

LE MÉDIATEUR NATIONAL

RAPPORT 2022

29 mars 2023

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
1. DONNÉES CHIFFRÉES	9
1.1. La nature des demandes de médiation	10
1.2. Les motifs des demandes de médiation	11
1.3. Les origines des demandes de médiation	12
1.4. Les suites données aux demandes de médiation	13
1.5. L'équité	14
2. MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE	23
2.1. Les premiers constats et commentaires	23
2.2. Le texte et l'esprit du texte : un périmètre à préciser	24
2.3. Des ajustements techniques en cours de mise en œuvre	25
3. RADIATIONS	27
3.1. L'augmentation du nombre de demandes de médiation : les données factuelles	27
3.1.1 Les éléments de contexte	28
3.1.2 Un système de sanctions inadapté aux besoins des conseillers	28
3.1.3 Les freins au processus de médiation	29
3.1.4 Le blocage informatique de l'entrée en médiation	30
3.1.5 Les radiations pour absence aux entretiens téléphoniques	30
3.1.6 Le tout dématérialisé et la fracture numérique	32
3.1.7 La motivation des décisions	33

4.	TROP-PERÇUS : L'ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION	35
5.	CHOSSES VUES PAR LES MÉDIATEURS RÉGIONAUX	37
5.1.	Les démissions, la « grande démission » et le PRP	37
5.1.1	La persistance des mêmes thématiques	38
5.1.2	Le projet de reconversion professionnelle (PRP)	39
5.2.	Des irritants du quotidien	51
5.2.1	L'allocation décès	51
5.2.2	PNDS et demandeurs d'emploi non indemnisés, sans préjudice pour Pôle emploi	56
5.2.3	La période de référence affiliation (PRA)	57
5.2.4	Le droit à l'erreur à Pôle emploi et les IPR	59
5.2.5	Le placement du médiateur dans les courriers	64
	ANNEXES	67
	Activité et interventions des Médiateurs Régionaux en 2022	69
	Les Médiateurs Pôle Emploi	71
	Charte du Médiateur National	77
	Le Médiateur National de Pôle emploi est le correspondant de la Défenseure des droits	83
	Le Médiateur National de Pôle emploi est membre du Club des Médiateurs de Services au Public	85

AVANT-PROPOS

Un tiers de confiance compétent et indépendant : voilà ce que recherchent aujourd'hui celles et ceux qui sont impliqués dans des différends qui peuvent s'éterniser face à l'administration qui leur donne souvent le sentiment d'être le « pot de terre contre pot de fer ».

Face à des textes sans cesse plus nombreux et compliqués, les demandeurs d'emploi, les citoyens d'une manière plus large, se sentent de plus en plus démunis, perdus. D'ailleurs, dans un autre domaine, celui des collectivités territoriales, un rapport du Sénat publié le 26 janvier 2023, se penche aussi sur l'éternelle question de la complexification des normes imposées aux collectivités territoriales, il dresse un état des lieux préoccupant. Cette inflation normative est coûteuse et constitue un frein au développement des territoires. Il faut une thérapie de choc ! J'y souscris entièrement et avec impatience : c'est pour quand ?

Les Médiateurs mesurent au quotidien, par une écoute attentive, qui nécessite un temps de plus en plus long, mais très importante, combien leur rôle a pris une place essentielle dans notre société. Nous continuons d'œuvrer à l'adaptation de nos processus et de notre organisation, pour répondre à cette forte demande. C'est une démarche dans laquelle nous bénéficions du plein soutien de Pôle emploi. Cet engagement dans le mode de résolution à l'amiable des différends doit être souligné car il est remarquable dans le monde institutionnel.

C'est grâce aux moyens mis à notre disposition que nous pouvons apporter à nos médiés une prestation de qualité dans des délais raisonnables. Comme des artisans, nous pratiquons notre métier avec sincérité, confidentialité et sans ambages, nos mots sont simples et nos écrits accessibles à tous.

Plusieurs sujets évoqués dans ce rapport sont déjà connus. C'est ainsi que nous mesurons avec satisfaction une réelle amélioration dans la prise en compte de nos préconisations. Faire aujourd'hui l'inventaire de leurs thèmes et de leurs effets est un exercice délicat. En effet, les évolutions règlementaires et les nouvelles orientations dans la gestion du régime d'Assurance Chômage ont des impacts croisés sur certains dispositifs.

J'ai souhaité m'arrêter particulièrement sur le contrôle de la recherche d'emploi. Ce dispositif illustre d'abord comment engager une démarche positive dans un contexte étroit et sensible. Force est de constater que les agents effectuent un travail souvent remarquable et essentiel. Toutefois, ce dernier n'est ni mis en lumière ni assez mis en valeur. J'ai rencontré et écouté, ces femmes et ces hommes qui sont confrontés au quotidien à des situations hors normes, qui, au détour d'un entretien avec un demandeur d'emploi contrôlé, découvrent des situations difficiles et parfois dramatiques. Après ces échanges, plus de la moitié des demandeurs d'emploi concernés sont mieux informés et finalement mieux armés pour réussir leur recherche d'emploi car effectivement remobilisés.

Pour autant cette réussite ne saurait faire oublier que la partie « contrôle » se réalise parfois selon des modalités qui posent encore problème et mériteraient d'évoluer. Je pense aux textes de loi qui rigidifient les durées des sanctions de radiations, à certaines procédures de dématérialisation inadaptées à une partie des demandeurs d'emploi et au peu de motivation de certaines décisions prises.

Ce sont autant de sujets développés dans ce rapport !

Jean-Louis Walter
Médiateur National

1. DONNÉES CHIFFRÉES

En 2022, le nombre de demandes de médiation a cru de 30%, passant de 34 924 en 2021 à 45 316. Cette progression a deux explications principales : la mise en œuvre de la médiation préalable obligatoire (MPO) (cf. chapitre 2), d'une part, et le dispositif spécifique mis en place pour la période de référence affiliation allongée, d'autre part (cf. § 5.2.3).

Hormis cela, les grandes répartitions restent comparables à celles de l'année dernière. La proportion des demandes de médiation qui n'ont pas été précédées d'une première réclamation auprès de l'agence reste élevée (27%).

Demandes de médiation, du 1er janvier au 31 décembre 2022 :

3 087 demandes de médiation adressées au Médiateur National.

42 229 demandes de médiation adressées aux Médiateurs Régionaux.

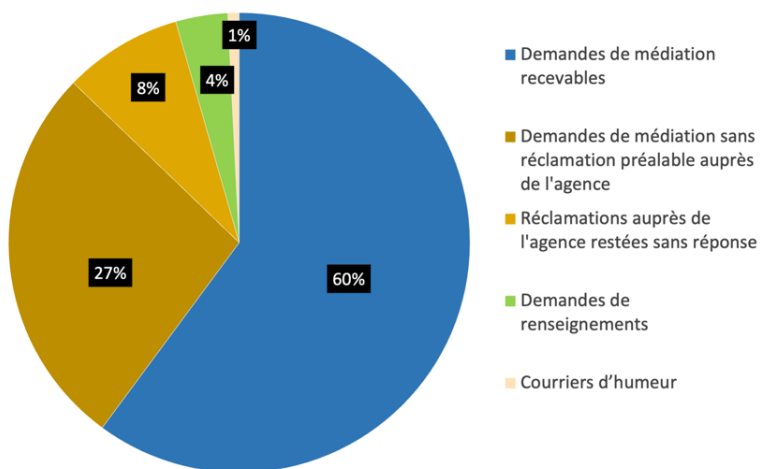
Total : 45 316

Ces chiffres restent toujours à mettre en perspective et à rapprocher de ceux des différentes opérations effectuées par Pôle emploi en 2022, dont :

- Inscriptions :	6 543 500
- Demandes d'allocations :	9 761 273
- Entrées en formation (AIS, AES) :	1 275 149
- Prestations d'aide à la recherche d'emploi :	2 128 358

1.1. La nature des demandes de médiation

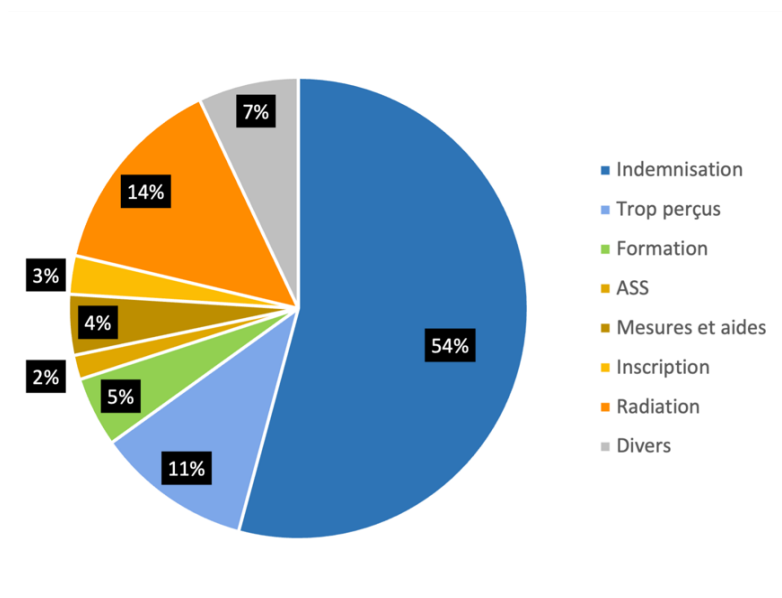
Conformément à la loi, le Médiateur reçoit et traite les **demandes de médiation** qui ont été précédées d'une démarche auprès des services dont la décision est contestée, généralement l'agence Pôle emploi. À défaut, il s'agit de **réclamations** : soit le demandeur a délibérément escamoté cette étape, soit il a bien effectué la démarche mais elle est restée sans réponse. Dans le premier cas, le Médiateur réoriente la réclamation vers l'agence.



1.2. Les motifs des demandes de médiation

Les demandes liées à l'indemnisation restent naturellement prépondérantes, alors que diminuent légèrement celles liées aux trop-perçus (-6 points).

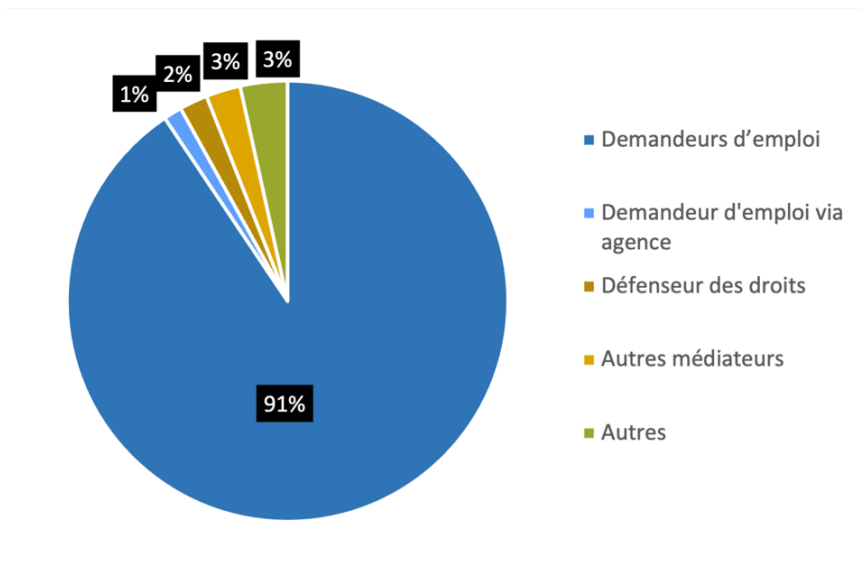
Les décisions de radiation représentent 14% des demandes reçues. Hormis une légère diminution des demandes concernant la formation (-3 points), les autres valeurs restent comparables à celles de l'année dernière.



1.3. Les origines des demandes de médiation

La quasi-totalité des demandes de médiation est adressée au médiateur par les demandeurs d'emploi. Si les autres proportions restent globalement inchangées, nous remarquons cependant une diminution des demandes initiées par les agences. Cette répartition décrit une bonne compréhension du rôle du médiateur, du périmètre de son action et du service qu'il est susceptible d'apporter.

La catégorie « Autres » fait référence aux associations, comités de chômeurs, avocats, etc. Elle est stable par rapport à 2021.



1.4. Les suites données aux demandes de médiation

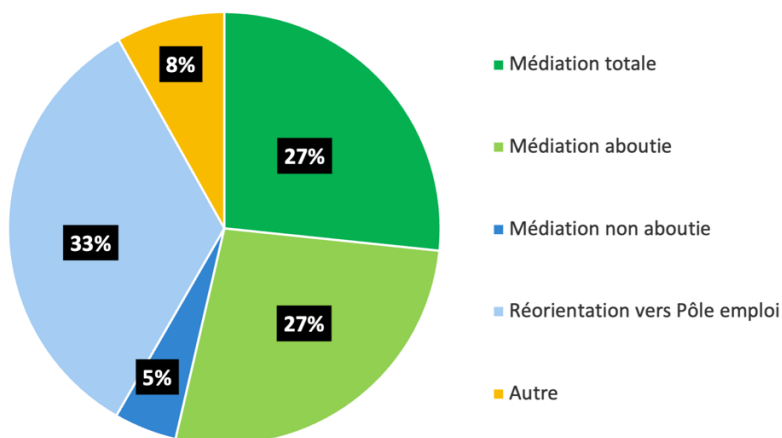
Une **médiation totale** correspond à un processus mené par le médiateur Pôle emploi, qui conduit à la satisfaction totale de la demande.

Une **médiation aboutie**, c'est lorsque le processus de médiation a permis la reprise d'un dialogue qui a su apaiser le conflit. Ce sont souvent des explications pour la bonne compréhension des règles.

Dans la **médiation non aboutie**, le processus de médiation n'a pas permis de régler le conflit.

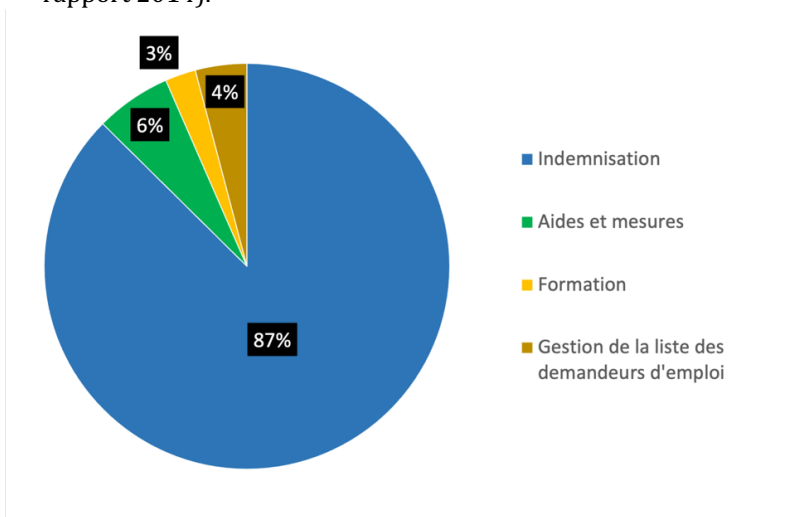
La **réorientation** vers les services de Pôle emploi permet de faire traiter, hors médiation, la réclamation par le bon interlocuteur.

La catégorie **autre** désigne une diversité de courriers auxquels il ne peut être répondu en raison de leur nature, de leur contenu ou de l'absence de suite des requérants, ou qui concernent des situations résolues entretemps, etc.



1.5. L'équité

En 2022, les médiateurs ont formulé 1 393 préconisations en équité, ce qui représente 3% du total des demandes de médiation (pour notre définition de l'équité, se reporter au rapport 2014).



• Répartition détaillée par objets

Indemnisation	1 214
Droit à indemnisation, démissions, calcul de l'Indemnisation, trop-perçus, paiement de l'indemnisation	
Aides et Mesures	84
Aides et Mesures diverses, aide à la mobilité, aide au permis conduire	
Formation	34
Gestion de la liste des demandeurs d'emploi	57
Inscription rétroactive, radiations	
Autres	4
Divers	

- **Des visages sur l'équité**

Nous présentons ci-dessous des situations rencontrées par les Médiateurs Régionaux qui ont, grâce à une préconisation en équité, obtenu un accord favorable de Pôle emploi.

Monsieur V.E, âgé de 60 ans, est décédé en août 2022 des suites d'un AVC et au terme d'une hospitalisation de courte durée du 21 au 24 août 2022.

Son épouse a formulé une demande de versement du capital décès qui lui a été refusée au motif que le défunt n'avait pas été indemnisé en ARE le jour de sa mort, mais au titre des indemnités journalières de la sécurité sociale.

Monsieur le Médiateur,
Suite au courrier reçu de vos services (Plateforme
Traitements centralisés) m'informant que je ne pouvais prétendre
au versement du capital suite au décès de mon mari, je
vous demande de bien vouloir réexaminer ma situation au
regard du fait que mon époux a été hospitalisé 4 jours
du 21 au 24 Août jour de son décès.
J'ai respecté totalement mes obligations en fournis-
sant un certificat d'hospitalisation, ce que j'aurais pu
négliger.
Ce capital décès est essentiel pour moi compte tenu de ma
situation financière difficile, raison pour laquelle je
solicite votre bienveillance et votre compréhension.
Je vous remercie à l'avance de l'examen attentif
que vous ferez à ma demande.

De : c.e@icloud.com

Envoyé : 18 octobre 2022

À : Médiateur Régional

Je viens d'être informée de l'arrêt de mes droits à l'ARE. Je ne comprends pas cette décision. J'ai suivi un bilan de compétences avec les services Pôle Emploi. Le résultat en a été une proposition de re-formation complète.

RDV avec mon Conseiller Pôle Emploi en mars 2022. J'ai exposé mon projet de reconversion professionnelle, BTS ESF avec une formation de 2 ans.

J'ai énoncé le fait de quitter mes emplois afin de m'y consacrer. Surtout que ce BTS inclue 2 périodes de stage obligatoire de 13 semaines. Mon conseiller m'a indiqué que je continuerai de bénéficier de mes droits le temps de ma formation il me restait environ 500 jours à ce moment-là, sachant que j'avais travaillé à temps plein depuis la reprise de mes droits. Je n'ai donc effectué aucune démarche particulière concernant le côté financier, ça me paraissait clair et j'étais rassurée. Je me suis inscrite via mon CPF en juillet 2022, ma formation a débuté en août 2022.

J'ai démissionné de 2 CDI en août et septembre 2022. Suite à cette dernière démission, j'ai reçu une notification de rejet ARE, et j'en suis encore stupéfaite. J'ai interrogé mes conseillers qui ne m'ont apporté aucune aide.

Je suis complètement dépassée par la situation, complètement paniquée. Je ne jette la faute à personne mais il me faut une solution. Quelles démarches dois-je effectuer pour une étude personnalisée de ma situation ?

De : saf@outlook.com

Envoyé : 11 juillet 2022

À : Médiateur Régional

Milieu d'année 2020, mon contrat en CDD prend fin. Je retourne donc chez mes parents. De là, je trouve ma voie : être développeur web. Ma demande de financement de formation est donc acceptée. Joie ! Tout se passe bien pendant ma formation de juillet à décembre 2021. Malheureusement, pour la recherche de travail, cela est compliqué : en effet, il y a une pénurie de développeurs expérimentés, mais des juniors (comme moi), il y en a.

J'ai en même temps une proposition de Pôle Emploi qui explique qu'il y a une formation de Développeur CRM Salesforce, avec une promesse d'embauche. Ce qui correspond à ce que je recherche [et j'accepte]. Mais il y a un hic : entre temps, j'ai dû emménager avec ma copine, car il y a eu des soucis avec mes parents. De plus, j'arrivais en fin de droit en juillet 2022. Je ne peux pas avoir d'aide de fin de droit ni d'ASS car la formation n'est pas référencée au RNCP. Ma conseillère a trouvé une aide de 1000€, mais elle m'est refusée car je ne suis pas demandeur d'emploi de longue durée. Dans cette situation, je suis obligé de trouver un travail pour les week-ends voir même les soirs pour m'en sortir (j'ai déposé mon CV et lettre de motivation au Mcdonalds du coin, ainsi que dans des super-marchés).

J'aurai su que je ne toucherai rien comme aide pour la fin de formation, j'aurai accepté le travail en support informatique [qu'on m'avait proposé entretemps] même si ce n'est pas dans le domaine que je cherche exactement. Je me tourne donc vers vous, mon dernier recours, pour que je puisse terminer cette formation dans de bonnes conditions, afin de réussir mes certifications que je dois passer à la fin de formation, et sans quoi je ne pourrai être embaucher.

De : o.j@hotmail.fr

Envoyé : 1^{er} août 2022

À : Médiateur Régional

Je me permets de vous solliciter au regard du courrier reçu dans mon espace personnel le 11/07/22, me stipulant la suspension de mes aides. J'avais un suivi cap emploi car je suis reconnue travailleur handicapé. On m'a passé sur un suivi pôle emploi car je suis une personne sérieuse, réactive et autonome.

J'ai accepté un emploi de 39,5h semaine, je n'avais jusqu'ici jamais tenté d'effectuer autant d'heures. Il s'avère que je me suis retrouvée en grande difficulté sur ce poste avec beaucoup de stress, une charge de travail énorme et une amplitude horaire intense que je n'avais jamais expérimenté. Je ne pouvais pas plus me rendre aux toilettes à ma guise. J'avais tous les jours des douleurs puisque je ne pouvais pas aller aux toilettes comme je le souhaitais et je prenais régulièrement des anti-douleurs.

Cela ne collait pas du tout avec ma maladie de Crohn pour laquelle j'ai la reconnaissance de travailleur handicapé et ma santé a commencé à se dégrader. C'est donc pour cette raison que j'ai décidé de mettre fin à ma période d'essai. Après avoir quitté mon emploi, on m'a diagnostiqué une rechute de ma maladie de Crohn avec infection du gros colon. J'ai été hospitalisé avec traitement en urgence, mise sous antibiotique et cortisone, je suis d'ailleurs toujours sous traitement et surveillance. Mon état actuel nécessite beaucoup de repos. C'est pour cette raison que j'ai écrit à ma conseillère afin de lui demander un rendez-vous, celle-ci n'a pas souhaité me recevoir et a ouvert une réclamation dans mon espace personnel. La réponse à cette réclamation a été de contacter un médiateur donc je me permets de vous contacter.

De : c.h @orange.fr

Envoyé : 19 avril 2022

À : Médiateur Régional

Je vous sollicite car j'ai eu un problème de trop perçu avec Pôle Emploi d'un montant de 2268.65€. Ceci a généré une mise en demeure, car lorsque nous avons reçu ce courrier, nous avons clairement pensé qu'il s'agissait d'une erreur. En effet, j'ai effectué mon dossier de demande de RFPE avec mon référent Pôle Emploi et j'avais bien assisté à ma formation.

Je suis, à plusieurs reprises, et ce, dès la mise en demeure, entré en contact avec une personne du service indemnisation, qui m'a assuré que je ne devais pas m'inquiéter, que ce type de courrier était généré automatiquement et que cela n'aura aucune incidence. Malheureusement, je me suis retrouvé avec une "Signification de Contrainte", un blocage de mes comptes bancaires et un "soi-disant" trop perçu qui est passé de 2268.65€ à 2833.49€. En effet des frais d'actes d'huissier d'un montant de 564.84€ et des frais bancaire d'un montant de 100€ se sont ajoutés. Soit au total 664.84€.

Je suis donc, de nouveau allé au Pôle Emploi j'ai finalement trouvé une écoute attentive. Ce qui en ressort, c'est que l'organisme de formation n'avait pas transmis toutes les feuilles d'émargements qui justifiaient de ma présence. Il en découle donc qu'une partie de la somme du trop-perçu que j'avais remboursé m'a été restituée par Pôle Emploi.

Je souhaite vivement que notre préjudice soit reconnu et récupérer les frais d'huissier et bancaires d'un montant total de 664.84€.

De : c.re@hotmail.com

Envoyé : 17 mai 2022

À : Médiateur Régional

En date du 08/02/2022 j'ai effectué une simulation dans le but d'une démission pour création d'entreprise. A cette date le simulateur m'annonçait 1296 jours travaillés sur les 1300 requis. L'organisme qui m'a accompagnée pour monter mon dossier auprès de Transition [région] m'a assurée que d'ici ma démission j'aurais le nombre de jours requis. Mon dossier est passé en commission auprès de Transition [région] en mars, et celui-ci a été accepté. J'ai donc démissionné en date du 18/03/2022.

Je me suis donc inscrite à Pole Emploi, et j'ai eu la mauvaise surprise de découvrir que le simulateur m'annonçait toujours 1296 jours travaillés. Je suis très inquiète. Une erreur a été commise lorsque l'on m'a renseignée et je me retrouve aujourd'hui dans une situation catastrophique.

De : r.t@orange.fr

Envoyé : 9 mars 2022

À : Médiateur Régional

Bonjour, ma conseillère m'a demandé de vous contacter car elle pense que vous êtes la seule personne qui peut me rendre mes droits car vous êtes humain. J'ai dû interrompre ma période d'essai car mon mari est gravement malade, il est handicapé à 80 % sa maladie se détériore rapidement, il ne peut se déplacer, se laver, s'habiller, se nourrir, il a des gros problèmes de déglutition. Il a besoin de moi 24 heures sur 24, il n'a que 53 ans. Je recherche activement un poste à domicile, pour l'aider jour et nuit. Je ne peux pas m'en sortir si l'on me coupe tous mes droits. Soyez humain, vous êtes la seule personne qui peut m'aider à l'heure d'aujourd'hui. Je compte donc sur vous, vous êtes ma dernière chance.

De : d.g@gmail.com]

Envoyé : jeudi 7 avril 2022

À : Médiateur Régional

Je souhaite vous informer du litige dont je fais l'objet pour La prime au reclassement. Pour que l'acceptations de cette demande sois accepté il y a 8 jours sans travaille demander néanmoins j'étais déjà dans une entreprise mais seulement en tant que stagiaire à ce moment-là et non en tant que salarié en CDI par conséquent travaille non rémunérait par mon employeur. Je trouve ça tout de même extrêmement, injuste de ne pas avoir eu le droit à cette prime d'aide uniquement sous prétexte que j'ai trouver un travaille rapidement.

Monsieur G. est dans la situation des personnes qui signent un contrat de sécurisation professionnelle (CSP) et qui retrouve un emploi avant que les services de Pôle emploi aient eu le temps de mettre en place un plan de sécurisation professionnelle (cf. rapports annuels 2020, 2018 et 2015).

2. MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE

*Une évolution juridique
et culturelle*

2.1. Les premiers constats et commentaires

La médiation préalable obligatoire est une évolution juridique et culturelle majeure pour Pôle emploi. Le processus de contestation d'une décision offert aux usagers de Pôle emploi se trouve simplifié autour de **trois étapes** successives qui sont : **une réclamation** en agence, **une demande de médiation** auprès du médiateur régional et un éventuel **recours contentieux** devant le tribunal administratif. La spécificité de la MPO est qu'elle rend la demande de médiation obligatoire avant de pouvoir saisir le juge administratif et que cette demande doit s'exercer dans un délai de deux mois suivant la notification de la décision contestée.

La MPO généralisée s'applique aux décisions concernées par le décret intervenues depuis le 1er juillet 2022. Ce sont 5 594 demandes de médiation qui ont été reçues dans ce cadre. C'est donc une pratique qui est récente et qui n'est pas exempte de correctifs, transparents pour les usagers mais qui a un fort impact sur l'activité des médiateurs.

2.2. Le texte et l'esprit du texte : un périmètre à repreciser

Le décret du Conseil d'État du 25 mars 2022 instaurant la MPO à Pôle emploi fait suite à une expérimentation de plus de trois ans sur trois régions¹. Son extension n'exposait donc pas à des découvertes ou des difficultés particulières. Mais le diable est dans les détails. Si le texte définit le périmètre de la MPO, il s'assortit également d'une liste détaillée des situations concernées. Or, cette liste est incomplète et évolutive.

La faille s'est révélée lorsqu'un tribunal administratif a prononcé un « rejet et renvoi vers le médiateur compétent faute de MPO », dans une affaire d'opposition à contrainte à la suite d'un trop-perçu de prestations publiques. Une circonstance qui ne figure pas dans la liste du décret. La contrainte et son opposition obéissent par ailleurs à une procédure spécifique visée aux articles L.5426-8-2, R.5426-20, R.426-21 et R.5426-22 du code du travail, lesquels n'ont pas été modifiés par le décret MPO.

Le juge administratif et le référent médiation du Conseil d'État considèrent que la MPO s'applique dès lors que la contrainte est postérieure à l'entrée en vigueur du décret.

D'autres absentes de la liste se sont fait connaître depuis, parmi lesquelles l'inscription rétroactive sur la liste des demandeurs d'emploi et le refus d'inscription.

1. Voir rapport spécifique, « Médiation préalable obligatoire, de l'expérimentation à la pérennisation », mai 2021.

Envoyé : jeudi 22 septembre 2022

À : Médiation Régionale

Je vous transmets l'ordonnance de rejet pour irrecevabilité rendue hier par le tribunal dans le dossier n° 2203967, Mme R. c/ Pôle Emploi, ainsi que le dossier de fond correspondant, conformément à l'article 2 de cette ordonnance.

Cette requête est en effet irrecevable pour défaut de médiation préalable obligatoire.

Bien cordialement,

Greffier - 1^{ère} chambre

Tribunal administratif

Ces omissions ont déjà été relevées par plusieurs tribunaux administratifs et elles évoquent une nuance que les médiateurs de Pôle emploi connaissent bien : le texte et l'esprit du texte. **Des démarches sont d'ores et déjà en cours pour préciser le périmètre de la MPO.**

2.3. Des ajustements techniques en cours de mise en œuvre

La mise en œuvre de la MPO a eu un impact très fort sur le nombre des demandes de médiation. Elle a nécessité la modification de nombreux courriers de notification des décisions, afin de les adapter à la temporalité du nouveau processus : réclamation en agence / demande de médiation auprès du médiateur régional / requête devant le tribunal administratif. Un important travail a été mené pour délivrer une information facilement compréhensible.

Cet objectif a été atteint pour tous les courriers sauf un : celui qui concerne les radiations de la liste des demandeurs d'emploi.

Objet : Décision de sanction pour absence à rendez-vous

Vous avez un délai de 2 mois à partir de la date qui figure sur le présent courrier pour contester la décision*.

- **Faites** au préalable une réclamation auprès de Pôle emploi :
 - Soit dans votre espace personnel, à partir du service « Mes échanges avec Pôle emploi », puis « Transmettre et suivre un document » (1),
 - Soit par courrier adressé ou déposé à votre agence Pôle emploi, dont l'adresse figure dans ce courrier.

Attention, faire une réclamation n'interrompt pas le délai de deux mois pour saisir le médiateur de Pôle emploi et ne suspend pas la décision.

- **Et en cas de réponse négative à votre réclamation, faites une demande de médiation** auprès du Médiateur régional de Pôle emploi.
 - Soit par e-mail MEDIATEUR.IDF@POLE-EMPLOI.FR
 - Soit par courrier postal à l'adresse
MEDIATEUR POLE EMPLOI ILE-DE-FRANCE
IMMEUBLE LE PLUTON
3 RUE GALILEE
93884 NOISY LE GRAND CEDEX

La sortie de ce courrier sous cette forme semble résulter d'un bug informatique. Il s'avère très différent des autres notifications, notamment parce qu'il utilise l'impératif « *Faites une réclamation, faites une demande de médiation* » : cela est interprété par les destinataires comme une obligation, quand bien même ils ne souhaitent pas aller devant le tribunal administratif. À cela s'ajoute une autre confusion, qui les conduit à saisir en même temps leur agence et le médiateur. Il en résulte un engorgement des services des médiateurs : il est des régions dans lesquelles jusqu'à 90% des courriers liés aux décisions de radiation sont des demandes prématurées, qui doivent être réorientées vers les agences. Une perte de temps et d'énergie considérable pour tout le monde. **Une correction urgente de ce courrier est naturellement en cours de mise en œuvre.**

3. RADIATIONS

*Des mouvements sur un thème
toujours sensible*

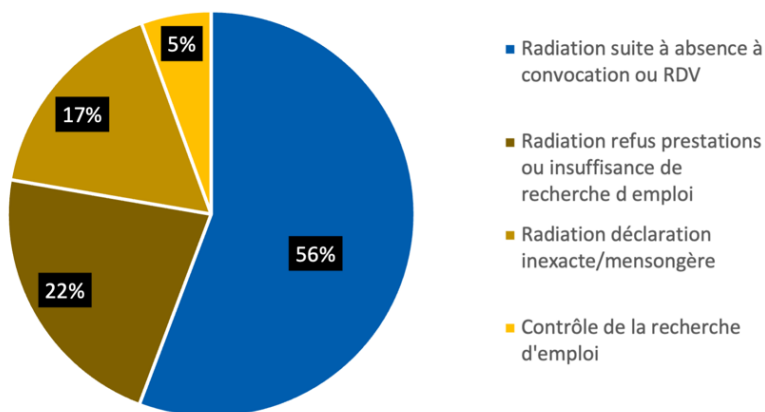
3.1. L'augmentation du nombre de demandes de médiation : les données factuelles

L'augmentation du nombre des demandes de médiation concernant les décisions de radiation qui a été évoquée dans le rapport de l'année dernière a pu surprendre. Alors que ces demandes n'avaient jamais dépassé le plafond des 5% des demandes de médiation, l'étonnement était légitime.

Pour mémoire, il convient de rappeler que le Médiateur ne s'exprime qu'à partir des demandes qu'il reçoit et qu'il n'a pas d'opinion préconçue. Ceci amène donc à distinguer les demandes de médiation et les décisions de radiation effectivement prononcées. Le nombre des unes ne reflète pas systématiquement celui des autres.

3.1.1 Les éléments de contexte

Une tension se ressent sur la rigueur accrue des décisions de radiation, concernant le motif des absences à entretien et dans le contrôle de la recherche d'emploi. Les demandes de médiation reçue en 2022 se répartissent ainsi :



3.1.2 Un système de sanctions inadapté aux besoins des conseillers

Dans de précédents rapports, il a été largement décrit la gradation rigide des sanctions² et comment les médiateurs

2. Rapport annuel 2021, § 5.1, *Radiations : sanctions sévères ou disproportionnées*, p. 49 et rapport annuel 2020, § 3.3.1, *La gradation et la sévérité des sanctions radiations*, p. 48.

constatent qu'elles deviennent de plus en plus sévères, avec un usage fréquent des radiations de six mois et une suppression définitive du revenu de remplacement. Pour mémoire, dès 2013, le Médiateur National appelait de ses vœux une gradation des sanctions, car la question de la disproportion se posait déjà. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 avait semblé répondre à cette préoccupation, mais dans les faits, plutôt que de les assouplir, elle a rigidifié les pratiques, en les enfermant dans un barème plus sévère encore.

3.1.3 Les freins au processus de médiation

Lorsque les médiateurs sont saisis de décisions de radiation qui sont justifiées dans le motif mais excessives dans la sanction, ils se sentent légitimes à préconiser une adaptation de la durée de la sanction, en la ramenant de six à trois mois par exemple. Généralement, la direction des agences et les demandeurs d'emploi accueillent favorablement cette préconisation sur laquelle **ils tombent d'accord**.

Cependant, elle peut se heurter au refus de la mise en œuvre au vu du cadre rigide des textes. Déjà signalée dans le rapport annuel 2020, ainsi que dans une note au Directeur Général, cette difficulté perdure et constitue un frein à la mise en œuvre de la solution trouvée par les parties à l'issue de la médiation.

Une réflexion pourrait s'engager sur la possibilité de conférer à une médiation aboutie un statut dérogoire aux textes.

3.1.4 Le blocage informatique de l'entrée en médiation

Quand une décision de radiation a été prise à l'encontre d'un demandeur d'emploi et qu'il n'a pas respecté le délai de deux mois pour déposer une MPO, il perd son droit de recours devant le tribunal administratif. Il peut néanmoins déposer une réclamation.

Mais le système d'information ne le permet pas. Il est bloquant et n'a pas prévu cette situation. La réclamation, qui devrait être traitée par le Directeur Territorial, reste bloquée au niveau de l'agence.

On rappelle cependant que les demandeurs d'emploi doivent pouvoir saisir le médiateur en toute circonstance, même après un délai de deux mois, et que le traitement de la réclamation ne doit pas faire obstacle à cette faculté.

3.1.5 Les radiations pour absence aux entretiens téléphoniques

Les décisions de radiations pour absence à rendez-vous représentent **56% des demandes de médiation liées aux radiations**. Dans cette catégorie figurent les absences à un entretien téléphonique. Au-delà d'authentiques comportements de mauvaise foi, des situations font aussi ressortir des aberrations.

Le côté pratique et facilitant des contacts téléphoniques, pour les demandeurs d'emploi comme pour les agences, ne peut pas être remis en cause. La question des sanctions pour absence à l'un de ces contacts est un très vieux débat, même s'il est certain que personne ne souhaite revenir à l'ancien système du déplacement obligatoire en agence.

La réalité fait cependant remarquer des situations de radiation systématique si le téléphone n'est pas décroché au premier appel. Chacun a cependant pu expérimenter les aléas des zones blanches, du réseau faible ou d'une absence fugace à l'instant précis où sonne le téléphone. Bon sens et **bienveillance** devrait en conséquence guider la gestion de ces incidents. Mais ce n'est hélas pas toujours le cas.

De : mdu@gmail.com

Envoyé : 16 septembre 2022

À : Médiateur National

J'ai effectué une annulation d'un premier rendez-vous pour cause de rendez-vous avec un employeur. Par la suite ma conseillère m'a renvoyé un mail pour me redonner un rendez-vous (mail que je n'ai pas vu tout de suite) Pour remettre ma situation au clair je suis papa célibataire avec 3 enfants à charge ! Je pense qu'il aurait été préférable de me contacter pour convenir d'un nouveau rendez-vous. Je suis une personne honnête qui travaille depuis l'âge de 15 ans je n'ai jamais profité du système. Je ne pense pas mériter les problèmes qui en découlent aujourd'hui comme l'impossibilité de payer mes factures, mais surtout de pouvoir faire des courses pour nourrir mes enfants.

3.1.6 Le tout dématérialisé et la fracture numérique

Le tout dématérialisé n'est pas un débat nouveau et il rejoint, dans l'esprit, celui des entretiens téléphoniques : un service plus confortable pour la majorité mais inadapté pour certains. Tout le monde s'agace de passer par une interface numérique, de devoir saisir des codes d'accès, mais se trouve finalement soulagé par la rapidité de la transaction. Tout le monde sauf les victimes de la « fracture numérique », ceux qui ne disposent pas d'Internet ou ne le maîtrisent pas. Pour eux la référence quasi-systématique à « l'espace personnel du demandeur d'emploi » n'est pas toujours un avantage.

On peut ici rappeler que 7 % de la population adulte âgée de 18 à 65 ans est en situation d'illettrisme, soit 2 500 000 personnes en métropole. La moitié des personnes concernées vivent dans des zones rurales ou faiblement peuplées³. Au-delà, ne pas avoir accès à Internet ou ne pas savoir utiliser les outils numériques représente un handicap pour près de 17% de la population française, selon une étude de l'INSEE⁴. Cet illettrisme numérique est appelé « l'illectronisme ». De fait, une personne sur six n'utilise pas Internet et plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base. Dans un rapport publié en janvier 2019, le Défenseur des droits estime que la dématérialisation de l'administration accroît le risque de non-recours aux droits et d'exclusion.

3. Source : Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme.
<http://www.anlci.gouv.fr/Illettrisme/Les-chiffres/Niveau-national>

4. N° 1780, 30 octobre 2019.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397>.

Dans la réalité, il est fréquent de constater que des personnes ayant déclaré disposer d'un ordinateur utilisent en fait celui d'une connaissance, d'une voisine, ou que ce sont leurs enfants ou des proches qui effectuent pour eux leurs démarches. C'est évidemment là qu'interviennent les difficultés, lorsqu'un message ou une convocation se perd ou est découvert trop tard. « Il faut consulter votre espace Internet tous les jours » disait-on aux demandeurs d'emploi à l'époque du lancement des services dématérialisés...

Malgré ces errements, il convient cependant de rappeler que Pôle emploi reste un service public qui reçoit ses usagers et qui offre un réseau d'agences dans lesquelles chacun peut se rendre.

3.1.7 La motivation des décisions

La procédure de radiation comporte deux étapes : un courrier d'avertissement avant radiation, puis la décision de sanction proprement dite. Aucun de ces courriers ne mentionne explicitement le ou les faits reprochés au demandeur d'emploi. L'enchaînement ci-dessous l'illustre :

Objet : Avertissement avant sanction pour fausse déclaration pour percevoir le revenu de remplacement

Lors de votre inscription comme demandeur d'emploi :

- vous avez attesté sur l'honneur l'exactitude et la sincérité des renseignements fournis à l'appui de votre demande, et
- vous vous êtes notamment engagé à déclarer tout changement dans votre situation dans un délai de 72 heures (reprise d'activité, maladie, maternité, retraite, changement de lieu de résidence, entrée en formation, etc.).

Or, *des éléments en notre possession* indiquent que vous avez communiqué à nos services des informations inexactes et/ou omis de déclarer un changement dans votre situation pour percevoir les allocations.

Ces éléments remettent en cause l'attribution de votre allocation et/ou le montant des paiements effectués le cas échéant et sont de nature à justifier votre radiation ainsi que la suppression totale de votre allocation.

Arrive ensuite la décision de radiation, qui s'accompagne de la suppression définitive du reliquat d'allocation :

Objet : Décision de sanction pour fausse déclaration pour percevoir le revenu de remplacement

Par courrier en date du 18 juillet 2022, vous avez été informé de mon intention de procéder à votre radiation de la liste des demandeurs d'emploi ainsi qu'à la suppression de votre allocation.

En conséquence, je vous informe que j'ai procédé à votre radiation de la liste des demandeurs d'emploi à compter du 19 septembre 2022, pour une durée de 6 mois, ainsi qu'à la suppression définitive de vos allocations *conformément aux articles L. 5426-2, R. 5412-4 et suivants et R.5426-3 du code du travail.*

On conviendra qu'il est difficile, pour un demandeur d'emploi, de donner des explications précises quand il reçoit ce type de courriers.

4. TROP-PERÇUS : L'ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION

Parmi les demandes de médiation liées à l'indemnisation, se trouvent celles liées aux trop perçus⁵ et, par voie de conséquence, à leur remboursement. Très tôt, dès son rapport annuel 2016, le Médiateur National s'intéressait aux conditions de recouvrement des trop-perçus. La retenue sur le versement des allocations est une pratique qui a plus ou moins perduré selon les lieux et les périodes. En 2022, la Cour de cassation⁷ y a mis un terme.

« La deuxième chambre civile de la Cour de cassation rappelle dans un arrêt publié du 23 juin 2022 que Pôle emploi ne peut légalement récupérer les sommes indûment versées à un allocataire en procédant par retenues sur des échéances à venir lorsque le débiteur conteste le caractère indu des sommes ainsi recouvrées. »

En conséquence, Pôle emploi n'a pas le droit de procéder à des retenues sur les allocations, dès lors que le trop-perçu a été contesté, dans un délai de deux mois après sa notification. Pour récupérer des sommes indûment versées à un allocataire qui

5. Chapitre 1, §1.2, Données chiffrées ci-dessus.

6. Chapitre 6, Point de vigilance : Le respect de la quotité saisissable lors du recouvrement des indus, p. 51.

7. Cass. 2e civ., 23 juin 2022, n°20-21.534.

conteste le caractère indu de ces sommes, Pôle emploi, doit dès lors respecter la procédure de recouvrement prévue par l'article L.5426-8-2 du code du travail, en lui délivrant une contrainte après l'avoir mis en demeure.

Pôle emploi n'aurait pas non plus respecté la quotité saisissable, c'est-à-dire la part maximum qu'un créancier a le droit de saisir, afin de laisser des ressources jugées suffisantes pour vivre à la personne débitée. C'est un point qui ramène au rapport de 2011⁸, lequel avait motivé une note de rappel du Directeur Général de Pôle emploi.

..... J'ai bagarré depuis plus de dix ans sur la question des trop-
perçus. Cela légitime mon action. Parfois, on s'interroge sur la
légitimité du médiateur. Là, ça montre bien que nos préconisations
sont légitimes !
..... *Jean-Louis Walter, Médiateur National de Pôle emploi*

L'objectivité commande aussi de préciser que le type de situation décrite dans cet arrêt a peu à peu disparu depuis ces dernières années. Il en va de même du respect de la quotité saisissable. Mais cette affaire démontre à nouveau une chose : il suffit d'une personne ou d'un service trop zélé pour entraîner l'institution Pôle emploi toute entière dans une perte d'image et de réputation.

8. Rapport annuel 2011, « Le respect de la quotité saisissable », Chapitre 6, page 51.

5. CHOSES VUES PAR LES MÉDIATEURS RÉGIONAUX

5.1. Les démissions, la « grande démission » et le PRP

Les démissions sont toujours un sujet de frustration lorsqu'elles se prennent dans les filets de l'Assurance Chômage. Certaines situations sont aussi anciennes que la réglementation elle-même et c'est en vain qu'on recherche des signes d'évolution patents. A contrario, d'autres situations récentes résultent d'une volonté politique progressiste dans la perspective de choisir son avenir professionnel, mais trouvent leurs limites dans un dispositif au parcours administratif semé d'embuches. Dans les deux cas, le service proposé aux demandeurs d'emploi peut se retrouver en décalage au regard des attentes comme de la réalité des évolutions professionnelles. À regret, on doit donc constater qu'à travers le traitement des démissions, et en particulier des démissions lors d'une période d'essai, on continue de mettre des freins à l'ambition et à la mobilité professionnelle des salariés.

5.1.1 La persistance des mêmes thématiques

Dans les demandes que reçoivent les médiateurs, la typologie des difficultés auxquelles les salariés démissionnaires sont confrontés se dessine quotidiennement. Les ressorts du piège sont toujours les mêmes :

- Démission ordinaire, avec fin de contrat à l'initiative du salarié.
- Fin de période d'essai à l'initiative du salarié.
- Fin de période d'essai à l'initiative de l'employeur, lorsque le salarié a démissionné pour venir occuper ce nouveau poste.
- Départ volontaire au fil de l'eau (recherche des démissions dans le passé professionnel du demandeur d'emploi en vue d'une ouverture de droit).
- Transfrontaliers : rejet des ruptures d'un commun accord effectuées dans un autre état de l'UE, qui sont considérées en France comme des démissions.

Mme H. C. quitte son emploi de préparatrice en pharmacie qu'elle occupé depuis 23 ans, avec promesse d'embauche dans une autre pharmacie.

Malheureusement pour elle, au dernier moment, l'embauche promise n'est pas réalisée du fait du futur employeur qui a pris une autre candidate. Elle se retrouve donc sans emploi, et sans ARE : son départ volontaire (démission) ne peut pas être légitimé si l'embauche n'est pas effective.

Monsieur S. B. travaille dans le secteur de l'imprimerie depuis plus de 10 ans, en Nouvelle Aquitaine. Il démissionne pour un CDI dans les Ardennes, sans période d'essai du fait de son expérience professionnelle. Mais, son nouvel employeur rompt son contrat au bout d'un mois. Sa démission ne peut pas être légitimée, car il n'a pas 3 ans d'ancienneté dans l'entreprise qu'il a quittée, il lui manque une journée de travail. En effet, la seule interruption de sa période travaillée de 3 ans est de 3 jours (vendredi, samedi et dimanche) entre deux employeurs en décembre 2019. Or, la réglementation ne tolère qu'une interruption d'un week-end.

La réglementation de l'assurance chômage prévoit bien une liste de cas pour lesquels la démission est légitime, mais force est de constater que les textes n'ont pas évolué et ne reflètent plus la réalité du marché du travail. Réhabiliter le pragmatisme sur le sujet des démissions, comme nous l'avions évoqué dans le rapport 2016, reste d'actualité.

5.1.2 Le projet de reconversion professionnelle (PRP)

Une des conséquences communément admises de l'épidémie de Covid 19 est que beaucoup de salariés se sont interrogés sur le sens de leur vie professionnelle. C'est un phénomène baptisé « grande démission » aux États-Unis, mais qui s'exprime aussi en France, sous une forme un peu différente : les démissionnaires ne quittent pas le marché de l'emploi mais cherchent un travail qui permette de mieux concilier vie privée et vie professionnelle. Cela peut se faire par un changement de secteur d'activité ou par

projet de reconversion professionnelle, qui est inscrit dans la « loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 5 septembre 2018.

Ouvrir les droits au chômage aux démissionnaires était une promesse du candidat Emmanuel Macron lors de la campagne de 2017. Une mesure qui avait fait craindre une explosion des dépenses de l'Unédic, avant que les partenaires sociaux n'en limitent l'accès. Il en est résulté le dispositif de projet de reconversion professionnelle (PRP).

À plusieurs reprises, nous avons commenté sa mise en œuvre et son esprit⁹. Hélas, les constats d'alors restent d'actualité et les médiateurs continuent d'observer des trois grandes difficultés :

- Le seuil des 1 300 jours d'affiliation,
- La mauvaise information concernant l'éligibilité au dispositif.
- Les démissionnaires d'un employeur public.

Dans la présentation du dispositif sur le site Pôle emploi (*ci-contre*), « des conditions spécifiques » et « des étapes à respecter » sont des mises en garde à retenir, car le droit à démissionner s'assortit de conditions préalables, dont voici les principales, assez éloignées de l'esprit de simplicité initial :

- Faire preuve d'une durée d'activité salariée continue de 5 ans. évaluée par une « cellule démissionnaire – reconversion 5 ans ».
- Disposer d'un projet de reconversion professionnelle « réel et sérieux » nécessitant le suivi d'une formation ou un projet de création d'entreprise.

9. Rapport 2020, Les démissions, § 3.1, p. 35.

Rapport 2019, Le droit à la démission, §3.1.2, p. 29.

Rapport 2016, Démissions : réhabiliter le pragmatisme, § 3, p. 39.



DES CONDITIONS SPÉCIFIQUES À REMPLIR

- **Démisionner d'un contrat à durée indéterminée (CDI).**
- **Justifier d'une durée d'activité salariée continue de 5 ans** (ou 1300 jours) chez un ou plusieurs employeurs, dans les 60 mois qui précèdent votre fin de contrat de travail.
- **Avoir un projet de reconversion professionnelle « réel et sérieux »**, nécessitant soit le suivi d'une formation, soit un projet de création ou de reprise d'entreprise.

DES ÉTAPES À RESPECTER

Avant de quitter votre emploi, voici les étapes à respecter pour pouvoir bénéficier de l'allocation chômage.

- **Demandez le conseil en évolution professionnelle en amont.** Préalablement à la démission, vous devez mobiliser un conseil en évolution professionnelle (CEP).

Faites valider votre projet par une commission paritaire régionale qui atteste du caractère « réel et sérieux » de votre projet, en vérifiant par exemple que votre formation est pertinente, cohérente et peut déboucher sur un emploi ou que le projet de création d'entreprise est suffisamment mûr (ressources financières, moyens humains, etc.)

- **Inscrivez-vous comme demandeur d'emploi dans les 6 mois suivant la validation du projet.** Vous avez 6 mois à compter de la décision de la CPIR pour déposer une demande d'allocation d'assurance chômage. Passé ce délai, votre demande ne sera plus recevable et il faudra recommencer le processus.

<https://www.pole-emploi.fr/candidat/mes-droits-aux-aides-et-allocati/allocations-et-aides--les-repons/reconversion-professionnelle-et.html>

- Solliciter un conseil en évolution professionnelle.
- Faire ensuite valider le projet par une commission paritaire régionale (CPIR).
- Démissionner et faire calculer par Pôle emploi ses droits définitifs à indemnisation.

Le rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 19 janvier 2022 a fait le bilan du dispositif PRP. Il constate que, du 1^{er} novembre 2019 au 3 novembre 2021, 14 443 démissionnaires se sont vu ouvrir des droits. L'étude d'impact prévoyait 17 000 à 30 000 bénéficiaires par an. Parmi les raisons de ce résultat, la crise sanitaire est évoquée, mais une autre cause réside aussi la difficulté de remplir la condition des 5 ans d'activité dans les 60 mois précédant la démission.

Mais en toutes choses concernant le dispositif PRP, les médiateurs sont surtout confrontés à l'information mal comprise par les candidats.

- **L'inaccessible information :**

Les 1 300 jours travaillés sur les 60 derniers mois

Le dispositif PRP montre des lacunes dans sa sécurisation, qui reposent le plus souvent sur l'information, absente, incomplète ou mal comprise. De fait, les médiateurs continuent de recevoir des demandes de médiation après un refus d'une ouverture de droits à l'assurance chômage en raison d'un manque de jours travaillés, notifié par Pôle emploi après le calcul des droits, c'est-à-dire *en toute fin de parcours, après que le salarié a démissionné*. Ces situations sont génératrices de grandes tensions, car les candidats ne comprennent pas cette décision, alors qu'ils ont

reçu en première étape une estimation de la « cellule démissionnaire » indiquant le contraire.

Cela paraît invraisemblable mais répond à une logique technique et administrative : pour que Pôle emploi examine le droit à indemnisation, il doit se fonder sur les attestations employeurs ; or ces documents ne sont remis par l'employeur qu'à la fin de la relation de travail. Dans la construction actuelle, le candidat n'est donc pas en capacité d'obtenir de Pôle emploi l'assurance de son éligibilité avant d'avoir démissionné. Tant qu'il est en emploi, il ne peut prétendre qu'à des informations indicatives fondées sur les éléments déclaratifs renseignés dans un simulateur. Pôle emploi ne s'engagera pas sans les documents requis, tout comme ne l'a pas fait la « cellule démissionnaire – reconversion 5 ans » de Pôle emploi qui ne délivre qu'une estimation, dont il est bien précisé qu'elle n'est pas créatrice de droit. Pour vérifier l'éligibilité, un simulateur est mis à la disposition des personnes intéressées par le dispositif, directement sur Pole-emploi.fr ou sur le site demission-reconversion.gouv.fr. Il permet de calculer le nombre de jours sur une période travaillée de 60 mois. Lui aussi est purement indicatif, mais certains s'y fient et le prennent à tort pour une validation.

Un autre point dur réside dans la façon d'apprécier les 1 300 jours travaillés requis. Des documents internes à Pôle emploi¹⁰ font apparaître une exigence de continuité des 5 ans d'activité salariée, alors que cette restriction ne figure pas dans le texte :

10. Information réglementaire et opérationnelle n°55 du 20 mai 2021 ; guide pour l'utilisation du simulateur perte d'emploi pour les démissionnaires (version du 15 mars 2021) ; BUDI, Base Unique de Documentation et d'Information de Pôle emploi (interne).

[Les salariés doivent] « Justifier d'une durée d'affiliation équivalant au moins à 1300 jours travaillés au cours des 60 mois qui précèdent la fin du contrat de travail ».

Art. 4, g) du décret du 26 juillet 2019.

Les médiateurs constatent que des agences écrivent aussi que les 1 300 jours travaillés devraient l'être en continu :

(Source : circulaire Unedic n° 2019-12 du 1^{er} novembre 2019)

Suite à votre réclamation du 10 octobre, vous me faites part de votre mécontentement concernant le rejet pour reconversion professionnelle.

J'ai le regret de vous confirmer celui-ci. En effet, pour remplir les conditions d'une démission pour poursuivre un projet de reconversion professionnelle vous devez avoir une durée d'activité salariée continue de 5 ans chez un ou plusieurs employeurs, dans les 60 mois qui précèdent votre fin de contrat de travail. Vous n'avez malheureusement pas cette condition étant donné qu'il y a une rupture de 16 jours entre les deux employeurs : UAF LIFE Patrimoine du 16/8/2016 au 15/03/2019 et MCA FINANCE du 1/4/2019 au 30/9/2022.

La tolérance entre deux contrats est de 2 jours : si cela se situe dans un week-end.

Suite à votre réclamation du 10 octobre, vous me faites part de votre mécontentement concernant le rejet pour reconversion professionnelle.

J'ai le regret de vous confirmer celui-ci. En effet, pour remplir les conditions d'une démission pour poursuivre un projet de reconversion professionnelle vous devez avoir une durée d'activité salariée continue de 5 ans chez un ou plusieurs employeurs, dans les 60 mois qui précèdent votre fin de contrat de travail. Vous n'avez malheureusement pas cette condition étant donné qu'il y a une rupture de 16 jours entre [les deux employeurs]. La tolérance entre deux contrats est de 2 jours : si cela se situe dans un week-end.

- **Le déficit global d'information préalable**

Dans notre rapport de l'année 2020, nous décrivions comment des candidats à ce nouveau droit découvrent à la fin d'un parcours fastidieux qu'ils ne sont pas éligibles, alors qu'ils ont déjà démissionné. Cette phrase est reprise dans le rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (*ci-contre*).



N° 4922

ASSEMBLÉE NATIONALE

RAPPORT D'INFORMATION

Déposé par la Commission des Affaires Sociales
sur l'évaluation de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018
pour la liberté de choisir son avenir professionnel,

● De son côté, le médiateur national de Pôle emploi salue une ouverture de ce droit après avoir longtemps souligné les « *effets pervers du refus d'indemnisation des démissions : immobilité professionnelle, danger à quitter un emploi pour un autre, maintien dans des postes inadaptés par crainte de se trouver sans ressources* ». Il fait cependant état de véritables difficultés de salariés démissionnaires :

– dans son rapport d'activité pour 2019, il estimait que la construction de la réforme était « *éloignée de l'esprit initial et de sa simplicité* » ; il pointait que les conditions préalables fixées par le législateur étaient éloignées de la rapidité avec laquelle les salariés sont appelés à démissionner en raison « *de leurs conditions de travail ou pour saisir une opportunité d'évolution professionnelle qui n'attend pas* » et que « *sur le marché du travail actuel, [la condition] des cinq ans d'activité salariée continue paraît difficile à remplir* » ;

– dans son rapport d'activité pour 2020, il relevait encore que « *bon nombre de candidats à ce nouveau droit découvrent à la fin d'un parcours fastidieux qu'ils ne sont pas éligibles au dispositif alors qu'ils ont déjà démissionné* ».

● Si le dispositif n'est donc pas dépourvu de mérite, en assurant un équilibre entre de nouveaux droits et la nécessité de contrôler le caractère sérieux du projet de transition professionnelle, deux pistes d'évolution, soutenues par le rapporteur d'opposition, sont donc ouvertes afin d'atteindre *a minima* les objectifs fixés initialement :

– réviser les critères, notamment d'activité antérieure, pour rendre l'allocation plus facile à obtenir ;

– rendre la procédure plus simple et plus transparente, afin que le choix de la démission soit fait systématiquement en connaissance de cause.

De fait, les demandes qui parviennent aux médiateurs mentionnent souvent de mauvaises informations délivrées par les conseillers en évolution professionnelle qui interviennent lors de la validation du projet professionnel par la CPIR (« Commission paritaire interprofessionnelle régionale », qui atteste du caractère réel et sérieux du projet du candidat).

Sont également évoquées des informations erronées ou incomplètes délivrées par Pôle emploi au 3949 ou à l'accueil des agences.

Mais il est certain que le caractère alambiqué du dispositif le rend vulnérable aux difficultés d'appropriation.

En 2020 déjà, nous avons décrit les chausse-trappes dans lesquels risquaient de tomber les candidats à la reconversion et **formulé les préconisations suivantes :**

..... L'esprit de ce nouveau droit semble être dévoyé par une procédure trop complexe. Les candidats à la reconversion professionnelle devraient avoir les moyens de prendre leurs décisions de manière éclairée, en les informant, *avant qu'ils démissionnent* de leur emploi, des conditions de prise en charge financière de leur projet.

..... Les personnes non éligibles au dispositif doivent en être informées dès la première démarche. Il n'est pas pensable que cette information continue d'être communiquée après qu'elles ont donné leur démission.

Pour autant, même le site demission-reconversion.gouv.fr (*ci-dessous*) continue de laisser penser que la décision de la commission (CPIR) est un feu vert pour démissionner, alors que c'est l'agence Pôle emploi qui détient la clé du calcul ultime.



Attendez la décision de la commission avant de démissionner pour vous assurer que votre projet sera validé et vous pourrez être indemnisé.

« Attendez la décision de la commission avant de démissionner pour vous assurer que votre projet sera validé et que vous pourrez être indemnisé. »

- **L'information primordiale pour les démissionnaires d'un employeur public**

Parmi les victimes d'erreurs ou de défaut d'information, les salariés de droit privé travaillant dans le secteur public figurent en bonne place. Les personnes sous contrat de droit privé qui souhaitent démissionner dans le cadre d'un projet de reconversion professionnelle ne sont pas éligibles au dispositif dès lors que leur employeur relève du secteur public.

À aucun moment, lors des différentes étapes de validation du projet, ils n'en sont informés. L'examen de l'éligibilité au dispositif arrive en bout de chaîne, c'est-à-dire quand il est trop tard. La démission a été donnée et le mal est fait.

Cela a un côté stupéfiant : ces salariés entrent dans le dispositif avec l'aval de la DRH de leur employeur et de l'acteur public Transition PRO, font valider leur projet par la CPIR et démissionnent sans avoir été informés qu'ils ne sont pas éligibles.

De : c.c@orange.fr

Envoyé : dimanche 11 septembre 2022

À : Médiateur National

Après près de huit années comme cadre chez SNCF Immobilier et 15 ans de carrière dans l'urbanisme, je me suis renseigné pour entamer un projet de reconversion professionnelle pour devenir fromager. Après avoir vérifié mon éligibilité, en tant que titulaire d'un CDI de droit privé chez SNCF, le premier confinement pour cause de COVID a eu lieu. Après, j'ai recontacté un conseiller Transition-Pro qui m'a indiqué que la procédure de démission-reconversion était toujours la bonne dans mon cas. J'ai alors pris le parti d'informer très en amont mon entreprise SNCF de mon projet et de mon départ.

A aucun moment, les services RH de SNCF ne m'ont indiqué que la démission-reconversion n'ouvrait pas droit à ARE, y compris pour les CDI de droit privé. J'ai ainsi fait un choix décisif de quitter définitivement mon emploi stable chez SNCF sans être totalement informé des conséquences. Mon conseiller APEC ne connaissait pas non plus ce principe réglementaire. J'ai découvert, dans la lettre de fin de contrat SNCF et par le refus de pôle emploi de m'indemniser, que je ne pouvais bénéficier de l'ARE.

Je me retrouve donc dans une situation financière délicate suite à la baisse substantielle de mes revenus (de 4000 euros net avant impôts à 1329 euros net). Cette situation déséquilibre également mon projet de création d'entreprise qui se basait sur une première année d'activité sans salaire pour le créateur que je suis, comme vous pourrez le constater dans le Business Plan joint à mon dossier Transition-Pro validé en CPIR.

De : dot@gmail.com

Envoyé : 26 juillet 2022

À : Médiateur National

J'ai travaillé pendant presque 20 ans au sein du groupe SNCF. J'ai eu l'occasion de débiter une reconversion professionnelle en passant une certification d'architecte designer en décoration d'intérieur grâce à mon Compte formation. Diplôme que j'ai obtenu.

J'ai fait les choses dans l'ordre et j'ai pris les renseignements nécessaire afin de pouvoir être certaine de bénéficier de l'ARE : Accompagnement par une conseillère en évolution professionnelle [etc.], appel auprès du 3949 pour m'assurer qu'en étant de la SNCF je pouvais bénéficier de l'ARE.

Aujourd'hui l'ARE m'est refusée pour être examinée fin octobre, pour le motif que la SNCF est en convention de gestion.

Je ne comprends pas ce refus car lorsque nous avons vérifié avec ma conseillère en évolution professionnelle tout était bon (elle s'est assurée en rentrant le SIRET de la SA Fret SNCF dans son logiciel, que j'étais salarié du droit privé). Je suis désabusé face à cette situation.

Un employeur public peut indemniser au chômage lui-même ses ex-salariés sous contrats privés en auto-assurance, ou bien déléguer cette indemnisation à Pôle emploi via une convention de gestion. Quel que soit le mode d'indemnisation, ces salariés sont exclus du dispositif PRP dès lors qu'ils ont travaillé dans le secteur public dans la période qui a précédé la fin du dernier emploi :



Vous travaillez ou avez travaillé dans le secteur public ?

Pour prétendre à une ouverture de droit, vous ne devez pas avoir travaillé intégralement ou majoritairement chez un employeur en auto-assurance dans les 24 mois précédant votre dernière fin de contrat de travail (ou dans les 36 mois si vous êtes âgés d'au moins 53 ans).

Pour vérifier, nous vous invitons à compléter ce [formulaire](#) et le renvoyer par mail à l'adresse indiquée.

Vous travaillez ou avez travaillé dans le secteur public ?

Pour prétendre à une ouverture de droit, vous ne devez pas avoir travaillé intégralement ou majoritairement chez un employeur en auto-assurance dans les 24 mois précédant votre dernière fin de contrat de travail (ou dans les 36 mois si vous êtes âgés d'au moins 53 ans).

Pour vérifier, nous vous invitons à compléter ce formulaire et le renvoyer par mail à l'adresse indiquée.

Cette exclusion est fondée sur la gestion et la charge de l'allocation d'assurance chômage, selon que la personne indemnisée relève de l'article L.5422-1 du Code du travail pour les employeurs du secteur privé, ou de L.5424-1 du même code pour les employeurs du secteur public qui sont en auto-assurance.

Des salariés qui ignoraient que leur employeur assurait l'indemnisation chômage se sont ainsi tournés vers les médiateurs, ils ont été stupéfaits d'apprendre qu'ils n'étaient pas éligibles au dispositif PRP. C'est ainsi que les médiateurs ont eu à connaître de situations de démissionnaires de la RATP, de la SNCF, du CEA notamment et même de Pôle emploi.

Préconisation

- **Cesser d'informer les candidats de leur inéligibilité en fin de parcours, après qu'ils ont démissionné. Donner cette information, au contraire, comme premier préalable avant d'entamer le parcours PRP. Instaurer au besoin la nécessité d'un rendez-vous avec un conseiller.**

- **Perfectionner le simulateur du site demission-reconversion.gouv.fr :**
 - Inviter les utilisateurs du simulateur à se munir de leurs certificats de travail pour avoir les dates exactes des périodes d'emploi précédant l'activité en cours.
 - Inviter les candidats au dispositif à demander à leur entreprise la modalité de l'indemnisation du chômage.
- **Le calcul définitif ne peut pas continuer d'être effectué après la démission. Permettre une estimation avant, communiquée sous réserve de validation a posteriori, sur présentation des attestations employeurs.**
- **Dans un souci d'équité, le législateur devrait étendre le dispositif PRP aux salariés de droit privé d'une entreprise publique.**

5.2. Des irritants du quotidien

5.2.1 L'allocation décès

Le sujet a déjà été maintes fois évoqué, pourtant les médiateurs continuent d'être saisis de situations invraisemblables. Le rapport 2020¹¹ préconisait un nécessaire assouplissement des conditions d'accès à l'allocation décès :

11. Rapport annuel 2020, « L'attribution ou non du capital décès », p. 94.

Dès qu'un demandeur d'emploi est entré ... à l'hôpital dans lequel il finit par décéder, le capital décès doit être versé à son conjoint survivant, sans tenir compte des changements de sa situation administrative susceptible d'être intervenus entre-temps. On ne peut pas continuer de reprocher aux gens de ne pas être mort dans les conditions prévues au contrat.

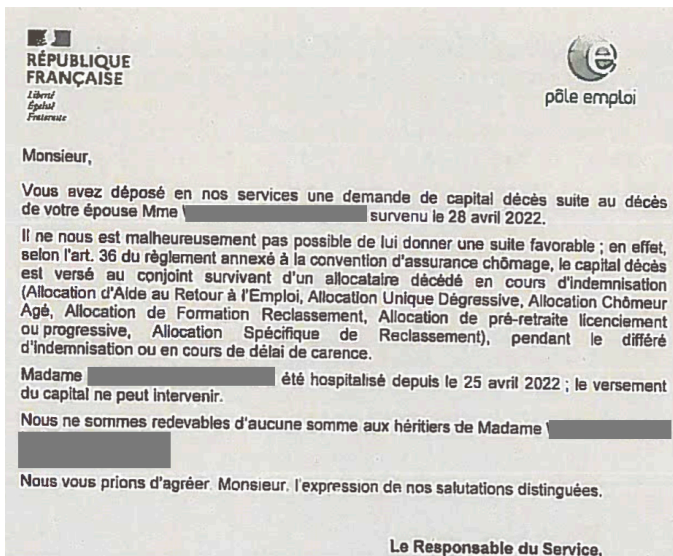
Ce sont toujours des récits poignants avec des contextes terribles de détresse et d'injustice, dans une période douloureuse pour les familles. Alors qu'elles sont encore dans la souffrance du deuil, Pôle emploi est le porteur involontaire d'une cruelle absurdité qui verse sur les blessures le sel de l'incompréhension.

Tels sont les effets de la réglementation de l'Assurance Chômage qui régit le capital décès et prévoit que le défunt doit être indemnisé en qualité de demandeur d'emploi au moment de son décès. Concrètement, hormis la mort subite, toutes les autres situations semblent exclues, notamment la maladie et le décès à l'hôpital qui concerne la majorité des Français.

Les préconisations formulées par les médiateurs illustrent le caractère inadapté de cette réglementation. Au quotidien, la conduite de la médiation sur ces sujets est difficile. Trop souvent, il devient indécent de questionner les proches pour comprendre les circonstances précises du décès, comme le fait que le défunt ait été emmené à l'hôpital « à moitié mort ». Le médiateur, dans la phase d'écoute et de prise en compte du litige, est le témoin de la douleur profonde des personnes qui peinent à comprendre l'absurdité et l'incongruité d'une réglementation que les agences Pôle emploi appliquent malgré elles, sans pouvoir y déroger.

Madame S.I., âgée de 59 ans, a suivi une formation proposée par Pôle emploi jusqu'au 25 mars 2022, date à laquelle elle a fait un AVC foudroyant. Elle a été admise à l'hôpital en état de mort cérébrale mais, compte-tenu du protocole de don d'organes et afin de maintenir ses organes vitaux, elle a été placée dans le coma. Son décès officiel n'a été acté que 3 jours plus tard, par le service neurologique du CHR.

Son époux a formulé auprès des services de Pole emploi une demande de versement du capital décès qui lui a été refusée au motif que la défunte n'était pas indemnisée en ARE le jour de sa mort.



*Horreur administrative et orthographe défailante :
le courrier adressé au mari de la défunte.*

De : DelDDD@defenseurdesdroits.fr

Envoyé : 30 mai 2022

À : Médiateur Régional

Mon attention a été appelée par Mme V.L, contestant le refus de versement du capital décès suite au décès de son mari.

Le motif de refus invoqué serait la localisation du décès intervenu en séjour d'hospitalisation du 09/02/2022 au 15/02/2022.

Sauf interprétation erronée de ma part de l'article 36 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019, aucune disposition réglementaire ne régleme le lieu de décès, dès lors que le demandeur d'emploi décédé était en cours d'indemnisation ou en période de différé d'indemnisation ou de délai d'attente.



Madame V.L. a formulé auprès des services de Pôle emploi une demande de versement du capital décès qui lui a été refusée au motif que le défunt n'était pas indemnisé en ARE le jour de sa mort, mais au titre des indemnités journalières de la sécurité sociale.

Les conditions actuelles d'attribution de l'allocation décès sont trop souvent déconnectées des réalités et des évolutions sociétales. A ce sujet, **l'Unédic apportait en son temps, au Médiateur National, les précisions suivantes** sur les conditions d'attribution de l'allocation décès.

« Vous relevez que le conditionnement de l'allocation décès à la survenance du décès en cours d'indemnisation exclut de fait les décès survenus hors période d'indemnisation, par exemple pendant une hospitalisation relevant de la prise en charge au titre de la sécurité sociale. De ce fait, vous préconisez un assouplissement des conditions d'accès d'allocation chômage.

Une modification des conditions d'obtention peut avoir du sens au vu des éléments exposés. Toutefois, il est utile de rappeler que l'existence de différents régimes de protection sociale est liée à l'hétérogénéité des risques couverts. L'un des principes structurants de leur articulation conduit à empêcher le cumul de prestations. Ainsi, certains événements constituent des causes d'interruption ou suspension du versement de l'ARE comme notamment et par exemple la prise en charge par la sécurité sociale (Code sec. soc; art. 25 règlement annexé au décret 797-2019). »

On peut l'entendre sous un angle purement juridique, mais on peut aussi considérer que la mort en situation de demandeur d'emploi, et son allocation décès par extension, sont à dissocier de la prise en charge par la sécurité sociale.

Préconisation

On peut s'interroger sur la pertinence de l'allocation décès, trop difficilement applicable et déconnectée des réalités de la vie contemporaine sous sa forme actuelle. Pour la pérenniser, l'allocation décès nécessite d'évoluer.

5.2.2 PNDS et demandeurs d'emploi non indemnisés, sans préjudice pour Pôle emploi

Monsieur A. C. a 22 ans. Il a épuisé son droit ARE le 30 juin 2021. Le 6 septembre 2021, il reprend un emploi en intérim jusqu'au 7 avril 2022. Lors de son actualisation du mois de septembre 2021, il ne déclare pas son activité salariée. Au cours de l'entretien avec sa conseillère, il signale sa reprise d'activité et le fait de ne pas avoir déclaré le mois de septembre, car cette démarche était trop compliquée pour lui (c'est la première fois qu'il est inscrit comme demandeur d'emploi). Il a ensuite bien déclaré d'octobre 2021 à avril 2022.

Le 20 mai 2022, un refus d'ouverture de droits lui est opposé, au motif d'un nombre d'heures travaillées insuffisant, du fait que le mois de septembre n'est pas pris en compte.

Le 17 juin 22, l'IPT refuse de prendre en compte la période de septembre 2021. Le 20 juin 22, Monsieur AC tente de mettre fin à ses jours.

Pas un rapport annuel¹² qui ne pointe le dispositif PNDS, « périodes non déclarées sanctionnées ». C'est l'une des dispositions les plus incomprises qui soit, puisqu'elle consiste à effacer et sanctionner les périodes de travail non déclarées à Pôle emploi par les demandeurs d'emploi non indemnisés. Ne percevant pas d'allocations, ils ne causent aucun préjudice. Mais

12. Rapport 2020, PNDS : l'incompréhensible, § 3.7.1, p. 69.

Rapport 2019, Les périodes non déclarées, § 3.3.2, p.44.

Rapport 2017, Les périodes non déclarées, § 4.3.3, p. 41.

ils sont pénalisés pour n'avoir pas exécuté une formalité purement administrative.

Finalement sensibilisée, l'Unédic recommande maintenant aux instances paritaires (IPR et IPT) de recevoir ces situations avec « bienveillance ». Malheureusement, le message ne semble pas avoir été entendu dans toutes les régions de France...

5.2.3 La période de référence affiliation (PRA)

On rappelle que par décret du 14 avril 2020¹³, le gouvernement a pris des mesures d'urgence, afin de limiter pour les demandeurs d'emploi les effets de la crise sanitaire. Cela a notamment consisté à allonger automatiquement la période de référence d'affiliation (PRA), au cours de laquelle est recherchée la durée minimale d'affiliation requise pour ouvrir ou recharger un droit. Pôle emploi a reçu pour consigne d'appliquer cette mesure d'allongement de la PRA à tout demandeur d'emploi sollicitant une ouverture de droit. Mais cette application systématique se heurte aux nouvelles règles d'assurance chômage d'octobre 2021 et révèle des situations dans lesquelles cet allongement impacte négativement le calcul de l'indemnisation. La Direction de l'indemnisation et de la réglementation de Pôle emploi (DIR) s'est tournée vers le Médiateur National afin de le prévenir des « effets de bord » liés à l'allongement de la PRA.

13. Voir aussi les décrets n° 2020-929 du 29/07/2020, n° 2020-1716 du 28/12/2020 et n° 2021-346 du 30/03/2021.

On a décrit en détails les effets de ce dispositif dans le rapport 2021¹⁴. En 2022, les Médiateurs Régionaux ont ainsi reçu 5 779 demandes de médiation liées à la PRA allongée. Pour certaines régions, cette charge est très lourde et, en réalité, elle n'offre guère de plus-value, puisqu'un travail de recalcul et de comparaison des droits doit toujours être effectué en agence (charge également importante !). Dans le fonctionnement actuel, on aboutit à une situation étrange, qui consiste à appliquer systématiquement la mesure d'exception et à imposer une démarche de réclamation pour bénéficier du droit commun... Comme nous l'écrivions en 2021 :

⋮ Pourquoi appliquer systématiquement une mesure dite
⋮ exceptionnelle à tous les demandeurs d'emploi, dès lors qu'elle peut
⋮ s'avérer moins avantageuse que la règle de droit commun ?

À cet égard, le dispositif spécifique appliqué aux intermittents du spectacle a pu paraître plus logique. À défaut d'être plus simple... Les intermittents avaient jusqu'au 30 décembre 2021 pour déposer une DREX (demande de réexamen expresse des droits) afin de bénéficier d'une ouverture de droit calculée sur la PRA allongée¹⁵. En l'absence de DREX, leur droit à compter du 1^{er} janvier 2022 a été calculé sur une PRA de 12 mois. Les demandes de médiation reçues à Pôle emploi Services contestait cette PRA de 12 mois et invoquaient notamment :

14. Rapport annuel 2021, « Impact et conséquences de l'allongement de la période de référence d'affiliation (PRA) », page 27.

15. Décret n°2020-928 du 29 juillet 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement des artistes et techniciens intermittents du spectacle et décret n° 2021-1034 du 4 août 2021.

- un manque d’informations par Pôle emploi,
- une confusion entre DREX et consentement pour réexamen de fin de droit,
- le sentiment d’avoir été incité à déposer une demande de renouvellement de droit au lieu d’une DREX.

De : ic@gmail.com

Date : mercredi 23 mars 2022

À : Médiatrice Pôle emploi Services

Bonjour je vous contacte suite à une réclamation rejetée hier soir. En effet j’ai fait appel au 3949 à plusieurs reprises l’année dernière pour savoir si je devais demander un renouvellement anticipé ou laisser courir mes droits jusqu’ au 31 décembre 2021 pour que le calcul de mon taux soit le meilleur, ce à quoi on m’a répondu de ne pas faire de renouvellement anticipé. J’ai donc suivi ce conseil.

Mais lorsque mon renouvellement a été effectif j’ai constaté que je perdais quasiment 10€ journalier sur mes allocations. Suite à cette mauvaise surprise j’ai recontacté pôle emploi qui m’a alors dit que j’aurais dû faire une demande de renouvellement anticipé, soit l’inverse de ce q on m’avait conseillé.

5.2.4 Le droit à l’erreur à Pôle emploi et son traitement par les IPR

Rappels sur le droit à l’erreur des usagers

Le droit à l’erreur est un thème cher aux médiateurs car il est porteur de valeurs de bienveillance et tempère la posture de suspicion instinctive manifestée par certaines administrations

envers leurs usagers. Il devait être incarné par la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) du 10 août 2018, qui prévoyait qu'un usager qui se trompe dans ses déclarations n'encourrait pas de sanction lors de sa première erreur, si elle n'était pas intentionnelle. Mais ces bons principes ont été revisités par le ministère du travail, ouvrant d'abord un débat autour de ce qui était une sanction et ce qui n'en n'était pas une, puis limitant l'impact de la loi à Pôle emploi à deux champs. Autant dire pas grand-chose :

- La non-application d'une sanction, lorsque c'est la première fois *et seulement dans le cas de non-déclaration d'une courte période d'activité professionnelle*,
- La remise automatique des majorations de retard et pénalités pour les employeurs primo-débiteurs qui ont régularisé leur situation dans le mois suivant l'exigibilité des sommes.

On le répètera encore et encore, Pôle emploi avait déjà été écarté de la même façon du champ d'application des décrets de novembre 2014 instaurant le nouveau principe du « silence de l'administration vaut accord ». C'est ainsi que les fonctionnaires revisitent la volonté politique, voire la vident de toute substance¹⁶. Ces restrictions visent toujours à contenir les droits des usagers.

Les erreurs de Pôle emploi et leur traitement par les IPR

Pôle emploi commet lui aussi des erreurs et, lorsqu'il les répare, c'est plutôt pour rentrer dans ses frais qu'au bénéfice du demandeur d'emploi — bien qu'il faille être objectif et rappeler

16. Rapport annuel 2019, « Le droit à l'erreur », page 24.

Rapport annuel 2018, « Quand l'ESSOC s'invite à Pôle emploi », p. 29.

que c'est le plus souvent en application de règles dont il n'est pas l'auteur. L'erreur de Pôle emploi, rapportée au nombre d'opérations effectuées chaque jour, est inévitable, humainement, techniquement, statistiquement. En conséquence, elle n'accuse personne.

Mais Pôle emploi n'opère pas tout seul et, dans la galaxie qui gravite autour de lui, il est des instances qui méritent d'être remarquées : les IPR et les IPT. Ce sont elles, le plus souvent, qui ont à gérer les conséquences de ces erreurs en matière d'indemnisation, notamment les trop-perçus et les dettes qui en résultent. Dans les exemples ci-dessous, on verra qu'une intervention du médiateur est souvent requise pour faire progresser la demande :

Le 28 avril 2022, l'agence de Madame T. S. a constaté deux trop-perçus, de 1 894,80 euros et de 2 426,37 euros respectivement, à la suite d'une reprise erronée de ses droits à l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE).

Cette erreur a pour origine deux réponses contradictoires de la Direction des Opérations, en 2018. La première préconisait un rejet de sa demande d'allocations pour droits déçus et la seconde une reprise des droits. C'est la reprise qui a été appliquée en novembre 2018 et, lorsqu'elle se réinscrit en 2022, la Direction des Opérations estime que la reprise n'aurait pas dû avoir lieu. Le 14 juin 2022, l'IPT a refusé de lui accorder une remise gracieuse, estimant que l'origine des trop-perçus n'était pas expliquée dans le rapport préparé par l'agence.

Sur la préconisation du médiateur, un second passage devant l'IPT a été organisé et l'instance a constaté la prescription de l'action en recouvrement pour la première dette et a accordé l'effacement total de la seconde.

Pôle emploi réclame à Madame L. et à Madame G. deux trop-perçus de 2 039,65 € et 3 881,78 € respectivement. Dans les deux cas, Pôle emploi a oublié de cocher dans l'informatique une case de fin de disponibilité du secteur public entraînant un arrêt de paiements, lesquels ont continué à être versés à tort. Sur note d'information du médiateur invoquant l'erreur de Pôle emploi, l'IPR décide de la remise totale de la dette dans les deux situations.

Monsieur B. C. s'est vu refuser sa demande d'allocation ARE car il avait démissionné de son dernier emploi le 29 septembre 2021. Il a effectué un recours devant l'IPT et Pôle Emploi s'est trompé : son agence lui a notifié deux fois de suite une décision favorable de l'instance, alors qu'elle avait prononcé un refus. Elle s'est rendu compte de son erreur, un mois plus tard.

Son agence lui a proposé de représenter exceptionnellement sa demande auprès de l'IPT. Puis, après quatre mois d'attente, elle lui annonce finalement que cette représentation ne peut avoir lieu. C'est le médiateur régional qui obtient finalement un deuxième passage devant l'IPT et l'ouverture de droits de Monsieur B.C.

Le Médiateur Régional a été saisi de la situation de Monsieur S. R. par le délégué de la Défenseure des droits. À la suite d'une erreur d'attribution d'une attestation employeur, sur le compte d'une autre personne, Pôle emploi lui notifie un trop-perçu de 33 952,88 euros. Monsieur R. était SDF à ce moment-là. L'Instance Paritaire Régionale (IPR) refuse d'effacer la dette.

Madame L. M. est redevable d'un trop-perçu de 4 000 € sur son ARE : Pôle emploi vient de remettre en cause ses droits qu'il a repris à tort, ainsi que la prolongation de l'ARE dans le cadre des mesures Covid. Sa situation est présentée à l'IPR qui refuse d'effacer sa dette. Le médiateur demande un deuxième passage devant l'instance et ajoute un mémo, sur la foi duquel l'instance efface le solde restant à devoir. Madame L. ne comprend cependant pas pourquoi il n'y a pas d'effacement total dès lors que l'erreur de Pôle emploi est reconnue.

Monsieur B. V. se voit notifier un trop-perçu de 2 795,52 € à la suite de la mauvaise gestion par Pôle emploi de son activité non salariée (confusion entre micro-entreprise et entreprise individuelle). Malgré l'erreur signalée de Pôle emploi, l'Instance Paritaire Régionale (IPR) refuse d'effacer la dette. À l'issue de la médiation, la dette est maintenue mais il obtient un échéancier de remboursement en 6 fois.

Mme F.M. se voit notifier un trop-perçu de 968,75 €. Elle a été radiée le 5 novembre 2021 pour reprise d'emploi. Cela a provoqué une actualisation automatique du mois d'octobre 2021 qui lui a été payé à tort puisqu'elle travaillait. Mais elle n'avait pas pu faire sa déclaration mensuelle du fait de la radiation par Pôle emploi. Sa situation a été présentée en IPT le 19 mai 2022 et son agence a indiqué comme motif du trop-perçu : « travail non déclaré ». Sa demande de remise a été rejetée. Le médiateur a représenté sa situation à l'IPT, avec le motif : « Paiement à tort de Pôle emploi, suite à actualisation automatique ». Mais l'IPT a émis un 2^e refus.

De : gab@gmail.com]

Envoyé : jeudi 15 septembre 2022

À : Médiateur National

Je fais suite à votre courrier de refus d'effacement de dette, j'aimerais connaître le motif de ce rejet. Aujourd'hui, je n'ai plus du tout de revenu du fait de ma tentative de création d'entreprise. Étant donné que vous avez refusé de me verser l'ARCE pour le motif que ma micro-entreprise a été immatriculée que le 26 juillet du fait d'un retard de l'URSSAF, tout mon projet est tombé à l'eau.

Je suis dans l'impossibilité de rembourser cette somme. J'ai toujours travaillé et cotisé en France et aujourd'hui on me traite comme un fraudeur, un voleur... Je suis consterné par un tel acharnement. Aujourd'hui, nous ne savons pas comment nous allons pouvoir finir le mois et nous acheter de la nourriture.

On voit que les dysfonctionnements des services Pôle emploi ont un impact dans les relations avec les IPR/IPT. Les consignes de bienveillance dispensées par l'Unédic sont suivies par certaines instances. On rappelle que, dans leurs décisions, les IPR ne sont tenues par aucun texte et qu'elles se prononcent de manière *souveraine*. C'est alors que le demandeur d'emploi peut plonger dans un sentiment d'un déni de justice, assimilant IPR et Pôle emploi, ce dernier étant tenu comme seul responsable de ses déboires et des décisions de l'instance.

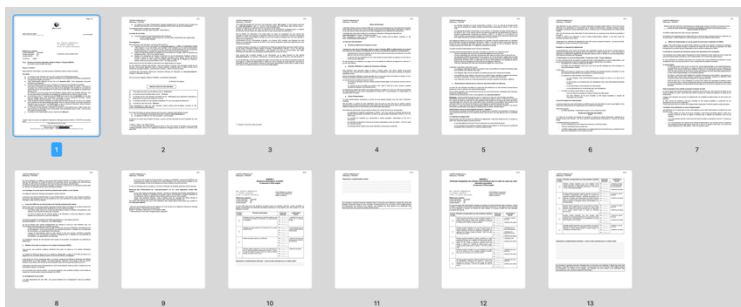
5.2.5 Le placement du médiateur dans les courriers

Les services de Pôle emploi utilisent largement des courriers types fournis par le service d'information et on le comprend

aisément. Mais ils ont aussi la faculté de rédiger des courriers plus personnalisés, ce dont on peut se féliciter. Si le placement du médiateur est validé et calibré dans les premiers, il est plus aléatoire dans les seconds.

On l'a souvent décrit au fil des rapports, les agences tendent souvent à percevoir le Médiateur Régional comme un soutien. Ainsi, il n'est pas rare que, dès un premier courrier, les coordonnées du médiateur soient communiquées, « si vous souhaitez contester cette réponse ». L'étape de la première réclamation en agence risque ainsi de se trouver escamotée.

Il est certain cependant que, devant la complexification et la judiciarisation des relations, les courriers prennent un embonpoint effrayant. Le meilleur exemple est la notification d'attribution de l'ARE, **qui comprend dorénavant 13 (treize) pages !**



Il y a là un mélange entre les voies de recours, la réclamation et le processus médiation. Dès la page 3, figure la possibilité de déposer une réclamation ou de saisir le médiateur, ce qui porte à confusion car on pourrait croire que la médiation est une voie de recours qu'on exercera en cas de besoin, indépendamment du circuit légal de la réclamation.

On le répète : Pôle emploi obéit là à des critères juridiques dont il n'est pas toujours l'auteur. Le droit administratif, par exemple, impose d'exposer « toutes » les voies de recours et de contestation dès la notification de la décision. Il en résulte une apparente complexité, un casse-tête impossible à résumer en mots simples et la tentation, pour le demandeur, de commencer par les actionner toutes en même temps. Mais ces courriers-là sont préformatés et sont fournis par le service informatique.

Il en va autrement des courriers rédigés directement en agence et qui proposent directement de saisir le médiateur, dès la première notification de décision ou la première réponse. On peut aussi voir dans cette démarche, la difficulté à recevoir ces réclamations, tant par submersion sous la quantité que par manque de culture de la réclamation, dont les progrès réels n'ont peut-être par encore irrigué toutes les ramifications du réseau.

Préconisation

En matière de courriers, les procédures de traitement des réclamations doivent être rappelées et distinguées des demandes de médiation, qui sont elles aussi dotées de leurs procédures propres.

L'envoi direct ou trop précoce vers le médiateur altère le traitement complet de la réclamation par l'agence et le fonctionnement du médiateur.

ANNEXES

Activité et interventions des Médiateurs Régionaux en 2022

Les Médiateurs Régionaux reçoivent et traitent avec leurs collaborateurs les demandes de médiation, mais ils sont aussi les ambassadeurs de la médiation institutionnelle développée à Pôle emploi. À ce titre, ils assistent et participent à une variété de rencontres et manifestations liées à leur profession.

- **15 juin 2022**

Formation à « la pratique de la médiation administrative » à l'École régionale des avocats du Grand Est (ERAGE) à Strasbourg. Formation coanimée par le vice-président du Tribunal Administratif de Strasbourg et le secrétaire général du GEMME (Groupement européen des magistrats pour la médiation).

- **16 juin 2022**

6^{ème} rencontre régionale de la Médiation en Hauts-de-France, « Les évolutions de la médiation dans une société en crises », coorganisée par la médiation Pôle emploi, le Défenseur des Droits et le collectif de partenaires de la médiation institutionnelle (CAF, CARSAT, CPAM, URSSAF).

- **20 juin 2022**

« Comment développer la médiation administrative ? », conférence par Amaury Lenoir du Conseil d'État, organisée par la Fédération française des centres de médiation.

- **20 septembre 2022**

Visio conférence « Médiation et responsabilité sociales des entreprises » organisée par la Fédération Française des Centres de Médiation (FFCM) à l'occasion de leur 4ème rencontre de la médiation.

- **4 octobre 2022**

2ème rencontre de la médiation institutionnelle en Nouvelle Aquitaine.

Les Médiateurs Pôle Emploi

Médiateur National

Jean-Louis Walter

1 avenue du Docteur Gley - 75987 Paris Cedex 20

Adjoint: Érick Lendormy

Assistante : Catherine Coli

Conseillère juridique : Stéphanie de Lima

Dossiers sensibles et Assurance Chômage : Grégoire Lefébure

Rapport annuel et courriers sensibles : Philippe Lénard

Animation du réseau national : Patrick Salmon

Courrier et recevabilité : Daniel Werlé

Médiateurs régionaux

Auvergne-Rhône-Alpes

Christophe Bouchet

Médiateur Régional Auvergne-Rhône-Alpes

13 rue Crépet

CS 70402, 69364 Lyon Cedex 07

mediateur.ara@pole-emploi.fr

Bourgogne-Franche-Comté

Luc-Michel Horak

Médiateur Régional Bourgogne-Franche-Comté

Parc Valmy, Le Katamaran

41 avenue Françoise Giroud

21000 Dijon

mediateur.bfc@pole-emploi.fr

Bretagne

Nathalie Lillo
Médiatrice Régionale Bretagne
36 rue de Léon
35053 Rennes Cedex 9
mediateur.bretagne@pole-emploi.fr

Centre-Val de Loire

Laurent Deloison
Médiateur Régional Centre-Val de Loire
6bis rue André Dessaux, CS 99739,
45404 Fleury-les-Aubrais
mediateur.centre@pole-emploi.fr

Corse

Jean-Fabrice Laudato
Médiateur Régional Corse
Résidence Opéra, Boulevard Louis Campi
CS 50221, 20700 Ajaccio Cedex 9
mediateur.corse@pole-emploi.fr

Grand Est

Valérie Arnoux
Médiatrice Régionale Grand Est
1 avenue de l'Europe
Crystal Park
67300 Schiltigheim
mediation.grandest@pole-emploi.fr

Guadeloupe

Catherine Petit
Médiatrice Régionale Guadeloupe
ZAC Pôle Caraïbes,
Bâtiments 1 et 2
97139 Les Abymes
mediateur.guadeloupe@pole-emploi.fr

Guyane

Jean-Yves Ursule
Médiateur Régional Guyane
BP 223, 97325 Cayenne Cedex
mediateur.97310@pole-emploi.fr

Hauts-de-France

Cyril Suquet
Médiateur Régional Hauts-de-France
28/30 rue Élisée Reclus
59650 Villeneuve d'Ascq
mediateur.hdf@pole-emploi.fr

Ile-de-France

Séverine Broilliard
Médiatrice Régionale Ile-de-France
Immeuble le Pluton, 3 rue Galilée
93884 Noisy-le-Grand cedex
mediateur.idf@pole-emploi.fr

Martinique

Florence Troudart
Médiatrice Régionale Martinique
BP 1067
97209 Fort-de-France Cedex
mediateurmartinique.97210@pole-emploi.fr

Mayotte

Abdallah Attoumani
Médiateur Régional Mayotte
Résidence de l'Horloge,
33 lot des hauts Vallons
97600 Mamoudzou
abdallah.attoumani@pole-emploi.fr

Nouvelle-Aquitaine

Valérie Daunas
Médiatrice Régionale Nouvelle-Aquitaine
TSA 90 001
33056 Bordeaux Cedex
mediateur.alpc@pole-emploi.fr

Normandie

Annie Martin-Vitart
Médiatrice Régionale Normandie
90 avenue de Caen
CS 92053, 76040 Rouen Cedex 1
mediateur.normandie@pole-emploi.fr

Occitanie

Sofia Fernandes
Médiatrice Régionale Occitanie
33/43 avenue G. Pompidou
31131 Balma Cedex
mediation.occitanie@pole-emploi.fr

Pays de la Loire

Franck Turenne
Médiateur Régional Pays de la Loire
1, rue de la Cale Crucy,
44179 Nantes Cedex 4
mediateur.pdl@pole-emploi.fr

PACA

Laurent Estroumza
Médiateur Régional PACA
34 rue Alfred Curtel,
13010 Marseille
mediateur.paca@pole-emploi.fr

Réunion

Josée Terrentroy
Médiatrice Régionale Réunion
Centre d'affaires Cadjee, Bâtiment C
62 Bd du Chaudron, BP 7131
97713 Saint-Denis Cedex 9
mediateur-reunion.97410@pole-emploi.fr

Pôle Emploi Services

Dominique Cavalier-Lachgar
Médiatrice Régionale Pôle Emploi Services
390 rue d'Estienne d'Orves,
92709 Colombes Cedex
mediateur.poleemploiservices@pole-emploi.fr

Charte du Médiateur National

Création : Avril 2013

Actualisation : Février 2021

Cette actualisation tient compte des acquis de la formation de médiateur, dispensée par le CNAM depuis 2019 à l'attention des médiateurs de Pôle emploi.

Elle intègre l'évolution des pratiques professionnelles et l'expérience acquise par les médiateurs de Pôle emploi.

Elle insiste sur les engagements réciproques des parties dans le cadre de la médiation.

Elle rappelle que la médiation a pour objet de restaurer le dialogue entre le demandeur et Pôle emploi, en vue de faire émerger une solution, acceptable pour les deux parties, au différend qui les oppose.

Cette Charte prévient aussi de la possibilité de non-aboutissement du processus. Cette précision est rendue nécessaire par la difficulté observée, chez certains requérants, à accepter une issue de médiation différente de ce qu'ils espéraient

Actualisation : Mai 2022

Elle intègre la mise en œuvre de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 et le décret no 2022-433 du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire (MPO).

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

(Article L.5312-12-1 du code du travail)

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.

Charte

du Médiateur National Pôle emploi

La présente charte est fondée sur la lettre et l'esprit de la loi n°2008-758 du 1er août 2008, ainsi que sur les textes nationaux et européens, régissant les procédures de résolution à l'amiable des litiges. Entrer en médiation revient pour les parties à en accepter l'esprit et les principes.

1. L'esprit de la médiation

La capacité à saisir le Médiateur illustre la volonté du législateur de doter Pôle emploi d'un processus de règlement amiable des différends, pour les demandeurs d'emploi, les entreprises et les partenaires de Pôle emploi. C'est un moyen simple et légal fondé sur une démarche volontaire, non contraignante. Le Médiateur est animé par des valeurs de service, d'écoute et d'équité. Il intervient de façon indépendante, impartiale, neutre et personnalisée. La médiation est gratuite pour les requérants, car préfinancée par l'institution Pôle emploi.

L'engagement dans le processus de médiation comprend l'adhésion aux principes suivants :

Respect et consentement mutuel — L'ouverture d'une médiation suppose le consentement libre et éclairé de chacune des parties à un nouvel examen d'un différend, ce dernier ayant déjà fait l'objet d'une réclamation et d'une réponse de Pôle emploi. Le consentement du demandeur est réputé acquis dès lors qu'il choisit de saisir le Médiateur. Il peut le retirer à tout moment.

Confidentialité — La médiation est soumise à la confidentialité. Les informations échangées au cours du processus de médiation ne peuvent pas être divulguées en dehors des parties (sauf accord express donné par le demandeur et Pôle emploi).

Sincérité, neutralité — Le Médiateur intervient pour rétablir un dialogue constructif entre les usagers et les services de Pôle emploi, au cours duquel il fait s'exprimer la vision de chacun et fait émerger, autant que possible, une solution acceptée par les deux parties. Chacune d'elles s'engage dans cette démarche avec bonne foi et sincérité.

La médiation peut être interrompue à tout moment par l'une ou l'autre des parties, ou par le Médiateur s'il constate que les conditions de sa poursuite ne sont plus réunies.

2. La demande de Médiation

Toute personne, physique ou morale, qui souhaite **contester la réponse reçue à la suite d'une première réclamation auprès d'une agence ou d'un service de Pôle emploi**, peut faire une demande de médiation auprès du Médiateur.

La demande de médiation n'influe pas sur les voies de recours existantes et elle n'interrompt pas le délai de recours contentieux, sauf dans le cadre de la Médiation Préalable obligatoire avant la saisine du tribunal administratif¹⁷.

Elle peut être adressée directement par les intéressés, mais aussi par l'intermédiaire de tiers habilités, comme les délégués du Défenseur des droits notamment.

La demande de médiation peut être envoyée au Médiateur National ou au Médiateur Régional. C'est le Médiateur Régional

17. Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 et décret n° 2022-433 du 25 mars 2022.

qui conduit la médiation et qui organise les échanges avec les services de Pôle emploi concernés. La demande de médiation doit être matérialisée par courrier ou email.

3. Les conditions pour la prise en compte de la demande de médiation

Conformément à la loi, la demande de médiation doit avoir été précédée d'une première démarche auprès de l'agence ou des services de Pôle emploi. Ces premières réclamations ou les demandes de renseignements ne relèvent pas de la médiation.

La prise en compte de la demande de médiation est confirmée dans un délai de 7 jours à compter de sa réception.

4. Le processus de médiation

Le Médiateur est indépendant des services de Pôle emploi. Il recueille les positions des parties en conflit, il échange avec elles en faisant émerger la possibilité d'un règlement amiable.

Le médiateur ne prend pas de décisions, il conduit un processus qui peut l'amener à formuler des préconisations à l'attention des services de Pôle emploi.

Il est possible qu'une médiation n'aboutisse pas dans le sens souhaité par le demandeur. En tout état de cause, le processus conduit le plus souvent les parties à s'écouter et à comprendre les décisions prises, apaisant par là-même le conflit.

Par nature, les préconisations du Médiateur sont uniques. Elles ne créent pas de précédents et ne font pas jurisprudence, elles ne sont pas transposables à d'autres situations d'apparence comparable.

5. Pour mieux connaître le fonctionnement de la médiation à Pôle emploi

Le Médiateur de Pôle emploi est un médiateur institutionnel. Sa fonction a été créée par la loi, pour qu'il dispose de tous les moyens d'un fonctionnement indépendant, distinct des services de Pôle emploi.

Pôle emploi est aujourd'hui l'une des institutions françaises les plus avancées en matière de traitement des réclamations et d'accès à un véritable processus de médiation.

Le Médiateur National est directement placé auprès du Directeur Général de Pôle emploi. Il coordonne et anime l'action des Médiateurs Régionaux. Il définit le fonctionnement de la médiation à Pôle emploi.

Les Médiateurs Régionaux sont placés auprès des Directeurs Régionaux, ils ont accès à toutes les informations utiles à leur mission. Ils exercent cette dernière en toute indépendance auprès des services de Pôle emploi.

Le Médiateur National présente au Conseil d'Administration de Pôle emploi un rapport annuel contenant notamment ses préconisations pour améliorer les services rendus aux usagers. Il est le correspondant du Défenseur des droits, les Médiateurs Régionaux sont ceux des délégués du Défenseur des droits de leurs régions.

Le Médiateur National
de Pôle emploi
est le correspondant
de la Défenseure des droits



Madame Claire Hédon

Défenseure des droits

3 place Fontenoy
75007 Paris

www.defenseurdesdroits.fr

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



*Club des Médiateurs
de Services au Public*

www.clubdesmediateurs.fr

Le rapport annuel du Médiateur National fait l'objet d'un dépôt légal
périodique à la Bibliothèque Nationale de France (BNF)
référéncé sous le n° 2650-748X.

« La situation s'est très rapidement débloquée et je vous en remercie. Je veux aussi souligner la qualité de votre réponse, car dans votre courrier vous avez su trouver les mots pour m'assurer que vous preniez mon cas en considération, ce qui m'a réellement tranquilisé. Rien ne remplace l'humanité dans les échanges. »

« Toujours efficace !! Très bonne nouvelle ! Je vous félicite pour votre compétence et votre efficacité c'est assez rare de nos jours, Merci encore ! »

« Votre réponse bienveillante prouve, s'il le fallait, l'utilité pour l'usager de cette mission de médiation qui met un peu de bon sens et d'humanité dans les rouages parfois aveugles de la stricte application de la réglementation. »



Rapport téléchargeable sur le site www.pole-emploi.org