

LE MÉDIATEUR NATIONAL

RAPPORT 2012

Avril 2013



SOMMAIRE

AVANT PROPOS

1. LA CHARTE DU MEDIATEUR NATIONAL.....	9
2. LES DONNÉES CHIFFRÉES	11
2.1. La nature des saisines	12
2.2. Les motifs de saisine	14
2.3. Les origines des saisines	16
2.4. Les suites données aux dossiers	18
3. L'ACTIVITÉ DES MÉDIATEURS AU QUOTIDIEN : UNE CHANCE POUR LES RÉCLAMANTS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	21
3.1. Les métiers du médiateur sont reconnus par l'institution Pôle emploi	21
3.2. Les Médiateurs Régionaux agissent dans le cadre d'un réseau national	22
3.3. Les Médiateurs Régionaux sont les interlocuteurs directs des Directeurs Régionaux	23
3.4. Les médiateurs respectent les principes fixés par la Charte des Médiateurs de Services au Public	23
4. LE RECOUVREMENT DES INDUS	35
5. DÉTECTION, ALERTE ET INTERVENTION SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS.....	39
5.1. La rémunération de fin de formation 2012	39
5.2. Les courriers de notification d'inscription à un stage, dits « courriers AC8X »	41
5.3. L'Allocation Equivalent Retraite : les conséquences de l'arrêt du 8 février 2012 de la Cour de Cassation	42

6. LE SUIVI DES PROPOSITIONS DES RAPPORTS PRÉCÉDENTS	45
6.1. Les propositions suivies d'effet.....	45
6.2. Les propositions en cours de mise en œuvre.....	49
6.3. Une proposition devenue sans objet	54
6.4. Les propositions restées sans suites.....	54

ANNEXES

AVANT PROPOS

Jean-Louis Walter
Médiateur National

L'année 2012 a été particulièrement active et, sur certains points, très positive. Presque partout, le rôle du Médiateur s'est trouvé renforcé, conforté dans son utilité, en interne comme en externe.

Toute cette année encore, j'ai poursuivi les visites de nos régions, pour rencontrer leurs directeurs et leurs services. Cette présence sur le terrain m'a permis de passer du temps dans les agences, de m'entretenir avec les demandeurs d'emploi, d'écouter leurs doléances, mais aussi leur satisfaction, face à l'accueil et au service rendu par des agents dévoués malgré des charges de travail importantes.

Lors de ces déplacements, j'ai poursuivi mes rencontres avec les délégués du Défenseur des droits. De manière systématique aussi, je me rends dans les Instances Paritaires Régionales de Pôle emploi (IPR), qui ont notamment la responsabilité d'examiner les demandes d'indemnisation ou de remise de dette. Établir une connexion entre elles et les Médiateurs Régionaux m'a toujours paru prioritaire. J'ai la satisfaction de constater que, de plus en plus, cette vision est partagée et perçue comme une évidence !

J'interviens beaucoup à l'extérieur également pour présenter notre organisation. En 2012 encore, j'ai été auditionné par une commission de l'Assemblée Nationale.

Naturellement, j'ai rencontré le Ministre du travail, Michel Sapin, à plusieurs reprises, je suis très sensible à sa disponibilité et à son écoute, ainsi qu'à celle de ses collaborateurs.

J'ai des rencontres régulières avec le Défenseur des droits, Dominique Baudis, dont je suis le correspondant. De nombreux dossiers sont traités en lien direct avec ses équipes.

Je suis particulièrement satisfait de la mise en œuvre de mes deux préconisations du rapport 2011 : la prise en compte de la prise d'acte en cas de démission pour non paiement des salaires pour ouvrir des droits à l'assurance chômage, d'une part, et la modification de la date d'effet des radiations, pour la fixer à celle de la notification de la décision, d'autre part.

Par ailleurs, une relation utile s'est établie avec l'Unédic pour avancer dans la bonne compréhension des dossiers. Ci-après, je fais aussi le point sur toutes les propositions émises depuis le premier rapport de 2009, en expliquant où l'on en est.

À l'ensemble de ces activités, que je mène toujours en lobbyiste comme au premier jour, s'ajoute naturellement l'activité de toutes les équipes que j'anime, qui ont reçu et traité en 2012, au national et en régions, 22 165 réclamations (+5% par rapport à 2011).

La rédaction de rapports contenant des propositions est une mission que la loi attribue au Médiateur National. C'est dans ce cadre, comme je l'avais annoncé, que j'ai publié en février 2013 un rapport spécifique consacré aux radiations. Un autre rapport spécifique, consacré aux indus, est d'ores et déjà en préparation.

Enfin, je présente ma Charte, qui fait partie intégrante du présent rapport, auquel elle est jointe. Ce document fondateur est directement utile et profitable aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Dans une société de défiance et de tension, dans laquelle les rapports humains s'électrisent, le médiateur est l'acteur d'apaisement qui facilite la mission de Pôle emploi, au cœur de la première angoisse des français : le chômage.

Malgré les progrès réalisés en 2012, assurer l'existence d'une entité indépendante au sein d'une institution comme Pôle emploi reste une gageure. Rien n'est acquis et tout peut bouger au gré des changements d'organisation ou de personnes.

Malgré mes déplacements et malgré les consignes du Directeur Général, il y a encore des régions dans lesquelles le Médiateur Régional n'arrive pas à être positionné auprès du Directeur Régional, comme le prévoit la loi.

A mon arrivée, j'avais opté pour le choix d'un médiateur « intégré », c'est-à-dire partie prenante de l'organisation. C'est pourquoi, par exemple, à ma demande, les emplois de médiateurs et de chargés d'appui au médiateur sont décrits dans le premier référentiel national des métiers de Pôle emploi. J'ai insisté pour que ces emplois appartiennent à la filière « relation de services », celle qui regroupe les emplois des agents en contact direct avec les demandeurs d'emplois et les entreprises.

La vocation du médiateur est d'évoquer sans complaisance et en toute indépendance les difficultés rencontrées et de faire des préconisations pour faciliter leurs résolutions. Il est donc prévisible que sa parole puisse parfois déranger, voire irriter !

Dans mon rapport spécifique sur les radiations, j'ai mis en évidence la propension à réécrire les notes et instructions. Il est difficile d'imaginer que tous les écrits nationaux soient à ce point abscons et détachés de la réalité qu'ils doivent être systématiquement réécrits.

Mais ce foisonnement réglementaire n'est ni caricatural, ni limité à Pôle emploi. La réglementation de l'assurance chômage est un corpus complexe, fait d'un empilement de conventions, d'accords d'application, de livres, de manuels, d'avis et de circulaires. Elle ne pose pas des principes mais codifie toutes choses et toutes circonstances, le corollaire est évidemment que l'imprévu reste sur le quai. Pôle emploi a pour mission de l'appliquer, sans marge de manœuvre.

Cette réglementation a besoin d'être modernisée. Née d'une époque où le CDI était la norme, elle peine à suivre l'évolution d'un marché du travail sur lequel les contrats à durée déterminée sont majoritaires ; « travail précaire » disent les associations de chômeurs ; CDD, intérim, missions, « activité conservée », disent les experts règlementaires.

J'ai la conviction que toute institution n'a de sens que par le service qu'elle rend à ses ayants droit. A cet égard, je ne fais pas mystère de mon vœu de voir s'ouvrir un vaste chantier de simplification pour évacuer l'hyperactivité administrative.

1. LA CHARTE DU MÉDIATEUR NATIONAL

Jean-Louis Walter
Médiateur National

En novembre 2011, devant le Conseil d'Administration de Pôle emploi, j'avais posé le principe d'une Charte du Médiateur. Par courtoisie pour Jean Bassères, il avait ensuite été décidé d'attendre sa prise de fonctions annoncée pour le mois suivant avant de la promulguer.

Une fois sa nomination effective, il s'est volontiers rallié à ce principe, émettant par ailleurs le vœu que soit aussi rédigée une instruction codifiant le traitement de toutes les formes de réclamations adressées à Pôle emploi. Cet exercice a pris du retard. Pendant ce temps, l'activité des médiateurs s'est naturellement poursuivie, dans le cadre de l'instruction n° 2011-81 du 6 mai 2011 du Directeur Général.

C'est une organisation qui fonctionne et qui traite plus de 22000 réclamations par an. Pourtant, hormis une page sur le site www.pole-emploi.fr, aucune communication n'a encore été faite sur la façon de déposer une réclamation auprès du Médiateur. Toutes les conditions étant réunies, le moment me paraît donc venu de le faire.

J'ai conçu la Charte du Médiateur National comme un vecteur privilégié de communication. Document grand public autant qu'engagement à valeur interne, elle formalise la capacité de Pôle emploi à prendre en compte l'individu et sa singularité.

Cette charte illustre aussi la vertu cardinale qui réside dans la lettre de la loi créant le médiateur. C'est un recours simple et légal.

Sur le modèle d'autres institutions modernes et comparables, cette Charte sera publiée sur le site public de Pôle emploi et disponible au téléchargement. Elle est jointe au présent rapport, dont elle fait partie intégrante.

2. LES DONNÉES CHIFFRÉES

Les chiffres témoignent d'une activité qui continue à croître, mais de façon plus modérée que les années précédentes. Le dispositif du Médiateur semble s'orienter vers un point d'équilibre.

Dossiers reçus et traités, du 1er janvier au 31 décembre 2012 :

Reçus par le Médiateur National : 3 253

Reçus par les Médiateurs Régionaux : 18 912

Total : 22 165

L'activité en région demeure très forte et c'est une tendance qui ne devrait pas s'inverser : 85% des personnes qui déposent une réclamation le font dans leur région. Les renforcements d'équipes dont ont bénéficié certains Médiateurs Régionaux en 2012 trouvent là toute leur justification.

Comme toujours, ces chiffres doivent être rapprochés des millions de dossiers que traite Pôle emploi chaque année et des **755 168** réclamations déposées en agences.

2.1. La nature des saisines

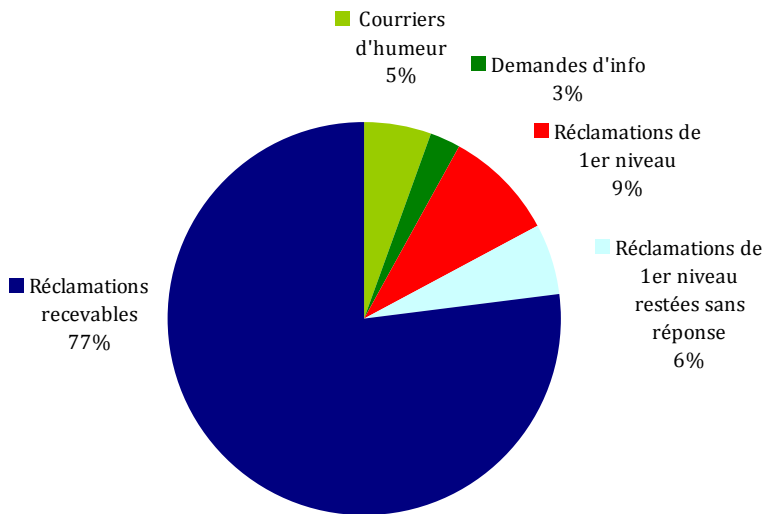
Le médiateur reçoit et traite les réclamations qui ont été précédées d'une première démarche auprès du service dont la décision est contestée. Cette condition est remplie dans 77% des réclamations reçues.

Si aucune démarche préalable n'est intervenue, la réclamation relève du premier niveau, qui est généralement celui de l'agence. 9% des réclamations reçues par les médiateurs sont dans ce cas et sont réacheminées vers le niveau compétent.

Si la démarche préalable a eu lieu mais est restée sans réponse, le médiateur traite la réclamation (6%).

Le médiateur est inévitablement destinataire de courriers d'humeur, mais aussi de simples demandes de renseignements. Il ne les traite généralement pas, à moins qu'une circonstance particulière le justifie.

A cet égard, le constat, déjà fait en 2011, de la violence croissante des courriers et des propos ne cesse de se confirmer. Menaces et chantage au suicide deviennent très courants.



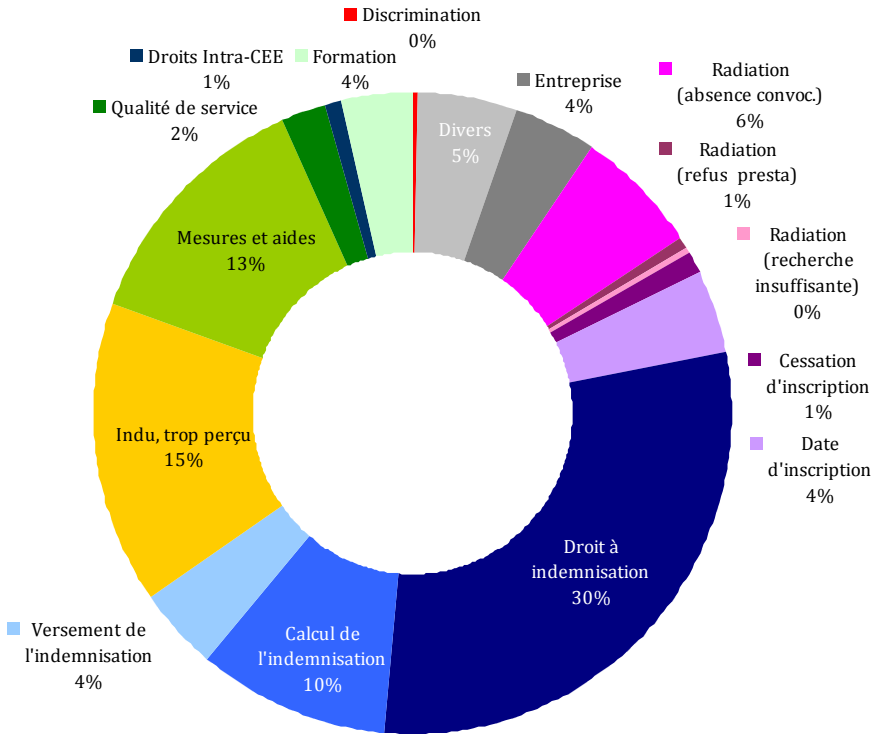
2.2. Les motifs de saisine

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

La part des réclamations relative à l'indemnisation reste à 60%, tandis que celle des radiations dépasse à peine 6%.

Les difficultés d'importation et d'exportation de droits à l'assurance chômage au sein de la CEE porte sur 107 réclamations en 2012, mais c'est un petit nombre qui dissimule de grandes difficultés humaines, administratives et règlementaires.

La rubrique « mesures et aides » demeure importante avec 2 881 dossiers, soit 13 % des réclamations. Elle concerne l'accès aux contrats aidés, mais surtout les aides à la reprise ou à la recherche d'emploi, aide au déplacement pour un entretien d'embauche notamment. Avec une charge émotionnelle toujours très lourde chez les demandeurs d'emploi, ces réclamations s'accompagnent le plus souvent de menaces de refus d'un emploi ou d'accusations de perte d'une opportunité professionnelle.



2.3. Les origines des saisines

L'immense majorité des réclamations est adressée au médiateur par les intéressés eux-mêmes (71%).

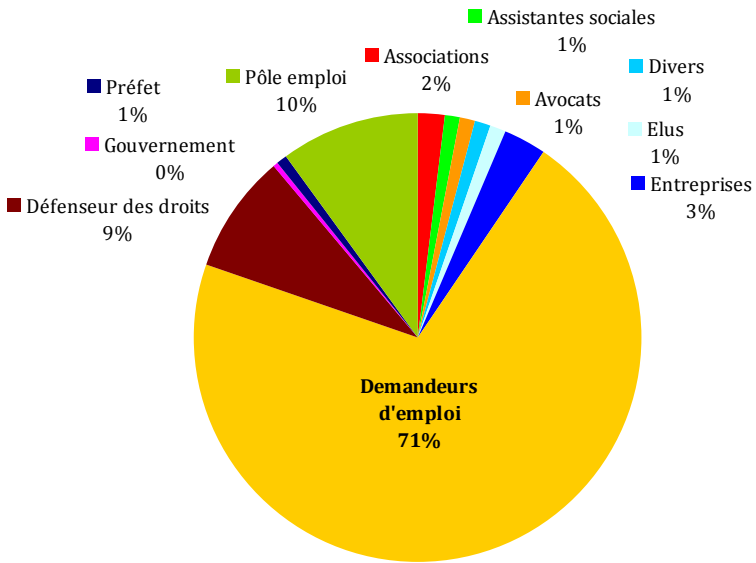
La part du Défenseur des droits représente presque 10% des réclamations traitées. Le Médiateur National est le correspondant du Défenseur des droits, les Médiateurs Régionaux sont les correspondants des Délégués du Défenseur des droits. A ce titre, des rencontres sont organisées régulièrement dans les régions.

L'année 2012 a fait émerger deux phénomènes.

Le premier concerne le nombre de réclamations qui sont adressées aux médiateurs par les agences Pôle emploi. C'est évidemment le signe de la complémentarité d'action, mais c'est aussi la validation du choix stratégique du positionnement du médiateur.

Le deuxième point concerne la multiplication des courriers d'avocats (155). C'était un phénomène peu courant jusqu'alors. Les courriers de compagnies d'assurances juridiques se multiplient également.

De plus en plus, le médiateur est sollicité par des associations de chômeurs. Dans un souci de service aux demandeurs d'emploi, il reçoit et traite ces réclamations (291 en 2012).



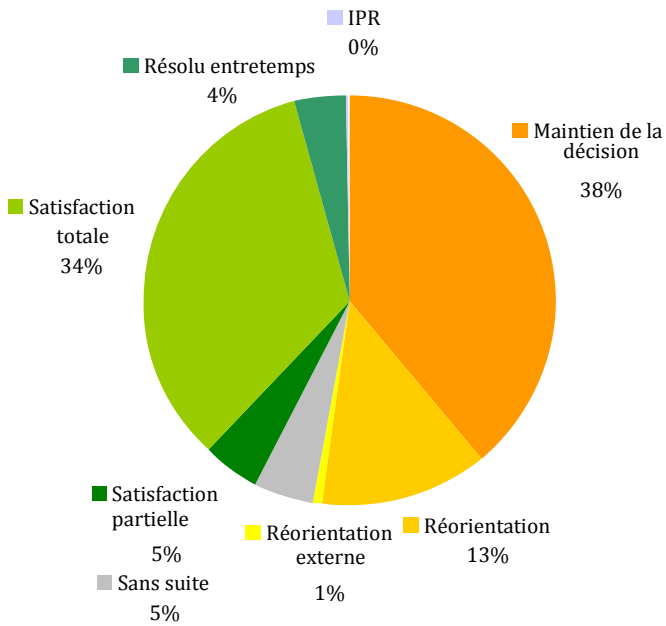
2.4. Les suites données aux dossiers

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

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

La catégorie réorientation désigne les sollicitations qui ne sont pas du ressort du Médiateur de Pôle emploi. Cela concerne d'abord les réclamations qui n'ont pas été précédées d'une démarche auprès des services concernés et pour lesquelles le Médiateur estime qu'une réorientation vers ce niveau est nécessaire. La réorientation peut également se faire vers d'autres services de Pôle emploi ou vers les médiateurs d'autres institutions, par exemple.

La catégorie sans suite désigne les courriers auxquels il ne peut être répondu en raison de leur nature, de leur contenu ou des circonstances. Outre les courriers d'humeur, elle comprend les réclamations récurrentes d'usagers auxquels il a déjà été répondu à plusieurs reprises et qui ne sont plus recevables faute de faits nouveaux. Mais il est aussi fréquent que l'absence de suite vienne du requérant, qui ne fournit pas les informations ou les pièces nécessaires à l'étude de sa réclamation.



3. L'ACTIVITÉ DES MÉDIATEURS AU QUOTIDIEN : UNE CHANCE POUR LES RÉCLAMANTS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Dans le précédent rapport du Médiateur National, ce chapitre consacré à « l'activité des Médiateurs au quotidien » décrivait dans le détail leur manière de travailler, de la réception d'une réclamation à la clôture du dossier. Ce texte montre que la réception, la lecture, la compréhension et l'analyse d'une réclamation nécessitent — entre autres — du temps et des savoirs multiples entretenus et développés en faisant vivre et croître quotidiennement un réseau professionnel.

3.1. Les métiers du médiateur sont reconnus par l'institution Pôle emploi

Le temps est nécessaire pour vérifier dans le détail si la réglementation a été correctement appliquée. Nombre de réclamants obtiennent en effet satisfaction à travers une bonne application de la réglementation demandée par le médiateur. Ce temps est nécessaire tout simplement pour réaliser, en toute indépendance, l'analyse globale, délocalisée et impartiale, de réclamations presque toujours complexes.

Cette exigence et la nécessité d'assurer la continuité du service offert par les médiateurs ont conduit à renforcer les équipes de ces derniers. Afin d'assurer une cohérence minimale entre les régions, les emplois de médiateur et de chargé d'appui du médiateur ont été définis à travers la rédaction de fiches emplois. Elles ont intégré le premier référentiel des métiers de Pôle emploi. En insistant sur « *les valeurs, dont l'écoute équilibrée, le respect scrupuleux des personnes et la confidentialité* », la description de ces métiers induit la posture qui est aujourd'hui attendue des médiateurs et de leurs collaborateurs.

3.2. Les Médiateurs Régionaux agissent dans le cadre d'un réseau national

Outre le travail sur la posture attendue, l'approche et la politique décrites ici visent aussi à lutter contre l'isolement et, voire, le risque de marginalisation des médiateurs et de leur fonction, en multipliant les possibilités de travailler en réseau.

Au cours de l'année 2012, des groupes inter-médiateurs ont été constitués afin de permettre à tous les médiateurs d'échanger, en groupe restreint, avec leurs pairs et avec le Médiateur National sur les situations les plus complexes qu'ils rencontrent. De manière plus large, c'est un dispositif global de réunions, affiché et précisé dans « une offre de services du Médiateur National », qui est désormais en place pour servir au mieux les Médiateurs Régionaux. Ce dispositif comprend, chaque année, un séminaire, cinq réunions nationales et plusieurs sessions des groupes inter-médiateurs précités. Enfin, un espace collaboratif a été créé afin de permettre aux médiateurs d'échanger entre eux et de capitaliser leurs pratiques, leurs savoirs et leurs outils. Cet ensemble concourt à l'animation nationale du réseau des Médiateurs Régionaux, confiée par la loi au Médiateur National.

3.3. Les Médiateurs Régionaux sont les interlocuteurs directs des Directeurs Régionaux

Placés auprès des Directeurs Régionaux dans les organigrammes, les Médiateurs Régionaux doivent être les interlocuteurs directs de ces directeurs. Ils ne sauraient en effet se limiter à traiter des réclamations de requérants. Ils ont toute légitimité pour émettre des propositions d'améliorations des organisations de travail aux Directeurs Régionaux. Ils ont aussi toute latitude pour accéder à tous les services et à toutes les informations dont ils ont besoin au sein de l'ensemble du réseau régional de Pôle emploi. Cette recherche d'informations est parfois effectuée à la demande du Médiateur National, par exemple sur des dossiers thématiques comme récemment, sur les radiations. Le Médiateur National agit de façon indépendante et lors de ses déplacements dans les régions et lors de ses échanges avec les Directeurs Régionaux, il veille à la consolidation de la fonction des médiateurs.

3.4 Les médiateurs respectent les principes fixés par la Charte des Médiateurs de Services au Public

Dans le présent rapport, en complément de ce qui a déjà été écrit dans les précédentes éditions, nous insistons sur les valeurs qui animent les médiateurs de Pôle emploi. Ceux-ci agissent en respectant les principes fixés par la Charte des Médiateurs de Services au Public. Ce texte de 2004 actualisé en 2010 cadre l'exercice de la fonction de médiateur en posant des règles déontologiques exigeantes et précises.

Tout d'abord, l'accès au médiateur est gratuit pour les demandeurs, dès lors que la première réponse reçue à leur réclamation ne les satisfait pas.

Ensuite les médiateurs agissent en respectant les règles suivantes :

- le respect des personnes, de leurs opinions et de leurs positions,
- la volonté de faciliter la recherche de solutions amiables aux différends,
- l'écoute équilibrée, disponible et attentive des parties : le médiateur fait de l'écoute un devoir,
- l'impartialité par rapport aux parties et à l'institution auprès de laquelle le médiateur exerce son activité,
- le respect du principe du contradictoire : le médiateur veille à ce que les parties aient la possibilité de faire connaître leur point de vue et de prendre connaissance de toutes les positions et de tous les faits avancés par l'autre partie,
- l'équité : en effet au-delà de la règle de droit applicable, il s'agit de prendre en compte le contexte propre à chaque cas,
- la transparence : le médiateur a un devoir d'information sur son rôle, le processus suivi et les résultats de son activité. Il l'exerce, notamment au travers de son rapport annuel qu'il rend public, ce rapport comportant également ses recommandations d'ordre général ou voies de progrès,
- la confidentialité : le médiateur est tenu à la confidentialité pour les données nominatives et les informations obtenues lors de l'instruction du litige.

Les médiateurs de Pôle emploi agissent pleinement dans le cadre qui vient d'être décrit. La description des situations réelles qui suivent illustre cette approche.

Lorsque le Médiateur privilégie le respect de la finalité de la mesure pour l'emploi au strict respect de la règle

Inscrite à Pôle emploi, Mme X. reprend un emploi de cuisinière pour une durée de 6 mois du 01/01/2012 au 30/06/2012 à une distance de 114 kms Aller Retour de son domicile. Pour se rendre à son travail, elle est obligée de prendre son véhicule et les frais d'essence s'élèvent à 300 €, alors que son salaire, lui, est de 1400 euros.

L'agence de Mme X. lui remet un dossier d'aide à la reprise d'emploi le 22 janvier 2012 et la directrice d'agence signe le formulaire le lendemain. Il est indiqué que Mme X. percevra une aide de 1000 euros, qui lui sera payée en 3 versements de 333,33 euros chacun après l'envoi des bulletins de salaire.

Mme X. a donc toutes les raisons de croire que cette aide lui est acquise. Dès fin janvier, elle envoie son premier bulletin de salaire. L'agence spécialisée qui traite le dossier constate alors que Mme X. avait déjà eu un premier CDD de trois mois dans le même établissement. En conséquence, sa demande d'aide se voit rejetée.

Mme X, qui ne comprend pas la situation, se tourne vers la directrice de son agence locale, laquelle intervient auprès de l'agence spécialisée pour expliquer qu'il n'avait pas été vérifié que Mme X. n'avait pas déjà travaillé chez cet employeur. Pour la directrice du site, cette erreur de Pôle emploi ne doit pas conduire à ne pas respecter les engagements pris. Mais la directrice de l'agence spécialisée refuse de déroger à la règle et refuse de payer les sommes promises à Mme X.

La directrice du site saisit alors la médiatrice régionale, en indiquant que son agence a induit Mme X. en erreur en lui indiquant des montants et en signant un formulaire sans vérifier le lieu de l'activité occasionnelle qu'elle avait précédemment exercée.

La médiatrice a alors formulé la recommandation en équité qui suit : *« Le rapport 2010 du Médiateur National de Pôle emploi cite des cas analogues où l'application de la règle nous éloigne de la finalité à laquelle vise l'aide à la reprise d'emploi au risque que des personnes refusent l'emploi ou l'abandonne, faute d'une aide matérielle essentielle pour elles. Je propose que Pôle emploi verse la somme de 1 000 euros au titre des déplacements quotidiens des trois premiers mois de la reprise d'emploi de Mme X. »*. Le Directeur régional a accepté cette recommandation et Mme X. est effectivement payée.

Lorsque le Médiateur constate que Pôle emploi ne tient pas ses engagements écrits

Mme Y. suit une formation d'infirmière initialement prévue du 24 septembre 2007 au 7 novembre 2010.

Ayant redoublé sa première année, la fin de sa formation est reportée au 11 novembre 2011.

En juin 2010, Mme Y. vient se renseigner sur son indemnisation auprès de Pôle emploi et quelques jours après elle reçoit la notification suivante : *« Votre indemnisation au titre de l'ARE (Allocation d'aide au Retour à l'Emploi) devant prendre fin avant le 11 novembre 2011, une allocation de formation, d'un montant équivalent, vous a été accordée par la Direction du Travail jusqu'à la fin de cette formation »*. Pôle emploi confirme cette information à Mme Y. lors d'un entretien le 7 septembre 2010.

En avril 2011, Mme Y. constate qu'elle n'est plus rémunérée. Elle écrit alors un courrier à son agence. Cette dernière indique que les textes réglementaires prévoient une durée maximale d'indemnisation de trois ans.

Mme Y. saisit la médiatrice régionale de Pôle emploi. Sans cette rémunération, Mme Y ne pourra pas poursuivre sa formation jusqu'à son terme. Mme Y n'a en effet que pour seule ressource une Allocation Personnalisée au Logement.

La médiatrice propose une recommandation en équité au Directeur régional : *« Il n'est pas envisageable de laisser l'intéressée sans ressource, sachant qu'elle arrive bientôt au terme de sa formation et que son reclassement est assuré dès l'obtention de son diplôme. Le montant théorique de son indemnisation de la fin de droit à la fin de formation représente 263 jours à 18,64 euros soit 4902,32 euros. Je suggère que l'on paye manuellement et mensuellement cette somme jusqu'au terme de la formation. »*

Le Directeur régional accepte cette recommandation en équité et Mme Y. est effectivement payée.

Il faudra des mois à Pôle emploi pour corriger les anomalies présentes dans les courriers concernant l'indemnisation de ces fins de périodes de formations longues.

Lorsque le Médiateur constate que Pôle emploi informe mal ses usagers

Mlle Z. habite loin de Paris. En décembre 2010, elle découvre que l'action de formation qu'elle suit dans la capitale depuis le 28 juin 2010 (formation ne permettant pas de lui accorder une aide aux frais de déplacement car sans conventionnement par Pôle emploi) est aussi dispensée par un organisme situé près de chez elle et avec une session ayant aussi débuté en juin 2010.

Mlle Z. a été reçue cinq fois en entretien par quatre conseillers différents entre décembre 2009 et avril 2010. Il lui a été dit que sa formation existait à Paris, mais aucune recherche n'a été faite sur sa région – alors que cette formation y existait et était financée par le Conseil Régional.

Après son entrée en formation, au cours du mois d'août 2010, elle est reçue par trois autres conseillers. Elle est informée que sa demande d'Aide aux Frais Associés à la Formation (AFAF) n'est pas recevable. Elle explique alors que, sans cette aide, elle n'arrivera pas à faire face aux frais de transport de 500,00 euros par mois et qu'elle envisage en conséquence d'abandonner sa formation.

Puis en février 2011, venant d'apprendre l'existence de la même formation près de chez elle, elle écrit au Directeur Régional de Pôle emploi pour demander « *le remboursement des frais occasionnés en raison du manque de professionnalisme des personnes rencontrées lors des entretiens à Pôle emploi* ».

La médiatrice formule une recommandation en équité : « *Mlle Z. a été reçue par 7 conseillers différents en 8 mois et aucun ne l'a informée que la formation existait en région, ce qui lui aurait évité des déplacements longs, fatigants et coûteux. Une AFAF ne peut malheureusement pas être mise en place. Mlle Z. indique que le montant de ses frais de transport et repas sur les 7 mois de formation s'élève à 4411,19 euros.*

Je propose de donner un accord pour que Pôle emploi rembourse la somme de 2 200,00 euros, correspondant au montant maximal de l'AFAF (frais de transport + frais de repas) qui peut être accordé pour toute la durée d'une action de formation. »

Mlle Z. perçoit cette somme qui, en couvrant une partie des frais engagés, lui permet de suivre sa formation jusqu'à son terme.

Lorsque le Médiateur constate que l'allocataire est pénalisé dans son indemnisation car il a repris un emploi sur une courte durée

Mlle K. travaille du 15 décembre 2005 au 10 avril 2008. Elle est licenciée pour motif économique. Elle ne s'inscrit pas à Pôle emploi à cette époque car elle est enceinte, en congé maternité puis en congé parental de juin 2008 à juin 2011.

Avant le terme de son congé parental, elle trouve deux CDD et elle travaille durant 131 jours. Au terme du second contrat, en septembre 2011, elle s'inscrit à Pôle emploi, qui recherche alors les périodes travaillées dans les 28 mois précédents : celles-ci sont de 131 jours et une décision d'admission lui est notifiée pour cette durée. Cette décision est réglementaire.

La décision prise par Pôle emploi est ressentie comme particulièrement injuste par Mlle K. En effet, si elle n'avait pas repris un emploi avant la fin de son congé parental, Pôle emploi aurait allongé le délai de forclusion pour retrouver une fin de contrat de travail précédant le congé parental et le congé de maternité. Le droit calculé sur cette précédente activité du 15 décembre 2005 au 10 avril 2008 aurait représenté 700 jours. Mlle K. est donc pénalisée d'avoir repris du travail « trop tôt » et, surtout, pendant au moins 122 jours.

De plus, elle est dans un contexte financier particulièrement difficile. En conséquence, l'analyse de cette situation par la médiatrice conduit à la recommandation en équité qui suit : *« À titre exceptionnel et dérogatoire, je souhaite que les deux CDD effectués en 2011 ne soient pas utilisés pour calculer un droit aux allocations de chômage. Seul l'emploi précédant le congé parental doit être pris en compte afin d'aller vers une décision d'ouverture de droits de 700 jours au lieu des 131 actuellement notifiés. »*

Le Directeur Régional a accepté cette recommandation en équité.

Les situations présentées ici montrent que le travail des médiateurs exige de fortes capacités relationnelles qui leur permettent de se constituer un réseau professionnel dense, interne et externe à Pôle emploi ; un réseau absolument nécessaire pour traiter les demandes des requérants. A partir de l'analyse réalisée, en posant des questions pertinentes, en privilégiant l'écoute et en sachant faire preuve d'humanité et de bienveillance, les médiateurs agissent généralement en influence auprès de leur réseau et ils apportent des solutions appropriées à des situations presque toujours complexes et parfois dramatiques. Les multiples exemples décrits dans les rapports successifs en attestent. Enfin, en sachant expliquer précisément les décisions prises, les médiateurs sont très souvent à même de faire des propositions qui apportent une véritable plus-value aux requérants.

Cette plus-value est souvent reconnue, tant par les réclamants que par des organisations qui sont aussi en contact avec eux. De nombreuses associations de chômeurs sont en effet en relation avec les médiateurs de Pôle emploi. Le Médiateur National s'intéresse aux travaux de ces différentes structures comme le démontre le rapport spécifique sur les radiations ainsi que les travaux en cours sur les indus.

Les échanges des médiateurs avec les requérants permettent souvent de dissiper auprès de ces derniers les sentiments d'injustice, d'arbitraire et voire même d'impunité qui peuvent naître lorsqu'ils sont durement confrontés à une institution qui ne les entend pas et qui ne traite pas au fond leurs réclamations. C'est bien souvent d'abord ce simple sentiment d'avoir été enfin écouté, parfois autant que la résolution du problème posé, qui est à l'origine des *verbatim* de remerciements qui suivent.

Verbatim

De la forte implication des médiateurs
aux remerciements des réclamants...

Madame,

Pour faire suite à votre réclamation, je me suis rapprochée du service formation de la Direction Régionale, de l'agence X et de la Direction Territoriale.

Après concertation, nous avons pris en compte le fait que votre situation financière particulièrement difficile ne vous permettait plus de vous rendre sur votre lieu de formation, à quelques jours du terme de votre action engagée depuis le 17/10/11. Il nous a semblé que l'abandon de votre formation à ce stade serait très préjudiciable pour vous, car sans l'obtention de votre diplôme, vous serez dans l'impossibilité de pouvoir mettre en œuvre votre projet de création d'entreprise, et ainsi sortir de votre situation de demandeur d'emploi.

Devant votre ténacité et votre persévérance à vouloir mener à terme votre formation et vos projets professionnels, je vous informe qu'une préconisation exceptionnelle et dérogatoire a été formulée en votre faveur par la Médiation, en accord avec les services cités ci-dessus : une prise en charge partielle de vos frais de transport et repas a donc été validée en urgence par votre agence.

De part son caractère exceptionnel, cette prise en charge restera unique et ne pourra en aucun cas créer un précédent pour une situation analogue.

Je vous souhaite pleine réussite dans votre action de reclassement,

Bonjour Madame la médiatrice,

Je vous remercie beaucoup, vous nous apportez un très grand soulagement.

Je vous prie d'agrée, Madame, mes sincères salutations.

Monsieur,

Votre contestation portant sur votre taux journalier ASS m'a été transmise par le secrétariat de Direction.

A la lumière des nouveaux éléments fournis, j'ai demandé le réexamen de votre situation. Votre nouveau taux ASS est porté à 15,63 €/jour (taux plein) à compter du 12/01/12, ce qui a entraîné un rappel de 200,00 € qui sera versé prochainement sur votre compte.

Espérant avoir répondu à votre attente,

Cordiales salutations,

Bonjour,

Je tenais à vous remercier pour le temps que vous avez passé à vous occuper de mon dossier. Mr Y m'a dit à quel point vous vous êtes investie pour défendre ma réclamation et je me doute que ça n'a pas du être facile. C'est un grand soulagement de savoir mes droits rétablis car ma situation financière devenait inconfortable.

Très cordialement.

Bonjour Madame,

J'accuse réception de votre mail et je veux vous exprimer ma gratitude quand a la décision que vous avez prise.

Ce problème était pour moi une descente aux enfers et vous avez pris cela avec beaucoup de sérieux c'est pour cela que je vous en remercie infiniment.

Je peux aujourd'hui avoir l'esprit un peu plus tranquille quant à ma réorientation et mettre toute mes forces dans la recherche d'un nouvel emploi.

Veillez croire en mes sentiments les plus distingués.

Cordialement

Madame,

Nous tenons mon épouse et moi à vous donner des nouvelles de notre fille. En effet, vous êtes intervenue en septembre 2011, à la demande du Défenseur des droits, afin de permettre la régularisation du dossier de notre fille.

Celle-ci devait entrer à l'école d'aide-soignante et se trouvait à l'époque en grande difficulté quant à la prise en charge de sa formation.

Nous tenons à vous informer qu'elle a réussi brillamment sa formation et depuis début juillet, elle est officiellement "aide-soignante diplômée d'état". Notre fille et nous souhaitons vous faire part de cette bonne nouvelle, mais aussi vous faire partager son bonheur et le notre.

Sans votre aide au moment où nous étions dans les plus grandes difficultés, notre fille n'aurait pu suivre cette formation et ainsi se réaliser. Nous avons été heureux de vous rencontrer à un moment de tension, de souffrance, nous sommes encore plus heureux de vous retrouver et de vous faire partager un grand moment de bonheur.

Nous vous remerciant à nouveau, nous vous souhaitons une belle journée, et que vos projets vous portent comme ils ont porté notre fille.

Cordialement

Monsieur le Médiateur,

Votre collaboratrice m'a informé par téléphone de la décision de mon admission à l'allocation transitoire de solidarité.

Bien que l'ayant déjà fait de vive voix lors de cette communication, nous tenions, ma femme et moi, à vous remercier par écrit vous et votre équipe. C'est pour nous, bien sûr, non seulement une très heureuse nouvelle mais aussi sur le plan financier un immense soulagement qui va nous enlever bien des soucis et bien du stress.

Merci aussi pour votre célérité qui a fait que notre compte bancaire a déjà été crédité du rappel.

Avec toute notre considération,

Bonjour monsieur,

Je vous écris ce mail pour vous remercier de tout ce que vous avez fait pour moi, j'ai eu un message de pôle emploi sur mon répondeur il y a quelques jours qui me disait que tout était rentré dans l'ordre et que ma période d'activité comme intermittent le 8 mars 2012 sera finalement pris en compte pour mon nouveau dossier!

Me voilà ravi, merci encore pour tout.

Bonjour,

Je me permets de vous remercier de l'attention que vous avez apportée à l'examen de mon dossier mandataire. Au-delà de votre décision, qui m'est favorable, et c'est d'autant plus important pour moi qu'effectivement je comptais sur cette allocation, j'ai apprécié la précision et la pertinence de votre analyse, et aussi le fait que vous avez bien voulu m'en faire part.

Je vous adresse mes vifs remerciements et cordiales salutations.

4. LE RECOUVREMENT DES INDUS

Dans son rapport 2011, le Médiateur National avait émis un point de vigilance concernant le respect de la quotité saisissable dans le recouvrement des sommes indûment perçues par les demandeurs d'emploi et avait insisté sur la nécessité de l'appliquer au regard de la loi.

A cet effet, le Médiateur National avait écrit qu' « il portera une attention particulière au cours de l'année 2012 sur la mise en application des consignes rappelées en fin d'années 2011 et la mise à niveau du système d'information. D'autre part, le Médiateur National considère qu'une réflexion plus large doit être initiée afin d'identifier les principales causes de génération d'indus et les actions à mettre en place pour en limiter le volume. »

Suite à la diffusion de ce rapport, la Direction des Affaires Juridiques de l'Unédic avait réagi par une note à l'attention des membres du Bureau de l'Unédic, dont le Médiateur National a eu copie, en rappelant que les régularisations des avances accordées aux allocataires en situation d'activité réduite ne sauraient être juridiquement qualifiées d'indus et que, dès lors, la quotité saisissable ne s'appliquait pas, en vertu des articles 24 et 28 à 32 du Règlement Général de l'assurance chômage.

Si le Médiateur National ne remet pas en cause ce principe concernant l'activité réduite, tout comme il ne remet pas en cause le recouvrement de toutes prestations dès lors qu'elles ne sont pas dues, il constate néanmoins que les notifications de trop-perçus et les méthodes de recouvrement sont des motifs de réclamations récurrents des demandeurs d'emploi. Entre enjeux financiers pour les uns et impact humain et psychologique pour les autres, il y a un point d'équilibre à trouver : c'est là, à la source des problèmes, qu'il faudra agir.

A titre d'exemple, un premier pas a été franchi avec la levée de la rétroactivité des radiations qui avait comme effet la double

sanction auprès des demandeurs d'emploi, à savoir déclencher un indu d'un côté et interrompre le versement des allocations de l'autre, rendant le remboursement des sommes quasiment impossible. Cette mesure initiée par le Médiateur National a reçu un accueil largement positif de la part de tous les acteurs concernés.

C'est la raison pour laquelle le Médiateur National a décidé, au même titre qu'il l'a fait au sujet des radiations dans le cadre de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, de réaliser un rapport spécifique sur les indus afin, comme il l'annonçait dans son rapport 2011, de mener une réflexion globale sur le sujet.

Ce rapport spécifique portant sur les indus aura pour objectif d'en déterminer les origines, d'évaluer les moyens et pratiques de recouvrement actuellement en cours et d'identifier les axes d'amélioration pour en limiter le volume.

Dès à présent, et sans attendre la parution de ce rapport, le Médiateur National préconise au Directeur Général qu'une analyse du traitement des indus soient réalisée, au regard des délégations dont disposent les directeurs d'agence. Une sous-utilisation de ces délégations ou la transmission de dossiers insuffisamment instruits serait de nature à faire monter les tensions et à encombrer les instances paritaires régionales (IPR), prioritairement appelées à statuer sur les affaires les plus importantes ou les plus sensibles.

5. DÉTECTION, ALERTE ET INTERVENTION SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS

Le Médiateur National, appuyé par le réseau des Médiateurs Régionaux qu'il anime et dont il coordonne l'activité, a pour mission de se tenir en veille et de détecter les dysfonctionnements. Il alerte lorsque ceux-ci sont constatés et avérés et risquent de prendre une ampleur qui dépassera le simple cas individuel.

Dans le courant 2012, le Médiateur National est intervenu sur trois sujets dans lesquels les causes de dysfonctionnement provenaient de décisions que l'État et les partenaires sociaux tardaient à prendre. Des dossiers s'en trouvaient bloqués, sans que Pôle emploi ne puisse apporter de réponse aux demandeurs d'emploi.

5.1. La rémunération de fin de formation 2012

Le 20 mars 2012, plusieurs Médiateurs Régionaux attiraient l'attention du Médiateur National sur les consignes données dans les Directions Régionales, visant à bloquer les demandes de rémunérations de fin de formation (RFF) déposées en agence au titre de l'année 2012.

Il était demandé d'informer les demandeurs d'emploi qu'un traitement « rétroactif » aurait lieu dès qu'une instruction serait reçue de la Direction Générale.

Pour rappel, la RFF est accordée depuis le 1er janvier 2011 par Pôle emploi au bénéficiaire de l'ARE qui épuise ses droits avant la date de fin de sa formation. Il est ainsi rémunéré jusqu'à son terme.

Dès le 26 janvier 2012, le conseil d'administration de Pôle emploi avait décidé, par sa délibération n°2012-03, d'autoriser le Président du Conseil d'administration et le Directeur Général à conclure un avenant de prolongation pour l'année 2012 de la convention du 17 juin 2011 entre l'Etat, le FPSPP et Pôle emploi relative à la rémunération de fin de formation.

Cet avenant faisait notamment écho à l'annonce de l'Etat de la prolongation de la RFF pour 2012, faite à l'occasion d'un sommet sur la crise avec les partenaires sociaux, le 18 janvier 2012.

Dans les faits, les financeurs, soit l'Etat et le FPSPP, n'avaient pas encore fait connaître, au 20 mars 2012, l'enveloppe financière qu'ils comptaient dégager. En l'attente, l'avenant ne pouvait pas être signé et les fonds pour démarrer le traitement des demandes de RFF restaient indisponibles.

Dans ce contexte, le nombre de dossiers en attente de paiement de la RFF augmentait de jour en jour, pour les demandeurs d'emploi en cours de formation en 2012 dont les droits ARE arrivaient à épuisement.

Devant l'afflux préoccupant de saisines, le Médiateur National a remis une note au Directeur Général le 22 mars, l'alertant des conséquences de l'absence d'instruction relative à la RFF et préconisant de prévoir au plus vite une mesure transitoire.

Dans un message du 29 mars 2012, la Direction Générale annonçait à l'ensemble des Directions Régionales de Pôle emploi la reconduction de la RFF pour 2012 dans des conditions identiques à celles de 2011.

5.2. Les courriers de notification d'inscription à un stage, dits « courriers AC8X »

Le Médiateur National a été alerté à plusieurs reprises sur les erreurs contenues dans un courrier-type (AC8X) de notification d'inscription à un stage, dont l'origine remonte à l'année 2011.

Le dysfonctionnement constaté portait précisément sur le maintien des allocations pour les demandeurs d'emploi dont les droits à l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE) arrivent à épuisement alors qu'ils sont en cours de formation.

Le 1er janvier 2011, la Rémunération de Fin de Formation (RFF) remplaçait l'Allocation en Faveur de Demandeurs d'Emploi en Formation (AFDEF). Le dispositif RFF prévoyait alors que le montant mensuel ne pouvait excéder un plafond de 652,02 €.

Assez vite à partir de cette date, les Médiateurs Régionaux ont commencé à recevoir et à traiter des réclamations émanant de personnes en formation qui contestaient le montant de l'allocation qu'elles percevaient après l'épuisement de leurs droits ARE : il ne correspondait pas aux conditions mentionnées dans le courrier AC8X.

De fait, la convention entre l'Etat, le FPSPP* et Pôle emploi sur le dispositif de Rémunération de Fin de Formation n'ayant été signé que le 17 juin 2011, pour une prise d'effet au 1er janvier 2011, Pôle emploi n'a pas modifié le courrier de notification AC8X et a continué à l'éditer avec le texte suivant :

« Votre indemnisation au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi devant prendre fin avant le xx/yy/ 2011 (date de la fin de la formation), une allocation de fin de formation, d'un montant équivalent, vous a été accordé par le Directeur Départemental de Pôle emploi jusqu'à la fin de cette formation ».

* Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels.

Autrement dit, les demandeurs d'emploi s'attendaient à recevoir une rémunération de même montant que l'ARE pour poursuivre leur formation — dont le versement mensuel dépassait le plus souvent le nouveau plafond de 652,02 euros.

Malgré la signature de la Convention du 17 juin 2011, Pôle emploi n'a pas modifié le courrier en fonction des nouvelles conditions de rémunération et le dysfonctionnement a perduré jusqu'à mai 2012, lorsque le Médiateur National alerte la Direction Générale par une note du 3 mai 2012.

En effet, devant l'ampleur du dysfonctionnement, les Directions Régionales, confrontées aux réclamations successives qui terminaient chez les Médiateurs Régionaux, hésitaient sur la position à adopter. Elles étaient dans une attente forte d'une intervention du Médiateur National.

Le 24 mai 2012, la Direction Générale diffusait aux Directions Régionales une consigne pour homogénéiser le traitement des courriers AC8X adressés aux demandeurs d'emploi et visant notamment à réduire le risque de réclamation lié à l'information erronée.

5.3. L'Allocation Equivalent Retraite : les conséquences de l'arrêt du 8 février 2012 de la Cour de Cassation

Pôle emploi a été condamné, par un arrêt de la cour de cassation du 8 février 2012, à verser des dommages et intérêts à un demandeur d'emploi qui, par manque d'information, n'a pas pu bénéficier de l'Allocation Equivalent Retraite (AER) à laquelle il pouvait prétendre, et avait reçu l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) dont le montant est moins avantageux.

À l'annonce de cet arrêt dans les médias, les Directions Régionales ont commencé à recevoir des demandes pour obtenir le versement de la même allocation.

Avant de répondre et de traiter les demandes, la Direction Générale a adressé un message à l'ensemble des Directions Régionales, le 26 mars 2012, précisant que dans l'attente d'une position de la DGEFP*, il convenait de prendre les demandes des intéressés et de les informer qu'elles seraient traitées dès la publication d'une consigne nationale.

En effet, l'AER étant une allocation d'Etat que Pôle emploi verse pour son compte, une position de la DGEFP quant au traitement à appliquer était nécessaire.

Début octobre, aucune consigne nationale n'avait encore été reçue pour traiter les demandes en instance. Cela a conduit les intéressés à saisir en nombres les Médiateurs Régionaux, mais malgré les relances répétées du Médiateur National auprès de la Direction Générale sur le sujet, Pôle emploi restait « *en attente d'une réponse des services de l'Etat* ».

Le 12 octobre 2012, le Médiateur National a transmis une note à la Direction Générale pour l'alerter sur l'absence de réponse aux réclamations et sur les enjeux juridiques, financiers et en termes d'image en découlant.

Le 31 octobre 2012, la DGEFP adressait un courrier à la Direction Générale de Pôle emploi, donnant son accord pour attribuer rétroactivement l'AER en lieu et place de l'ASS.

Le 21 novembre 2012, la Direction Générale de Pôle emploi donnait aux Directions Régionales la consigne correspondante, pour les demandes d'AER déposées depuis février 2012.

* Délégation Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

6. LE SUIVI DES PROPOSITIONS DES RAPPORTS PRÉCÉDENTS

6.1. Les propositions suivies d'effet

6.1.1. Cumuler ARE et pension d'invalidité

Dans son rapport 2009, le Médiateur National proposait de modifier l'article 18, §2 du Règlement Annexé à la convention d'assurance chômage pour que les allocataires bénéficiant d'une pension d'invalidité de 2^{ème} ou 3^{ème} catégorie puissent la cumuler avec l'allocation d'Aide à la Reprise d'Emploi (ARE).

Les Partenaires sociaux avaient accepté la proposition et l'avaient intégré dans la convention d'assurance chômage du 6 mai 2011. Néanmoins, ce cumul s'accompagnait d'une condition visant à ne l'accorder qu'aux allocataires relevant de la nouvelle convention, sans effet rétroactif pour ceux relevant d'une convention antérieure à mai 2011.

Au regard des réclamations récurrentes portées à son attention, le Médiateur National a jugé nécessaire d'intervenir auprès des Partenaires sociaux afin d'étendre le cumul à tout allocataire qui pouvait y prétendre, quelque soit la convention d'assurance chômage dont il relève.

A cet effet, les partenaires sociaux ont adopté le 16 décembre 2011 l'avenant n°2 à la Convention du 6 mai 2011 qui permet à tous les allocataires éligibles d'en bénéficier.

Désormais, depuis avril 2012, l'article 18, §2 du Règlement Général de l'assurance chômage permet de cumuler l'ARE avec la pension d'invalidité de 2ème ou 3ème catégorie selon les règles de la sécurité sociale (Art. R.341-15), à condition cependant que les revenus de la dernière activité ayant permis l'ouverture de droits aient été eux aussi cumulés avec la pension.

Malgré les avancées notables sur l'indemnisation des allocataires bénéficiant d'une pension d'invalidité, le Médiateur s'interroge sur deux points, sources de réclamations, qui sont de nature à produire de l'injustice auprès des demandeurs d'emploi :

- les travailleurs licenciés pour inaptitude ne bénéficient pas du cumul lorsque leur demande d'invalidité est en cours au moment de l'ouverture de droits ARE,
- les allocataires qui passent de 1^{ère} en 2^{ème} catégorie d'invalidité en cours d'indemnisation ne bénéficient pas du cumul, ce qui a pour conséquence de générer un trop perçu que Pôle emploi leur demande de rembourser. Des dossiers de ce type sont traités dans certaines Instances Paritaires Régionales (IPR).

Lors de sa rencontre du 20 septembre 2012 avec la Direction de l'Unédic, le Médiateur National a évoqué ces points relatifs au cumul de l'ARE et de la pension d'invalidité, afin de sensibiliser les Partenaires sociaux sur le sujet lors de la négociation de la prochaine convention d'assurance chômage.

6.1.2. Apprécier le motif de démission légitime

Dans son rapport 2009, le Médiateur National précisait que les circonstances qui motivaient une démission légitime pouvaient évoluer dans le temps, ayant pour conséquence de modifier la décision de Pôle emploi à la défaveur du demandeur d'emploi. Dans ce cas, le Médiateur National préconisait de fonder la

qualification de la démission sur les éléments qui prévalaient au moment où elle a eu lieu.

Dans son rapport 2010, le Médiateur National a constaté que cette proposition a fait l'objet d'un accord entre la Direction des Affaires Juridiques de l'Unédic et la Direction de la Réglementation de Pôle emploi. A cet effet, un mémo réglementaire a été envoyé dans les Directions Régionales le 12 juillet 2010 afin que le réseau des agences de Pôle emploi applique l'interprétation qui a été préconisée par le Médiateur.

6.1.3. Encadrer les conditions de suspension de l'ARE

Dans son rapport 2009, le Médiateur National proposait, pour sécuriser les décisions d'arrêt de versement du revenu de remplacement que prononce Pôle emploi en cas de suspicion de fraude, qu'elles soient subordonnées à certaines précautions destinées à éviter des erreurs d'appréciation dont les conséquences pour les personnes sont potentiellement graves.

Dans son rapport 2010, le Médiateur National constatait que des travaux avaient été initiés par Pôle emploi pour définir les modalités d'encadrement de la suspension du versement des allocations, auquel le Directeur Général était favorable. La diffusion d'une instruction Pôle emploi sur le sujet restait néanmoins suspendue à l'entrée en vigueur d'une loi.

Dans son rapport 2011, le Médiateur National mentionnait qu'en l'attente d'un texte législatif ou réglementaire l'autorisant formellement, le Directeur Général a demandé à ce qu'il ne soit plus procédé à des suspensions d'allocations à titre conservatoire.

C'est avec satisfaction que le Médiateur National, dans son rapport 2012, peut confirmer que l'encadrement des conditions de suspension de l'ARE a été défini par le Directeur Général dans l'instruction 2011-62 du 9 mars 2011 relative à l'incidence d'une déclaration inexacte ou d'une attestation mensongère sur le paiement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi.

6.1.4. Permettre aux pensionnés militaires de percevoir leur droit à l'allocation chômage

Dans son rapport 2010, le Médiateur National proposait de mettre fin au conflit de norme qui interdisait aux anciens militaires de percevoir le bénéfice d'allocations auxquelles ils devaient pouvoir prétendre.

Le décret n°2011-72 du 19 janvier 2011 du ministère de la Défense relatif à l'indemnisation du chômage des militaires de carrière involontairement privés d'emploi a permis de résoudre ce conflit de norme.

6.1.5. Limiter les effets d'un changement a posteriori d'une date de naissance arbitraire

Dans son rapport 2010, le Médiateur National souhaitait limiter les effets préjudiciables d'un changement *a posteriori* d'une date de naissance arbitraire qui concernaient des travailleurs étrangers indemnisés au titre de l'assurance chômage dont la date de naissance déclarée n'était pas juste. En effet, selon l'âge où un allocataire ouvre des droits, les conditions d'indemnisation peuvent différer et par conséquent générer des indus lorsque la date de naissance est revue en considération d'éléments d'information réputés fiables.

Pour traiter ces situations parfois dramatiques, le Médiateur National préconisait, une fois examinées, de les lui soumettre afin de formuler une recommandation en équité.

A l'époque, ces cas, somme toute exceptionnels, correspondaient à une classe d'âge ayant 50 ans et plus, présentant des difficultés à justifier leur date de naissance auprès des administrations.

Il semble cependant que ces effets se soient concentrés sur une classe d'âge car, depuis cette proposition, aucune situation nouvelle ne s'est présentée au Médiateur National.

6.1.6. Mettre la date d'effet des radiations en conformité avec le droit

Cette proposition du rapport annuel 2011 a été mise en œuvre par le Directeur Général à compter du 1^{er} janvier 2013, par l'instruction n° 2012-166 du 10 décembre 2012.

6.2. Les propositions en cours de mise en œuvre

6.2.1. Assouplir l'examen dit « à 122 jours »

Dans son rapport 2009, le Médiateur National proposait que dans certaines situations de démission, devenant parfois critiques, il convenait de faire courir le délai des 122 jours non pas à compter du lendemain de la fin de contrat de travail, mais à compter de la date d'inscription comme demandeur d'emploi.

Cette possibilité pourrait s'ajouter à celle figurant actuellement dans l'accord d'application n°12 des cas soumis à examen par les Instances Paritaires Régionales, et le jour à compter duquel court la période d'examen pourrait être, selon la situation la plus avantageuse pour la personne, soit le jour de la démission, soit le jour de l'inscription.

Le rapport 2010 du Médiateur National indiquait que cette proposition avait été remise aux instances de l'Unédic pour être étudiée lors de la négociation de la convention d'assurance chômage par les partenaires sociaux.

Dans son rapport 2011, le Médiateur National constatait que cette proposition semblait n'avoir fait l'objet d'aucun examen par les Partenaires sociaux. Pourtant, la date d'effet de l'examen à 122 jours à partir de la fin de contrat de travail pénalise les salariés qui, pour des raisons justifiées, n'étaient pas en mesure d'être en recherche active d'emploi et ne se sont pas inscrits à Pôle emploi dans ce délai après la démission de leur emploi.

L'examen de leur situation auprès des Instances Paritaires Régionales se conclut systématiquement par un refus d'accorder une ouverture de droits à l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi.

Lors de sa rencontre du 20 septembre 2012 avec la Direction de l'Unédic, le Médiateur National de Pôle emploi a informé qu'il prévoyait d'aborder dans son rapport 2013 un sujet relatif aux missions des IPR. A cet effet, il a indiqué que ce point pourrait être repris pour demander un assouplissement des règles de l'examen à 122 jours pour les situations particulières où la personne n'est pas en mesure d'être en recherche active dès la fin de son contrat de travail.

L'Unédic, attentive aux arguments avancés par le Médiateur National, a proposé d'actualiser le vadémécum des membres des Instances Paritaires Régionales afin de les sensibiliser sur ces situations particulières.

6.2.2. Faciliter l'accès aux aides à la reprise d'emploi

Le rapport 2010 contenait plusieurs propositions visant à assouplir les conditions d'accès aux aides à la reprise d'emploi, aides à la mobilité géographique notamment.

Le 20 mars 2013, le Conseil d'Administration de Pôle emploi a adopté une délibération visant à simplifier ces dispositifs d'aide, avec une mise en œuvre prévue pour le 1er janvier 2014. Le Médiateur National prend acte de cette volonté, dont les effets se mesureront au cours de l'année prochaine.

6.2.3. Moduler la contribution des entreprises à la CRP

Dans son rapport 2010, le Médiateur National proposait de moduler la contribution spécifique des employeurs en cas de non proposition de la Convention de Reclassement Personnalisé (CRP) en fonction de la taille de l'entreprise ou de l'ancienneté du salarié.

Le Médiateur National constatait dans son rapport 2011 que cette proposition était restée sans suite. En effet, depuis le 19 juillet 2011, le dispositif de Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP), qui a remplacé le dispositif CRP, n'a pas intégré l'évolution souhaitée.

Ce nouveau dispositif n'a pas généré, auprès du Médiateur National, de réclamations portant sur les contributions spécifiques. Par contre, certaines Instances Paritaires Régionales sont saisies de nombreux dossiers.

6.2.4. Améliorer la qualité des courriers adressés aux demandeurs d'emploi et aux entreprises

La proposition du Médiateur d'amélioration des courriers adressés aux usagers a été formulée dès le rapport annuel 2009. Le diagnostic alors posé insistait sur des incohérences générées par l'envoi automatique de courriers prédéfinis informatiquement qui ne sont pas relus avant d'être envoyés. Dans nombre de ces courriers, il n'y avait pas suffisamment d'explications pour comprendre les décisions prises. Le Médiateur constatait aussi que de nombreux courriers non signés ne permettaient pas d'identifier l'auteur et/ou le décisionnaire. Enfin, le Médiateur demandait de soigner le ton employé dans des courriers « où même les formules de politesse sont à l'impératif ».

Dans le rapport 2010, le Médiateur constatait que la Direction Générale avait mis en place un groupe de travail qui devait

d'abord se pencher sur l'amélioration des 32 courriers concernant les convocations et les indus. Une entreprise prestataire avait alors été mandatée pour tester ces courriers auprès de groupes de demandeurs d'emploi et de membres de comités de chômeurs.

Fin 2012, ce vaste chantier est toujours en cours. Un processus de révision des courriers a été présenté lors du Comité National de Liaison du 18 décembre 2012. Plusieurs réunions de travail sont programmées.

Le Médiateur National espère constater des avancées majeures sur cette préconisation. Il y reviendra dans son rapport 2013.

6.2.5. Prendre en considération la prise d'acte pour ouvrir des droits à l'assurance chômage

Dans son rapport 2011, le Médiateur National proposait d'amender les conditions de l'Accord d'Application n°14, chapitre 2 § 1et 2 en y incluant, au même titre que la démission, la prise d'acte du salarié afin de prononcer, sans attente d'un jugement prudhommal tardif, une admission au titre des allocations chômage.

Ayant pris connaissance de cette proposition, la Direction des Affaires Juridiques de l'Unédic avait remis une note à l'attention des membres du Bureau de l'Unédic, dont le Médiateur National a eu copie, pour rappeler qu'un courrier avait été adressé à Pôle emploi en date du 28 mars 2011, pour signifier que l'accord d'application n°14 s'appliquait dès lors que la prise d'acte résultait de circonstances identiques à celles d'une démission réputée légitime.

Pôle emploi ayant connaissance de l'application de la réglementation et l'ayant diffusé à son réseau en juillet 2011, la préconisation du Médiateur National devient sans objet.

De fait, cette information réglementaire a effectivement été transmise au réseau par la Direction de la Réglementation de Pôle emploi dans la Lettre Mensuelle n°24 de juillet 2011. Cependant, ce mode de diffusion ne garantit pas l'appropriation de l'information par l'ensemble des conseillers.

Lors de sa rencontre du 20 septembre 2012 avec la Direction de l'Unédic, le Médiateur National de Pôle emploi a rappelé qu'une information rendue dans un texte officiel avait une portée effective, en interne comme en externe auprès du public, comparée à celle d'un simple courrier relayé dans le réseau.

L'Unédic a proposé de préparer une circulaire précisant les modalités et les conditions dans lesquelles une prise d'acte est assimilable à une démission légitime, que Pôle emploi transcrira dans une instruction afin de rendre l'information disponible pour les conseillers de Pôle emploi comme pour les demandeurs d'emploi.

6.3. Une proposition devenue sans objet

Ne pas aggraver les conditions d'obtention de la prime de retour à l'emploi — Ce dispositif ayant été supprimé, la proposition est devenue sans objet.

6.4. Les propositions restées sans suites

6.4.1. Unifier le régime juridique applicable aux différentes activités de Pôle emploi

Le rapport 2010 recommandait de faire adopter par le parlement une disposition législative qui ait pour objet et pour effet de soumettre toute l'activité de Pôle emploi au même régime juridique. Celle-ci est actuellement répartie entre droit privé et droit public selon qu'il s'agisse d'indemnisation ou de placement, notamment.

Cette proposition est restée sans suite, mais le Médiateur National en maintient la pertinence, à une période dans laquelle la clarification et la simplification des relations entre Pôle emploi et les usagers sont plus que jamais souhaitables. Il reste également en attente des conclusions de l'Inspection Générale des Finances, qui devait être saisie suite à une préconisation d'une commission parlementaire.

6.4.2. Cumuler l'indemnisation et une activité réduite

Dans son rapport 2009, le Médiateur National proposait, pour les demandeurs d'emploi ayant conservé ou repris une activité salariée n'excédant pas 110 heures par mois, la suppression de la limite de 15 mois du versement des allocations cumulés avec des rémunérations issues d'une activité conservée ou reprise.

Le rapport 2010 du Médiateur National mentionnait que cette proposition avait fait l'objet d'une étude remise aux instances de l'Unédic pour être versées dans le dossier qui doit servir de base à la négociation de la convention d'assurance chômage par les partenaires sociaux.

Dans son rapport 2011, le Médiateur National constatait que cette proposition, bien qu'argumentée et chiffrée, n'avait fait l'objet ni d'une réponse de l'Unédic, ni d'évolution dans la convention d'assurance chômage du 6 mai 2011.

Cette proposition avait pour but de ne pas pénaliser les personnes qui conservaient ou reprenaient une activité de quelques heures par semaine, s'agissant du seul lien qu'il leur restait avec le marché du travail. De fait, cette limite de 15 mois avait pour conséquence de les inciter à démissionner, la réglementation le prévoyant, pour de nouveau récupérer leurs droits à indemnisation. Ce scénario était, on peut aisément s'en douter, très mal vécu par les intéressés.

Le Médiateur estime que cette proposition n'a plus lieu d'être au regard de l'esprit du dispositif prévu pour l'activité réduite. En effet, la suppression de la limite des 15 mois, en tant que telle, inciterait les salariés et les entreprises à recourir à ce type de contrats qui ne ferait qu'accentuer la précarité de l'emploi. Par ailleurs, ce dispositif, qui visait à favoriser un retour à l'emploi durable, permet la succession de contrats de travail courts et l'obtention de nouveaux droits dès lors que les conditions liées à cet emploi sont réunies, et par conséquent de repartir sur un nouveau délai de 15 mois.

Au-delà de l'indemnisation au titre de l'assurance chômage, le Médiateur National observe que l'activité réduite devient une constante du marché du travail depuis trente ans, dont la tendance est de prendre une place de plus en plus importante. Les problèmes liés à l'activité réduite ne peuvent se limiter à quelques propositions d'évolution de la convention d'assurance chômage, mais doivent s'appréhender de façon plus globale, en termes d'accès à l'emploi certes, mais aussi d'accès au logement, aux prêts bancaires, à la santé, etc.

Lors de sa rencontre du 20 septembre 2012 avec la Direction de l'Unédic, le Médiateur National a soulevé la nécessité d'entreprendre une réflexion globale sur les effets et les conséquences de l'activité réduite en France réunissant l'ensemble des acteurs économiques et de la protection sociale.

ANNEXES

LES MÉDIATEURS À PÔLE EMPLOI

Médiateur National

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

Alsace

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

Aquitaine

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

Auvergne

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

Basse-Normandie

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

Bourgogne

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

Bretagne

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

Centre

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

Champagne-Ardenne

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

Corse

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

Franche-Comté

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

Haute-Normandie

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

Île-de-France

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

Languedoc-Roussillon

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

Limousin

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

Lorraine

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

Midi-Pyrénées

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

Nord-Pas-de-Calais

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

Pays de la Loire

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

Picardie

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

Poitou-Charentes

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

PACA

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

Rhône-Alpes

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

Guadeloupe

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

Martinique

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

Réunion/Mayotte

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

Guyane

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

Pôle emploi Services

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

Service du Médiateur National

Assistante du Médiateur
Sandrine Olivas

Conseillers du Médiateur

Philippe Lénard
Patrick Salmon

Courrier et Recevabilité

Daniel Werlé,
avec Corinne Ceccarelli

Chargés de mission

Grégoire Lefébure
Erick Lendormy

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

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

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

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

Le Médiateur National est le correspondant du Défenseur des droits.

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

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Monsieur Dominique Baudis

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

www.defenseurdesdroits.fr

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



*Club des Médiateurs
de Services au Public*

www.clubdesmediateurs.fr

Le Médiateur de l'Autorité des marchés financiers

Marielle Cohen-Branche

www.amf-france.org/

Le Médiateur du Groupe de la Caisse des Dépôts

Henri D'Oysonville

www.caissedesdepots.fr

Le Médiateur des Communications Electroniques

www.mediateur-telecom.fr

Le Médiateur de l'Eau

Marc Censi

www.mediation-eau.fr

Le Médiateur du Groupe EDF

Jocelyne Canetti

fr.edf.com/mediateur-du-groupe-edf/pourquoi-et-comment-recourir-au-mediateur-y-48653.html

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

Monique Sassier

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

Le Médiateur de la Fédération des Sociétés d'Assurances

Francis Frizon

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

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

Dominique Chevaillier Boisseau

www.bnpparibas.net

Le Médiateur de France 2

Nicolas Jacobs

info.france2.fr/mediateur

Le Médiateur de Paris Habitat OPH

Danièle Aguanno-Promonet

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

Le Médiateur des programmes de France Télévision

Alain Le Garrec

www.francetelevisions.fr/contact/mediateurs.php

Le Médiateur des rédactions de France 3

Marie-Laure Augry

info.france3.fr/mediateur

Le Médiateur de GDF SUEZ

Michel Astruc

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

Le Médiateur des ministères économiques et financiers

Emmanuel Constans

www.minefe.gouv.fr/directions_services/mediateur/index.php

Le Médiateur de la Mutualité Sociale Agricole

Jean-François Chadelat

www.msa.fr/front/id/msafr/bas/S1098205878421

Le Médiateur National de Pôle Emploi

Jean-Louis Walter

www.pole-emploi.fr

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

Pierre Segura

www.laposte.fr

Le Médiateur de la RATP

Philippe Labbé

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

Le Médiateur de la SNCF

Bernard Cieutat

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

Le Médiateur de la Ville de Paris

Claire Brisset

www.paris.fr/mediatrice

MEMBRES D'HONNEUR

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

Jean-Paul Delevoye

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

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

Ivan Roth

Médiateur de la RATP de 2008 à 2011.

De : p.b@carsat.fr

Date d'envoi : jeudi 18 octobre 2012

À : Médiateur Régional Pôle emploi

Objet : Médiation Monsieur D.

Bonjour,

Le dossier de M. D. est enfin clos et connaît un heureux dénouement.

Ceci a été possible grâce à l'aide que vous m'avez apportée, vos précieux conseils, votre compréhension, votre engagement et implication pour une résolution rapide et juste de la situation dans laquelle M. D. se trouvait du fait de notre erreur.

Je tiens à vous remercier pour tout cela et aussi pour m'avoir permis de constater que les relations entre nos deux institutions était des plus bienveillantes et performantes.

J'ai eu, ce matin, M. D. au téléphone. Il a insisté pour que j'adresse, en son nom, ses plus vifs remerciements à toutes les personnes qui ont œuvré à la résolution de son problème.

C'est avec un réel plaisir que je vous les transmets.

P.B.

Carsat - Département Retraite



Téléchargeable sur le site www.pole-emploi.org