était jusqu'ici délivrée aux personnes ayant travaillé en CESU. Ce bulletin de salaire pourrait utilement intégrer la seule information importante qui manque : la nature de la fin du contrat de travail. Ainsi, une éventuelle démission serait détectée dès la production du bulletin de salaire et éviterait les inconvénients décrits ci-dessus.

4.4. Aide au permis de conduire

L'aide au permis de conduire est un dispositif très populaire, qui attire de nombreux candidats. Sa gestion est cependant rendue difficile, par la nécessité de déclencher trois paiements successifs au bénéfice des auto-écoles d'une part, par l'obligation d'obtenir

le permis sous douze mois, d'autre part [10]. Globalement, c'est très compliqué. Le chapitre consacré aux préconisations en équité présente plusieurs exemples.

La complexité actuelle repose sur le demandeur d'emploi, qui doit jouer le yoyo entre les différents interlocuteurs, Pôle emploi et auto-école, pour border toutes les étapes du parcours. Les réclamations reçues démontrent que le délai de douze mois est trop court et que maints évènements peuvent survenir et le prolonger de façon légitime (adaptation au handicap, inondations et auto-école sinistrée, pour citer des exemples récents). En l'état, ces aléas ne sont pas rattrapables et le bénéfice de l'aide est simplement perdu. Il faut rendre cette mesure plus simple et plus sûre.

[10] Instruction Pôle emploi n°2011-205 du 9 décembre 2011 relative à la mise en œuvre de l'aide au permis de conduire B.

5. AMÉLIORATIONS DU SERVICE AUX USAGERS : PRÉCONISATIONS 2016

5.1. Les assistantes maternelles

Les trop perçus liés au métier d'assistante maternelle (11) sont un problème récurrent. Ils se révèlent essentiellement à l'examen de la demande d'indemnisation, lorsqu'intervient une confusion entre activité reprise et activité conservée, puis plus tard en cours d'indemnisation, lors de la gestion de l'activité réduite.

Dans la majorité des cas, les assistantes maternelles ont plusieurs employeurs et peuvent garder deux enfants d'une même fratrie. Dès lors, des erreurs de calcul peuvent être commises lors de l'étude de la demande d'indemnisation, lorsque la personne conserve une ou plusieurs activités ou en reprend une entre sa dernière fin de contrat de travail et son inscription comme demandeur d'emploi ou sa demande d'indemnisation. Les situations les plus représentatives sont les suivantes :

– *Une mauvaise information sur les modalités de l'actualisation mensuelle et le nombre d'heures à mentionner* : l'assistante maternelle doit déclarer le nombre d'heures réellement effectué, sur l'ensemble de ses contrats, ainsi que sa rémunération brute totale. Il n'y a pas de paiement provisoire dans l'attente de bulletins de salaire. À défaut, un risque de trop-perçu est encouru, notamment lorsqu'interviendra l'enregistrement partiel des justificatifs mensuels.

(11) Par convention, nous employons ici le féminin, car les *assistantes* maternelles sont majoritaires dans nos réclamations.

– *Une mauvaise saisie des bulletins de salaires par le prestataire chargé de leur traitement et des dysfonctionnements du service informatique de Pôle emploi* : l'assistante maternelle doit avoir l'ensemble de ses bulletins de salaires pour les transmettre à Pôle emploi, sinon elle risque un trop perçu.

  Depuis la mise en place de la possibilité de télécharger ses bulletins de salaire via son espace personnel sur le site www.pôle-emploi.fr, des dysfonctionnements sont constatés : les assistantes maternelles téléchargent tous leurs bulletins de salaire le même jour, comme elles doivent le faire, mais le prestataire qui les enregistre les saisit à leur date faciale, donc dans le passé professionnel. Pôle emploi verse ainsi un complément sur la base du/des premiers bulletins chargés, qu'il est ensuite amené à recalculer ou à réclamer lorsque les autres bulletins sont chargés, parfois le lendemain même. Le système d'information ne crée pas d'alerte pour informer le prestataire de l'existence d'autres employeurs et d'autres bulletins de salaire à venir. C'est pourquoi, dans plusieurs régions, le prestataire ne saisit plus les attestations des employeurs des assistantes maternelles : c'est l'agence Pôle emploi qui les enregistre.

– *La mauvaise prise en compte de plusieurs enfants de la même fratrie* : le parent qui confie plusieurs enfants à une assistante maternelle doit obligatoirement établir un contrat de travail et un bulletin de salaire pour chaque enfant confié. Or, il n'en établit bien souvent qu'un seul. Les différents enfants n'étant pas distingués, c'est une source de confusion si l'un des emplois est conservé (en cours au moment de l'ouverture de droits) et l'autre repris (postérieurement à l'ouverture de droits). Cela aboutit à verser des allocations qui ne sont pas dues et déclenche des trop-perçus, en raison d'une activité considérée comme conservée alors qu'elle est reprise.

  On notera de surcroît que si le parent établit bien un bulletin de salaire par enfant, mais que les prénoms des enfants ne sont pas mentionnés, l'informatique élimine automatiquement les doublons.

Retour à l'enregistrement manuel

Mme A.M. est assistante maternelle, elle a deux enfants en garde, de deux parents/employeurs différents.

Elle a saisi le Médiateur Régional en janvier 2016 car depuis septembre 2015, c'est-à-dire depuis qu'elle a commencé à télécharger ses bulletins de salaires via son espace personnel sur le site www.pole-emploi.fr, des trop perçus sont déclenchés tous les mois. Elle charge ses deux bulletins de salaire en même temps, le même jour. Et elle a déjà reçu de Pôle emploi trois réponses différentes sur la meilleure manière de le faire.

Le problème a été signalé à la direction régionale des opérations, qui a saisi à son tour la direction des services d'information. Cette dernière explique que les règles de dédoublonnage, appliquées avant l'enregistrement des données dans le passé professionnel de l'intéressée, pouvaient conduire à un écraser de faux doublons, pour ne laisser subsister qu'un unique document. De fait, dans la situation de Mme A.M., les données des deux bulletins de salaires étaient exactement identiques (période, travail à temps plein et absence de raison sociale BNE), bien que les employeurs aient été différents : l'informatique avait conclu à un doublon.

Les règles de dédoublonnage des données sont actuellement en cours de réexamen. Afin de sécuriser le paiement de ses allocations, il a été convenu que Madame A.M., adresse ses bulletins de salaire au Médiateur Régional afin qu'il fasse le lien avec son agence, pour un enregistrement sans encombre. Concernant les trop-perçus en cours, un passage devant l'IPR a été organisé et a permis d'obtenir une remise partielle sur chacun d'eux, tandis que Mme A.M. s'est engagée à rembourser le solde.

Les trop-perçus dont il est question dans ces situations portent généralement sur des sommes importantes, souvent de l'ordre de 2 000,00 € à 6 000,00 €. Cela suscite évidemment le dépit des intéressées, qui estiment avoir accompli les démarches nécessaires, lors de la demande d'indemnisation, comme de l'actualisation mensuelle.

Outre les trop-perçus, on soulignera par ailleurs que les assistantes maternelles se trouvent désavantagées par les règles actuelles d'indemnisation. Leur spécificité est d'être rarement demandeuses d'emploi mais d'être en activité et indemnisées selon les contrats qu'elles ont en cours. En cas de perte de l'un de ces contrats, le mode de calcul de l'indemnisation a changé : on n'effectue plus une réadmission, mais on applique les règles de cumul entre l'ARE et les revenus d'activités. C'est le régime de l'activité réduite.

Pour conclure enfin sur la situation des assistantes maternelles, il faut signaler un phénomène qui émeut nombre d'instances paritaires régionales (IPR), à juste titre. Souvent, l'assistante maternelle assure la garde de plusieurs enfants. Dès lors, il n'est pas rare qu'à la suite de différents évènements de la vie, une mésentente avec les parents par exemple, elles doivent mettre fin à un contrat. Sauf si leur contrat est de moins de 17 heures par semaine, elles tombent alors sous le coup des démissions « au fil de l'eau » : c'est toute leur indemnisation qui tombera. La spécificité de la profession d'assistante maternelle la rend mal adaptée à certaines règles du droit commun.

Pôle emploi doit mieux sécuriser le mode d'enregistrement des bulletins de salaires des assistantes maternelles, tant en ce qui concerne les dates à prendre en compte que le mode de dédoublonnage qui provoque l'écrasement informatique de pièces valides.

5.2. L'annexe IV du règlement général (de la convention d'assurance chômage)

Le régime d'assurance chômage réserve aux intérimaires un mode de calcul particulier de leur indemnisation. À leur salaire de référence annuel, on applique un diviseur, qui prend en compte le nombre de jours d'inscription comme demandeur d'emploi dans la période de référence des 12 mois (article 13 de l'annexe IV). C'est-à-dire que, pour être prises en compte, il y a nécessité que les périodes de chômage entre les missions soient matérialisées par une inscription. Plus il y a de jours d'inscription, plus le diviseur diminue et plus l'allocation correspondra aux salaires observés dans la période des 12 mois.

De mémoire d'Assedic, ces dispositions sont anciennes. Mais lorsqu'on en constate les effets, on s'interroge sur les raisons qui ont présidé à leur survivance jusqu'à nos jours.

L'impact de l'art. 13 de l'annexe IV

Le principe constant de l'assurance chômage est de verser un revenu de remplacement en fonction de la rémunération habituelle du salarié. Il existe cependant une situation dans laquelle ce principe est battu en brèche : c'est celle des intérimaires.

Au moment du rechargement des droits, Pôle emploi fonde le calcul de l'indemnisation sur une période de référence. Dans le régime général, le salaire est divisé par le nombre de jours de travail. Mais sous l'empire de l'article 13 de l'annexe IV relative aux intérimaires, on applique au salaire journalier moyen un diviseur qui intègre tous les jours sans inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. Quant aux périodes de stages et arrêts maladie attestés, etc., elles viennent en diminution.

La conséquence absurde est d'inciter les demandeurs d'emploi à rester toujours inscrits en se déclarant à la recherche d'un emploi et en signalant leurs missions intérimaires. À période d'activité égale, elle réserve à l'intérimaire une indemnisation inférieure à celle qu'il obtiendrait sous le régime général.

Toute personne ayant exercé une activité en intérim est potentiellement impactée et risque de se voir appliquer les règles « *de l'annexe IV* », d'où l'obligation d'effectuer un examen croisé avant d'effectuer une ouverture de droits.

On a dit que c'était un mode de calcul différent de celui appliqué aux autres demandeurs d'emploi, qui avait, dans certaines situations, un impact négatif sur le montant de leurs indemnités.

Voici l'exemple des effets de l'annexe IV, pour un détenu qui vient d'être libéré :

Détenu puis intérimaire

Monsieur V.R. travaille régulièrement en intérim et perçoit une indemnisation du chômage pendant ses périodes d'inactivité. Il se trouve incarcéré d'octobre 2014 à juillet 2015.

À sa sortie de prison, il se réinscrit comme demandeur d'emploi et se voit notifier une reprise sur le reliquat de ses anciens droits (dernière fin de contrat de travail en 2013), soit 29,89 € par jour. En 2015, il obtient une nouvelle mission d'intérim de 3 mois. Puis, mi-2016, il arrive à épuisement de ses anciens droits.

Une réadmission lui est alors notifiée, sur la base de l'actuelle convention d'assurance chômage et de son annexe 4. Elle tombe à 8,99 € par jour. Monsieur V.R. conteste ce montant, faisant valoir qu'il avait travaillé avant son incarcération (973 heures d'affiliation). Son agence ne peut que lui expliquer le mode de calcul du salaire journalier de référence dans le cadre actuel.

Règlementairement parlant, la réponse de l'agence est conforme à l'annexe 4 du règlement général de la convention d'assurance chômage : le calcul tient compte des jours d'inscription pendant la période de référence. Or, Monsieur V.R. ne peut naturellement pas justifier de son inscription pendant les 9 mois de son incarcération. La règlementation liste des situations exceptionnelles (maladie, formation, intempéries, etc.), mais l'incarcération n'en fait pas partie.

Dans le cas présent et selon l'expression consacrée, c'est comme une *double peine*. L'incarcération n'est que la privation de liberté et il n'est pas prévu qu'elle s'assortisse d'autres pertes de droits. C'est pourtant ce qui s'est passé par l'effet conjugué de la détention et de l'annexe IV, qui ont généré un montant d'allocation injuste et disproportionné. C'est d'autant plus regrettable que cela intervient au moment le plus critique, celui de la réinsertion.

Le sort des anciens détenus est un exemple qui peut interpeller mais, en réalité, il est partagé par beaucoup d'autres personnes, qui se trouvent en cessation d'inscription comme demandeurs d'emploi pour diverses raisons : périodes d'activité non salariées, d'activité à l'étranger, de congé parental ou de service civique. Il leur suffit d'avoir travaillé en intérim pour tomber sous le coup de l'annexe IV et voir leurs périodes de non inscription se retourner contre eux.

Ces dispositions ne sont plus en phase avec la pratique et il semble temps de faire passer les intérimaires sous le régime général — comme cela a été fait en 2014, lors de la suppression du régime des extras de la restauration, desquels on ne reçoit pratiquement plus de réclamations.

Par ailleurs, la statistique du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois ne comptabilise évidemment pas les intérimaires qui ne s'inscrivent pas entre leurs missions ou ne maintiennent pas leur inscription : c'est une donnée qui mérite d'être soulignée. Mais au-delà de cet aspect politique, comment les salariés intérimaires peuvent-ils admettre et même comprendre qu'ils doivent s'inscrire ou rester inscrits, tout en se déclarant à la recherche d'un emploi, quand bien même ce n'est pas ou plus le cas ? Certains d'entre eux reçoivent l'information qu'il est important de rester inscrit, mais d'autres non : ceux-là ont déclaré ne plus être à la recherche d'un emploi et se voient ensuite pénalisés par une disposition réglementaire d'un autre temps, qui calcule un salaire journalier de référence incohérent et sans lien avec les anciens salaires habituels.

Il est regrettable que l'annexe IV pénalise certains intérimaires, car nous sommes à une époque où l'intérim est davantage subi que choisi. Alors que la dernière convention d'assurance chômage ambitionne de sécuriser les parcours professionnels, le mode de calcul du taux d'allocations des intérimaires devient difficilement compréhensible.

Cadre dans un grand groupe : coulisses et impact de l'intérim

Envoyé : lundi 24 octobre 2016
À : Médiateur Régional

Lors de mon premier entretien en mai, j'ai essayé de faire valoir mes droits mais cela n'a pas pu aboutir favorablement. Je me suis résolue à accepter un mode de calcul de mon ARE qui ne me semble pas en accord avec la réalité de mon vrai salaire de référence (celui négocié réellement en entreprise).

Je suis restée presque 4 ans chez [***] en tant que Cadre RH pour un CDD qui a été annulé au profit d'un contrat intérim. J'ai, durant cette longue période, réclamé des CDD puis de passer par un groupement d'employeurs pour bénéficier hors [***] d'un statut CDD ou CDI mais la RH n'a rien voulu entendre.

Ma dernière année fut particulièrement compliquée car j'ai eu des problèmes de santé qui m'ont conduit à avoir quelques arrêts. J'ai aussi posé des congés (pour ne pas être trop souvent ou longtemps en arrêt maladie). J'ai aussi souhaité depuis le début en prendre pour convenance personnelle (congés familiaux).

Ce que je n'avais pas anticipé, c'est que le mode de calcul du chômage en intérim ne prend que les salaires bruts sans ajouter ou neutraliser les périodes de congés considérées "sans solde". Mes salaires bruts ont forcément été très impactés par la prise de "congé" intérimaire. Je n'étais plus inscrite au chômage (sur conseil de mon conseiller Pôle Emploi) et par conséquent je n'ai jamais fait de demande de complément chômage sur ces périodes.

J'ai donc été pénalisée significativement lors de mon inscription chômage à cause de ces prises de congés : moins 250/300€ net par mois, pour une durée de 24 mois. J'ai aussi eu une longue carence à cause de l'indemnité compensatrice de CP versée à la fin en intérim- d'autant plus importante que mon contrat était long...

Enfin, les arrêts maladie et les régularisations ont provoqué des décalages de salaire sur les 12 derniers mois... Et l'agence d'intérim faisait des erreurs de calcul, ne savait pas appliquer les règles de paie de [***].

Si j'avais été CDD, j'aurais eu un salaire mensuel stable quoiqu'il arrive et des indemnités CP très faibles à la fin car j'aurais pu en poser normalement tout au long de la période. Les arrêts maladie auraient été totalement subrogés et les salaires maintenus à 100% et donc transparents... Je ne vous parle pas de tous les avantages en sus que j'aurais eus dans un groupe comme [***].

Ce commentaire pour faire comprendre mon désarroi et mon sentiment d'injustice face à un statut intérimaire qui n'est manifestement pas du tout adapté à des contrats long terme et qui peut s'avérer très impactant sur les droits Pôle Emploi (sans que personne ne m'ait informée, notamment l'agence d'intérim).

Cette longue période de précarité et cet abus du "droit" d'un employeur n'est pas de votre fait. Mais comme j'ai la preuve que mes contrats se sont succédés sans interruption, à plein temps et sur 4 ans, j'espérais pouvoir au moins bénéficier d'un mode de calcul correspondant à mon vrai salaire négocié. Vous comprendrez aisément que mon poste en RH et proche de la Direction ne me permettait pas d'attaquer cette entreprise malgré mon désaccord et j'ai avant tout cherché à travailler le plus longtemps possible...

Ma réalité aujourd'hui est que mon allocation chômage ne me permet pas de couvrir toutes mes charges familiales.

L'annexe IV du règlement général est un texte dépassé par la réalité du marché du travail et des évolutions sociétales. Maintenue dans le corpus règlementaire depuis des époques révolues, elle devrait être retirée, afin que les intérimaires soient indemnisés par le régime général.

5.3. Secteur public et indemnisation du chômage

L'indemnisation du chômage des personnes relevant du secteur public reste un sujet de réclamation récurent et dans lequel Pôle emploi semble, à tort parfois, endosser le mauvais rôle. Il est vrai que les situations rencontrées sont souvent véritablement dramatiques. **Ces questions ont déjà été soulevées dans les rapports annuels 2013 et 2014 [12] du Médiateur National**. La persistance des réclamations justifie d'y revenir une fois encore.

Deux sources de réclamations principales sont à distinguer :

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

5.3.1. La disponibilité des fonctionnaires et ses conséquences sur l'indemnisation

La disponibilité est la situation des fonctionnaires qui cessent leur activité professionnelle pendant un temps donné. Ils sont temporairement placés hors de leur administration d'origine et cessent de bénéficier de leur rémunération et droits à l'avancement et à la retraite. Le motif de disponibilité le plus rencontré lors de l'examen des réclamations est la *convenance personnelle*, pour une durée maximale de 3 ans et renouvelable dans la limite d'un total de 10 ans. Parmi les autres motifs figurent par exemple les raisons familiales ou la création d'entreprise.

[12] « Secteur privé/public : la responsabilité de la prise en charge de l'indemnisation des salariés privés d'emploi ».

Les principes

Lorsque le fonctionnaire travaille pendant sa période de disponibilité dans des secteurs relevant du régime d'assurance chômage [13], il s'ouvre un droit à indemnisation du chômage dans les conditions suivantes :

- *Au cours de sa période de disponibilité :* les allocations sont versées au regard des activités exercées dans le secteur privé.
- *Au terme de sa période de disponibilité :* en cas de demande de réintégration du fonctionnaire et de refus de réintégration par son employeur public, c'est à ce dernier que revient la charge de l'indemnisation chômage, sans application des règles de coordination public/privé.
- *Lorsqu'il demande le renouvellement de sa période de disponibilité ou ne sollicite pas sa réintégration :* dès lors, il n'est plus en situation de *privation involontaire d'emploi*. Le versement de l'indemnisation est définitivement interrompu à la date de fin de sa période de disponibilité précédente.

En d'autres termes, seule la période comprise entre la fin de l'activité exercée pendant la période de disponibilité et le terme de la disponibilité en cours peut être indemnisée. Au terme de la période de disponibilité, le fonctionnaire perd le reliquat des droits qui lui avaient été ouverts.

Les réclamations

L'examen des réclamations déposées par les fonctionnaires en disponibilité démontre qu'ils ne sont pas suffisamment informés, ni sur la manière dont ils peuvent être indemnisés quand ils reprennent un emploi durant leur disponibilité, ni sur l'arrêt de leur indemnisation dès qu'ils renouvellent leur disponibilité.

---

[13] L'indemnisation au titre d'une activité du secteur privé exercée pendant une disponibilité du secteur public est régie par la directive Unédic n°12-03 du 26 février 2003 et par une circulaire interministérielle du 21 février 2011.

Par ailleurs, le terme de leur contrat coïncidant parfois avec la date de renouvellement de leur disponibilité, cela les prive du versement de leurs allocations — qu'ils estiment pourtant justifiées compte tenu des cotisations versées…

Dans ce domaine aussi, les règles sont complexes. Dans le secteur public, le refus de prendre un nouveau CDD au terme d'un premier est considéré comme une démission et cela bloque l'indemnisation du chômage. Cependant, certains organismes acceptent l'indemnisation après 4 mois de carence (sur le modèle de l'examen à 122 de l'IPR), tandis que d'autres maintiennent le rejet.

Compte tenu de la spécificité des règles d'indemnisation auxquelles sont soumis les fonctionnaires en disponibilité, leur information doit être améliorée. Pôle emploi peut assurer ce rôle pour la partie qui le concerne, mais les fonctionnaires doivent aussi être incités à prendre toutes assurances auprès de leur administration de rattachement.

5.3.2. La prise en charge de l'indemnisation du chômage

La prise en charge de l'indemnisation du chômage des personnes ayant travaillé successivement dans le secteur public et dans le secteur privé demeure une source de réclamations. Le thème a déjà été abordé dans les rapports annuels 2013 et 2014, sous un titre évocateur « *Les règles de coordination : le casse-tête de la charge de l'indemnisation* ». Dès 2013, le Médiateur National adressait une préconisation à Pôle emploi, afin de publier une instruction relative aux règles de coordination entre secteur privé et secteur public. En 2014, il constatait qu'elle n'avait pas été suivie.

L'objectivité commande cependant de préciser que, dans la quasi-totalité des réclamations, Pôle emploi ne commet pas d'erreur. C'est l'employeur public qui refuse, obstinément parfois, de prendre en charge l'indemnisation, en invoquant une interprétation différente des règles de coordination. En fait, la question budgétaire sous-tend le plus souvent le refus de payer. En 2013, nous écrivions :

« L'article R.5424-2 du code du travail permet de coordonner les périodes de travail exercées successivement par un salarié dans les secteurs privé et public, afin de déterminer à qui incombe la charge de l'indemnisation. Sur le principe, les règles de coordination sont assez claires. D'une part, toutes les périodes de travail du salarié, qu'elles aient été exercées dans le secteur public ou le secteur privé, sont prises en compte pour l'ouverture et le calcul des droits. D'autre part, le régime qui prend en charge l'indemnisation est celui dont la période d'emploi est la plus longue au cours de la période de référence. Mais dans la réalité, la recherche des périodes d'emploi pour savoir qui aura la charge de l'indemnisation n'est pas toujours aussi aisée.

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

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

La recherche de l'affiliation est également problématique lorsque le salarié a démissionné du secteur public. Pourtant, c'est parfois bien à l'employeur public que revient la charge de l'indemnisation bien que le salarié ait démissionné. C'est sur ce point que proviennent les blocages, car l'employeur public retient avant tout la démission sans rechercher ou appliquer les règles de coordination. Tout cela au détriment du salarié qui est entre temps privé de revenus.

Le constat restait le même en 2014 et mettait à nouveau l'accent sur la mauvaise grâce de certains employeurs publics, qui se défaussent de la charge de l'indemnisation et qui laissent Pôle emploi seul face au demandeur d'emploi :

« Une instruction de Pôle emploi lui permettrait de conforter sa position quant à la recherche d'affiliation et à la responsabilité de l'indemnisation. En l'absence d'instruction, Pôle emploi et ses médiateurs se trouvent en situation de faiblesse, face à des interlocuteurs qui ne souhaitent pas payer.

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

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

Pour régler les problèmes liés à l'instruction et à l'ouverture de droits, le Médiateur National préconise la diffusion d'une instruction Pôle emploi intégrant les dernières précisions apportées par l'Unédic, dans sa communication du 7 janvier 2014 *.

* *Dans la rubrique « Les rendez-vous du mardi », sur son extranet, l'Unédic a reprécisé les conditions d'affiliation pour les fonctionnaires en disponibilité.*

L'évolution de notre réflexion nous amène aujourd'hui à préconiser l'élaboration d'un décret ou *a minima* une circulaire d'État pour règlementer la gestion de ces situations.

5.4. L'indemnisation du chômage dans l'Union Européenne

La question de l'indemnisation du chômage des personnes qui circulent et travaillent au sein de l'Union Européenne est une préoccupation constante du Médiateur National, qui est destinataire de réclamations qui mettent en exergue la complexité et l'inadaptation des règles applicables et la gravité de leurs effets.

Elle a été exposée en détail dans le rapport annuel 2014, puis dans le rapport 2015 pour souligner qu'aucun changement ou idée de changement ne s'était manifesté depuis.

Le constat est identique en 2016 et aucune perspective n'est en vue pour 2017. La surdité à ces questions semble exprimer une spécificité franco française, qui consiste à considérer que, hors l'Hexagone, rien ne vaut. La récurrence des situations impliquant notre voisin belge raconte comment l'éloignement culturel n'est pas proportionnel à la distance en kilomètres.

L'autre spécificité de ces questions est de donner à Pôle emploi le mauvais rôle. En 2016, le Défenseur des droits a interrogé le Directeur Général de Pôle emploi sur l'une de ces situations.

La difficulté d'être opérateur

Le Défenseur des droits adresse les réclamations dont il est saisi à Pôle emploi, car il est l'auteur de la décision contestée. On le comprend, mais cela peut placer l'institution en porte-à-faux. Car Pôle emploi n'est qu'un opérateur. Concernant l'indemnisation du chômage notamment, il a pour mission d'appliquer pour le compte de l'Unédic des règles dont il n'est pas l'auteur et qui s'imposent à lui.

Au-delà des cas particuliers, c'est donc à l'Unédic — et par là même aux partenaires sociaux qui signent les textes qu'elle prépare — que pourrait s'adresser toute recommandation visant l'amélioration durable d'une situation ou d'un dispositif relatif à l'indemnisation.

Ciblé comme le facteur porteur de la mauvaise nouvelle, Pôle emploi n'est pourtant qu'un opérateur, dont la mission est d'appliquer des règles dont, le plus souvent, il n'est ni l'auteur, ni l'inspirateur. Les conseillers doivent parfois appliquer, expliquer et justifier des réponses dont ils mesurent l'inadéquation.

Pour mémoire, le rapport de 2014 posait les constats suivants :

« À l'heure de l'Union Européenne, alors que la circulation et les mouvements de citoyens des différents États membres sont courants dans le cadre de la mobilité professionnelle, ces demandes [d'indemnisation] pourraient sembler simples à traiter.

Pour verser une indemnisation au titre de l'assurance chômage française, l'Unédic, qui en est le gérant, doit se référer au règlement communautaire (CE) n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, que chaque État membre est tenu d'appliquer en l'adaptant à son propre système.

En l'occurrence, l'Unédic a transposé ce règlement dans sa circulaire n°2010-23 du 17 décembre 2010. En sa qualité d'opérateur de l'indemnisation du chômage, Pôle emploi est chargé de la mettre en œuvre, ce qu'elle a fait dans son instruction du 23 mai 2014.

Dans les faits, le règlement communautaire renvoie à de multiples cas de figures qui en rendent l'application extrêmement complexe. À preuve les 5 pages de ce règlement, développées en 17 pages dans la circulaire Unédic et déclinées en **pas moins de 128 pages** dans l'instruction Pôle emploi…

Parmi toutes les réclamations liées à l'activité intra-européenne, un motif qui revient régulièrement concerne **les demandeurs d'emploi qui résidaient et travaillaient dans un autre État de l'UE et qui viennent s'installer en France. Il s'agit des situations de coordination de droit commun.**

Peu après, l'Unédic faisait savoir qu'elle se bornait à appliquer le règlement communautaire (CE) n°883/2004 et n'envisageait pas de changements. Le rapport 2015 se fermait donc ainsi :

> « **L'expatrié de retour en France ou le frontalier reprenant une activité en France ne parait donc pas le bienvenu sur le marché du travail national**. On peut s'en étonner alors que la recherche d'emploi à l'étranger est promue et encouragée. La réglementation est-elle ici en phase avec la société et le marché du travail ? Aucune des préconisations du rapport de l'année dernière n'a été prise en compte.

Le Médiateur National renouvelle ses préconisations formulées en 2014 et restées sans effet depuis. À l'heure du projet européen, alors que la circulation et les mouvements de citoyens sur le marché du travail des États membres se multiplient, le nombre des réclamations relatives à l'application du règlement communautaire sur l'indemnisation du chômage va croissant. Les instances européennes doivent aussi être sensibilisées à cette évolution et apporter au système les évolutions et l'harmonisation nécessaires. Le rôle d'influence de Pôle emploi en la matière a pleinement vocation à s'exercer.

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

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

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

Bourgogne-Franche-Comté
Marie Denombret
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

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

Île-de-France
Marc Carmignac
Séverine Broilliard (depuis octobre 2016)
Pôle emploi, Direction Régionale
3, rue Galilée
93884 Noisy-le-Grand Cedex

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

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

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

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

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

Guadeloupe
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

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

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

Service du Médiateur National
Assistante du Médiateur
Monique Pol

Conseillers du Médiateur
Grégoire Lefébure
Philippe Lénard
Erick Lendormy
Patrick Salmon

Chargée de mission
Emmanuelle Beyrand

Courrier et Recevabilité
Corinne Ceccarelli
Daniel Werlé

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

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

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

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

Le Médiateur National est le correspondant du Défenseur des droits.

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

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



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

www.clubdesmediateurs.fr

Le Médiateur de l'Association Française des Sociétés Financières
Armand Pujal
http://www.asf-france.com/mediation/

Le Médiateur Tourisme et Voyage
Jean-Pierre Teyssier
http://www.mtv.travel

Le Médiateur de l'Autorité des marchés financiers
Marielle Cohen-Branche
www.amf-france.org/

Le Médiateur du Groupe de la Caisse des Dépôts
Anne Guillaumat de Blingnieres
www.caissedesdepots.fr

Le Médiateur des Communications Electroniques
Claire Mialaret
http://www.mediateur-telecom.fr/index.php/mediateur/qui_est_il/

Le Médiateur de l'Eau
Dominique Braye
www.mediation-eau.fr

Le Médiateur du Groupe EDF
Alain Briere
www.mediateur.edf.fr

Le Médiateur de l'Education Nationale
et de l'Enseignement Supérieur
Claude Bisson-Vaivre
www.education.gouv.fr/pid282/la-mediatrice-de-l-education-nationale-et-de-l-enseignement-superieur.html

Le Médiateur de l'Assurance
Philippe Baillot
http://www.ffsa.fr/sites/jcms/p1_82064/fr/le-mediateur

Le Médiateur auprès de BNP Paribas
pour la clientèle des particuliers
Dominique Chevaillier Boisseau
www.bnpparibas.net

Le Médiateur de l'Information France 2
Nicolas Jacobs
http://info.france2.fr/mediateur

Le Médiateur de Paris Habitat OPH
Danièle Aguanno-Promonet
http://www.parishabitatoph.fr/Locataires/Pages/demandedemediation.aspx

Le Médiateur des programmes de France Télévision
Gora Patel
www.francetelevisions.fr/contact/mediateurs.php

Le Médiateur des rédactions de France 3
Marie-Laure Augry
http://info.france3.fr/mediateur

Le Médiateur du groupe Engie
Jean-Pierre Hervé
http://www.mediateur-engie.com/

Le Médiateur des ministères économiques et financiers
Christophe Baulinet
http://www.economie.gouv.fr/mediateur

Le Médiateur de la Mutualité Sociale Agricole
Roland Baud
http://www.msa.fr/front/id/msafr/bas/S1098205878421

Le Médiateur National de Pôle Emploi
Jean-Louis Walter
www.pole-emploi.fr

Le Médiateur du groupe La Poste,
Le Médiateur de La Banque Postale
Pierre Segura
www.laposte.fr

Le Médiateur de la RATP
Betty Chappe
www.ratp.fr/fr/ratp/c_5032/saisir-le-mediateur/

Le Médiateur de la SNCF Mobilités
Bernard Cieutat
aide.voyages-sncf.com/toute-laide-train/suite-mon-achat/reclamations/le-service-de-mediation-sncf

Le Médiateur de la Ville de Paris
Eric Ferrand
https://mediation.paris.fr/mediation/

Le Médiateur National de l'Energie
Jean Gaubert
http://www.energie-mediateur.fr/

Le Médiateur de la région Ile-de-France
Jean-Pierre Hoss
https://www.iledefrance.fr/mediateur

Le Médiateur des Entreprises
Pierre Pelouzet
http://www.economie.gouv.fr/mediateur-des-entreprises

" Cher Monsieur "

Vous avez tout à fait répondu à ma demande
et pour cela je vous en remercie.
grâce à vous je vais pouvoir passer à autre chose

je vous adresse mes plus sincères remerciements

Chère Madame,

Merci sincèrement d'avoir pris en compte ma demande et de ne pas avoir forcément appliquer les textes à la lettre. Merci également au directeur régional d'avoir accepté cette requête.

Le pôle emploi m'a aussi aidé à me former récemment et j'espère que grâce à ces différents gestes qui mettent les allocataires dans une situation positive, je pourrai retrouver un emploi et "ne plus avoir besoin de vous".



Téléchargeable sur le site www.pole-emploi.org