

LE MÉDIATEUR NATIONAL

RAPPORT SPÉCIFIQUE

La gestion de la liste
des demandeurs d'emploi

Les radiations

Janvier 2013



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

1 - CADRE JURIDIQUE ET TEXTES DE RÉFÉRENCE 9

- 1.1 Loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits & obligations des demandeurs d'emploi, code du travail 9
- 1.2 Circulaire de la DGEFP n°2008-18 du 5 novembre 2008 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi et à l'offre raisonnable d'emploi 11
- 1.3 Circulaire de la DGEFP n°2009-03 du 18 février 2009 relative au suivi de la recherche d'emploi..... 11
- 1.4 Instruction ANPE du 5 décembre 2005 relative à la gestion de la liste des demandeurs d'emploi 12
- 1.5 Instruction Pôle emploi n°2011-193 du 24 novembre 2011 relative à la procédure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi..... 14
- 1.6 Instruction Pôle emploi n°2012-89 du 11 juin 2012 relative aux imprimés à utiliser dans le cadre de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi..... 17
- 1.7 Instruction Pôle emploi n°2012-120 du 30 juillet 2012 relative à la cessation d'inscription 17
- 1.8 Autres instructions de la Direction Générale de Pôle emploi 18
- 1.9 Les avis de la Direction de la Réglementation de Pôle emploi 19
- 1.10 Les instructions et directives régionales 19

2 - DONNÉES CHIFFRÉES 23

- 2.1 Les sorties de catégories A, B, C pour radiation administrative...23
- 2.2 Les radiations administratives : baisse de la part des demandeurs d'emploi indemnisés..... 24

2.3	Les motifs de radiation	25
2.4	Les chiffres de la médiation.....	26
3	RADIATION : PROCÉDURE ET RECOURS	29
3.1	Procédure de radiation : le fonctionnement sur le terrain	29
3.2	Les recours.....	36
3.3	Paroles de directeurs d'agences.....	39
4	LES PRATIQUES QUI CONCOURENT AUX INCIDENTS	47
4.1	La date d'effet des radiations.....	47
4.2	L'amalgame entre un refus de répondre à une convocation et une simple absence à un entretien.....	49
4.3	La graduation des sanctions.....	53
4.4	Les entretiens par téléphone	58
4.4.1	<i>Genèse et texte de référence</i>	58
4.4.2	<i>Rapprochement des instructions successives</i>	59
4.4.3	<i>La pratique</i>	60
4.5	Les courriers dématérialisés.....	65
4.5.1	<i>Les courriers dématérialisés en pratique</i>	66
4.5.2	<i>La dématérialisation sur le terrain</i>	69
4.5.3	<i>Le consentement éclairé : une exigence essentielle</i>	70
4.5.4	<i>Le cadrage : l'élément manquant</i>	76
4.6	Les motifs d'absence légitimes.....	77
4.6.1	<i>Les documents nationaux</i>	79
4.6.2	<i>Les documents régionaux et locaux</i>	80
5	LES PRÉCONISATIONS DU MÉDIATEUR NATIONAL	85
5.1	Un point préalable : existe-t-il une politique de radiation à Pôle emploi ?	85
5.2	L'amalgame entre absence à entretien et refus de remplir ses obligations.....	86
5.3	La graduation des sanctions.....	87
5.4	Les entretiens par téléphone	88
5.5	La dématérialisation des services	88
5.6	Les délégations de signature.....	89
5.7	Les motifs légitimes d'absence.....	90

AVANT PROPOS

Comme je l'avais annoncé dans mon dernier rapport annuel, voici un rapport intermédiaire spécifiquement consacré au sujet de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, avec un focus sur les radiations pour absence à convocation.

Régulièrement le sujet ressurgit dans la presse et cet été n'a pas fait exception. C'est compréhensible quand on sait ce qu'être radié signifie : le plus souvent, c'est vivre deux mois sans revenus. Factures et loyers impayés, problèmes bancaires, manger aujourd'hui, soigner les enfants demain — une épreuve que même un salarié socialement inséré ne saurait surmonter sans dommages. Radier un chômeur est une décision grave.

Les sanctions aujourd'hui infligées aux demandeurs d'emploi qui se soustraient à leurs obligations ont été créées par la loi, laquelle charge Pôle emploi de les appliquer. C'est d'ailleurs ce même texte qui, tout en renforçant le contrôle, a renforcé les droits en créant le Médiateur National.

C'est précisément grâce à cette fonction, dans laquelle j'observe quotidiennement le fonctionnement de Pôle emploi, que je peux donner une vue de l'intérieur sur la question des radiations.

Pour rédiger ce rapport, j'ai enquêté, interrogé, échangé, en toute indépendance, conformément à mes prérogatives. Je veux maintenant donner à lire à chacun, comme dans un livre ouvert, la façon dont s'appliquent la loi et les textes réglementaires et comment sont gérées les radiations à Pôle emploi.

C'est un sujet sensible. De différentes façons, il touche tout à la fois ceux qui sont radiés, ceux qui radient et ceux qui ont des convictions sur le sujet. C'est la raison pour laquelle je n'ai voulu éluder aucune question : quotas de radiations, politique du chiffre, radiations automatiques, radiations en été, entretiens téléphoniques, courriers dématérialisés, effet rétroactif des décisions et graduation des sanctions, notamment.

Le Sénat, l'Assemblée Nationale, le Conseil Économique Social et Environnemental, les sites et associations de défense des chômeurs ont tous écrit sur le sujet. J'ai été auditionné par les trois premiers, les médiateurs de Pôle emploi travaillent quotidiennement avec les autres. Leurs conclusions sont toutes pertinentes et témoignent d'une connaissance approfondie du sujet. Mais leurs constats et propositions n'ont jusqu'à présent rencontré que peu d'écho auprès de celles et ceux qui ont en charge la gestion de cette mission difficile.

J'en cite bien volontiers de larges extraits dans les pages qui suivent car ces textes de bon sens étayaient les propositions que la loi et ma conviction m'amènent à formuler dans ce rapport. L'autre partie de ma mission consistera, de l'intérieur, à les soutenir et à œuvrer pour leur réalisation.

Je précise à nouveau que ce rapport porte sur les radiations pour absence aux différentes formes de convocations et sur la façon dont cette absence est assimilée à un refus de répondre aux obligations qui incombent aux demandeurs d'emploi.

Enfin, Pôle emploi est à la veille d'un changement majeur avec l'annonce faite, dans le cadre du Plan Stratégique Pôle emploi 2015, de l'abandon de l'obligation de Suivi Mensuel Personnalisé (le SMP, qui consiste à convoquer les demandeurs d'emploi chaque mois). L'objectif est de permettre aux conseillers de choisir les meilleures modalités d'accompagnement et de mobiliser leur temps pour les personnes qui en ont le plus besoin. La baisse du nombre de convocations va-t-elle conduire à celle des sanctions et des litiges ou faire émerger une nouvelle typologie des radiations ? Nous entrons dans une phase d'observation.

Jean-Louis Walter

CADRE JURIDIQUE ET TEXTES DE RÉFÉRENCE

Les « mille-feuilles » français sont régulièrement pointés du doigt et le Médiateur National de Pôle emploi a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur les empilements des textes qui nous régissent. Le cadre de référence des radiations de la liste des demandeurs d'emploi s'inscrit dans cette veine. Autour de la loi, se sont articulés et succédés pas moins de 11 étages de circulaires de la DGEFP, d'instructions et d'interprétations de Pôle emploi.

1.1 LOI N°2008-758 DU 1^{ER} AOÛT 2008 RELATIVE AUX DROITS & OBLIGATIONS DES DEMANDEURS D'EMPLOI, CODE DU TRAVAIL

Cette loi, qui crée Pôle emploi, énumère les obligations qui s'imposent aux demandeurs d'emploi (article L5411-6) :

- être immédiatement disponible pour occuper un emploi, être orienté et accompagné dans sa recherche par Pôle emploi.
- participer à la définition et à l'actualisation d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi.
- accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi.
- accepter les « offres raisonnables d'emploi ».

Elle détaille la procédure de radiation et les voies de recours :

- Article R5412-1 — Le directeur général de Pôle emploi ou la personne qu'il désigne en son sein [le directeur d'agence⁽¹⁾], radie les personnes de la liste des demandeurs d'emploi dans les cas prévus aux articles L. 5412-1 et L. 5412-2.
- Article R.5412-7 — La décision de radiation du demandeur d'emploi intervient après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations écrites. La décision, notifiée à l'intéressé, est motivée. Elle indique la durée de la radiation.
- Article R.5412-8 — La personne qui entend contester une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi forme un recours préalable devant le Directeur Général de Pôle emploi ou la personne qu'il désigne en son sein. Ce recours n'est pas suspensif.

Dans ce cadre, l'article L5412-1 du code du travail énumère les motifs de radiation de la liste des demandeurs d'emploi, applicables à la personne qui :

- Ne peut justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi.
- Refuse à deux reprises et sans motif légitime une offre raisonnable d'emploi.
- Refuse sans motif légitime :
 - a) d'élaborer ou d'actualiser son projet personnalisé d'accès à l'emploi;
 - b) de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi s'inscrivant dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi ;
 - c) de répondre à toute convocation des services et organismes mentionnés à l'article L.5311-2⁽²⁾ ou mandatés par ces services et organismes ;
 - d) de se soumettre à une visite médicale destinée à vérifier son aptitude au travail ;

⁽¹⁾ Instruction Pôle emploi n°2011-193 du 24 novembre 2011 relative à la procédure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

⁽²⁾ Les services de l'État chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle ; Pôle emploi ; L'AFPA.

- e) une proposition de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation ;
- f) une action d'insertion ou un contrat aidé.

1.2 CIRCULAIRE DE LA DGEFP⁽³⁾ N°2008-18 DU 5 NOVEMBRE 2008 RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET PERSONNALISÉ D'ACCÈS À L'EMPLOI ET À L'OFFRE RAISONNABLE D'EMPLOI

Cette circulaire détaille les conditions dans lesquelles le refus d'élaborer ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) peut être sanctionné. Dans l'esprit de la loi 2008-758, c'est le refus sans motif légitime du contenu du PPAE qui est visé. Ce manquement est qualifié de « *sanctionnable* », mais il est précisé qu'il doit résulter d'un « *acte intentionnel du demandeur d'emploi* ». Ce sont deux précisions importantes.

Le refus d'élaborer ou d'actualiser le PPAE entraîne donc l'interdiction de se réinscrire pendant une durée de deux mois. En cas de manquements répétés, cette durée peut être accrue jusqu'à six mois (article R. 5412-5 du code du travail).

1.3 CIRCULAIRE DE LA DGEFP N°2009-03 DU 18 FÉVRIER 2009 RELATIVE AU SUIVI DE LA RECHERCHE D'EMPLOI

Cette circulaire précise la procédure applicable au suivi de la recherche d'emploi, en donnant des indications opérationnelles

⁽³⁾ Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle.

pour la mise en œuvre de la loi n°2008-758 du 1er août 2008 et du décret n°2008-1056 du 13 octobre 2008 relatifs aux droits et obligations des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi.

Elle rappelle que le contrôle de la recherche d'emploi est uniquement exercé par les agents de Pôle emploi. Mais elle précise aussi qu'il appartient aux DDTEFP de veiller à ce que Pôle emploi procède activement à la mise en place des projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE), à leur actualisation et au respect des engagements pris dans ce cadre par les demandeurs d'emploi. Pour ce faire, les DDTEFP sont invitées à s'appuyer sur les statistiques devant vous être transmises mensuellement par Pôle emploi, portant notamment sur le nombre de PPAE établis et les radiations prononcées.

Une fois encore, on remarque que les radiations sont présentées comme des « *sanctions* » — une position qui n'est pas toujours celle de la DGEFP ; cette qualification soumet leur mise en œuvre à un dispositif contraignant, en matière de date d'effet par exemple.

1.4 INSTRUCTION ANPE DU 5 DÉCEMBRE 2005 RELATIVE À LA GESTION DE LA LISTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Cette instruction — nous y reviendrons au chapitre 4 — a modifié une instruction de 1992, en fixant la date d'effet des radiations à celle de leur notification au demandeur d'emploi.

Le barème des durées de radiation
circulaire DGEFP du 5 novembre 2008

Articles du code du travail	Premier manquement	Manquements répétés
L. 5412-1 Insuffisance de recherche d'emploi Refus de contrat d'apprentissage Refus de contrat de prof. Refus de formation Refus d'action d'insertion Refus de contrat aidé	15 jours	1 à 6 mois
L. 5412-1 Refus d'une visite médicale Deux refus d'emploi Refus élaborer/actualiser PPAE Absence* à convocation	2 mois	2 à 6 mois
L.5412-2 & L. 5426-2 Déclarations inexactes ou mensongères	6 à 12 mois	

* Par cette formulation, la DGEFP introduit la notion « *d'absence à convocation* », alors que le code du travail ne prévoit que le « *refus de répondre à une convocation* ». Comme on le verra plus loin, cette substitution fait disparaître le caractère intentionnel attaché qui caractérise le refus.

1.5 INSTRUCTION PÔLE EMPLOI n°2011-193 DU 24 NOVEMBRE 2011 RELATIVE À LA PROCÉDURE DE RADIATION DE LA LISTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

L'un des objets de cette instruction est de ramener la date d'effet des radiations à celle du manquement aux obligations constaté. La procédure de radiation est par ailleurs très détaillée.

En préambule, elle rappelle que les décisions de radiation font suite à l'inobservation par les demandeurs d'emploi des « *obligations essentielles* » qui découlent de leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et de leur « *intention de recherche d'emploi* » expressément déclarée.

Elle stipule aussi que les décisions de radiation « *exigent une appréciation au cas par cas des situations individuelles* ». La formulation est à remarquer.

A partir de la loi, elle classe les motifs de radiation en trois groupes, qui correspondent au barème de durée des sanctions :

« *Il existe trois groupes de motifs de radiation :*

1. Le premier groupe est constitué des motifs suivants :

- *L'insuffisance d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ;*
- *Le refus d'une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi s'inscrivant dans le cadre du PPAE ;*
- *Le refus d'une proposition d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation ;*
- *Le refus d'une action d'insertion ou d'une offre de contrat aidé.*

2. Le second groupe est relatif :

- *Au refus, sans motif légitime et à deux reprises, d'une offre raisonnable d'emploi ;*
- *Au refus d'élaborer ou d'actualiser le PPAE ;*
- *Aux absences à convocation, y compris les convocations à une visite médicale en vue de vérifier l'aptitude au travail ou à certains types d'emploi.*

3. Le troisième groupe est relatif aux déclarations inexactes ou mensongères pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi ».

L'obligation de « *répondre* à toute convocation » (art. L.5412-1 3°) c) et d) du code du travail) génère la grande majorité des radiations.

Elle est reprise dans l'instruction sous la formulation « *se rendre* à toute convocation » — un changement qui motive les précisions suivantes :

« Le demandeur d'emploi doit toujours venir en personne à la convocation. Il ne peut pas se contenter de répondre par courrier pour s'abstenir de se déplacer.

En cas d'empêchement, le demandeur d'emploi a la possibilité d'appeler le 3949 pour prévenir de son indisponibilité pour le rendez-vous et en donner le motif. Dans ce cas, le conseiller apprécie la nature de ce motif au regard de la situation individuelle et particulière du demandeur d'emploi [...]. Il doit également tenir compte des éventuelles précédentes demandes de modifications de rendez-vous.

Toutes ces circonstances doivent être justifiées et c'est au demandeur d'emploi de fournir la preuve de la réalité du motif légitime. Ce dernier est apprécié au cas par cas par le conseiller [...].

Si le motif invoqué n'est pas considéré comme légitime, soit au regard des éléments de fait, soit pour absence de preuve, une radiation sera décidée par le directeur d'agence sur la base du dossier constitué par le conseiller ».

Le passage de la notion de « *répondre* » à « *se rendre* » à une convocation n'est pas que sémantique. Nous y reviendrons lorsque nous évoquerons le cas litigieux des radiations pour absence à un entretien téléphonique.

On remarque aussi que c'est au demandeur d'emploi qu'il appartient d'apporter la preuve de la réalité du motif légitime de son absence.

Les autres motifs de radiation détaillés par l'instruction (refus d'offre raisonnable d'emploi, de contrat aidé, etc.) n'impactent pas directement notre propos. L'autre chapitre qui nous concerne est celui consacré à la procédure de radiation.

En préalable sont rappelés des principes :

La décision de radiation du demandeur d'emploi intervient après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations écrites.

Les décisions de radiation relèvent de la compétence du Directeur Général de Pôle emploi, qui a délégué sa signature aux directeurs d'agence.

Seul le directeur d'agence nommément désigné reçoit délégation de signature et il ne peut la subdéléguer à aucun agent de son agence.

Un autre rappel formulé dans l'instruction n'a jamais été constaté dans les dossiers soumis à la médiation :

Avant que la décision de radiation ne soit prise, le demandeur d'emploi a la possibilité de solliciter un entretien au cours duquel il lui est possible d'expliquer plus précisément sa situation ou d'évoquer tout évènement susceptible de favoriser l'appréciation du directeur d'agence.

Le droit d'accompagnement reconnu au demandeur d'emploi lui permet, s'il le souhaite, de se faire accompagner par une personne de son choix. A titre d'exemple, celle-ci peut être : un représentant d'un syndicat de salariés, d'une organisation de chômeurs ou d'une association ; un avocat ; un interprète ; ou un simple particulier.

Le droit d'être entendu et d'être accompagné pour tout demandeur d'emploi qui le souhaite ne le dispense pas de faire valoir ses observations écrites avant que ne soit prise la décision de radiation.

L'article R.5412-7 du code du travail est enfin repris pour rappeler que « la décision, notifiée à l'intéressé, est motivée ».

La motivation de la décision de radiation doit être claire, explicite, détaillée et individuelle. En effet, dans la plupart des cas, le directeur d'agence exerce un pouvoir d'appréciation non seulement sur le motif légitime invoqué pour éviter la radiation, mais également, en cas de manquement répété, sur la durée de la radiation qui doit être proportionnée à la gravité du manquement.

Elle ne peut donc pas se borner à faire référence aux textes en application desquels elle est prise. Elle doit énoncer clairement l'obligation à laquelle le demandeur d'emploi était tenu, exposer de façon détaillée et précise le ou les manquements constatés.

1.6 INSTRUCTION PÔLE EMPLOI N°2012-89 DU 11 JUIN 2012 RELATIVE AUX IMPRIMÉS À UTILISER DANS LE CADRE DE LA GESTION DE LA LISTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

L'objet de cette instruction est de détailler les conditions d'utilisation des imprimés actuellement utilisés dans la gestion de la liste des demandeurs d'emploi. Il est souligné qu'il s'agit de modèles nationaux qui ne peuvent être modifiés sans remettre en cause leur valeur juridique.

Viennent ensuite deux précisions importantes pour la suite de notre propos. La première concerne la signature des décisions de radiation :

« Les noms et prénoms du signataire doivent être indiqués sur chaque décision, cet élément conditionnant la régularité de la décision. [...] On rappelle que seul le Directeur d'agence bénéficiaire d'une délégation de signature du Directeur Général est compétent pour signer une décision de radiation ».

La seconde figure dans la présentation des imprimés, où l'on relève que l'amalgame entre *absence* à une convocation et *refus* de répondre à une convocation est banalisé :

« L'imprimé n°402-B correspond à l'avertissement avant une radiation de deux mois (deux à six mois en cas de manquements répétés) en cas d'absence à convocation ».

1.7 INSTRUCTION PÔLE EMPLOI N°2012-120 DU 30 JUILLET 2012 RELATIVE À LA CESSATION D'INSCRIPTION

Cette instruction récente traite de la « cessation d'inscription », qui est une autre forme de radiation, mais qui ne comporte pas l'aspect d'une sanction. Elle entre moins directement dans notre

propos que celle du 24 novembre 2011, mais elle jalonne des terrains sur lesquels est aussi appelée la médiation.

Les motifs de cessation d'inscription y sont rappelés de façon exhaustive :

- Le non-renouvellement de la demande d'emploi
Les demandeurs d'emploi sont tenus de renouveler chaque mois leur demande d'emploi. A défaut, ils cessent automatiquement d'être inscrits.
- Les changements de situation pouvant donner lieu à cessation d'inscription
 - La reprise d'activité, sauf si le demandeur d'emploi déclare qu'il est toujours à la recherche d'un emploi.
 - L'obtention d'une pension d'invalidité de catégories 2 et 3 au sens de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale.
 - L'échéance du titre de séjour pour les travailleurs étrangers.

Les procédures d'avertissement préalable et de décision de cessation d'inscription sont calquées sur celles applicables aux autres radiations, y compris en matière de date d'effet, qui est fixée à celle du fait générateur.

1.8 AUTRES INSTRUCTIONS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE PÔLE EMPLOI

Parmi les autres textes notables figure également l'instruction PE-CSP-2009-11 du 24 mars 2009 relative au suivi de la recherche d'emploi, qui reprend la circulaire DGEFP n°2009-03 du 18 février 2009 mentionnée au paragraphe 1.3 ci-dessus.

Enfin, l'instruction PE-CSP-2010-150 du 26 août 2010 relative au suivi mensuel personnalisé est celle qui codifie, notamment, les entretiens téléphoniques et précise qu'une radiation peut être prononcée en cas d'échecs répétés pour avoir le demandeur d'emploi au téléphone.

1.9 LES AVIS DE LA DIRECTION DE LA RÈGLEMENTATION DE PÔLE EMPLOI

La direction de la réglementation de Pôle emploi a récemment publié trois Questions/Réponses relatives aux radiations. L'une d'elles concerne le Médiateur.

DEGL12, Décembre 2011 — En cas de contestation d'une décision de radiation, le recours administratif constitue un préalable obligatoire au recours contentieux. Il s'agit d'un recours gracieux porté devant le directeur d'agence. Le délai pour former un recours préalable a également été fixé à 2 mois.

DEGL13, Décembre 2011 — La décision de radiation intervient après que le demandeur d'emploi a été mis à même de présenter ses observations écrites. Il convient d'ajouter cinq jours au délai de quinze jours initialement prévu afin de tenir compte du délai d'acheminement du courrier ainsi que des dimanches et jours fériés.

DEGL13, Décembre 2011 — Le recours au Médiateur de Pôle emploi n'est pas un recours administratif obligatoire. En matière de gestion de la liste [des demandeurs d'emploi], seul le recours devant le directeur d'agence, auteur de la décision, est obligatoire avant toute saisine du juge administratif et est mentionné en tant que tel dans les courriers. Le recours devant le médiateur de Pôle emploi ne suspend donc pas le délai de recours contentieux contrairement au recours préalable adressé au directeur d'agence.

1.10 LES INSTRUCTIONS ET DIRECTIVES RÉGIONALES

Souvent, les textes législatifs et les instructions de la Direction Générale font l'objet de déclinaisons régionales. La gestion de la liste des demandeurs d'emploi et les radiations ne fait pas

exception et des rédactions régionales peuvent s'ajouter à l'ensemble déjà conséquent détaillé ci-dessus.

Par exemple, une instruction émise du 21 juin 2012 intitulée « Instruction régionale relative à la gestion de la liste des demandeurs d'emploi » précise :

« La présente instruction a pour objectif l'harmonisation des pratiques de l'ensemble des agences de Pôle emploi en matière de gestion de la liste, par un rappel concis et opérationnel du cadre juridique à respecter [...] ».

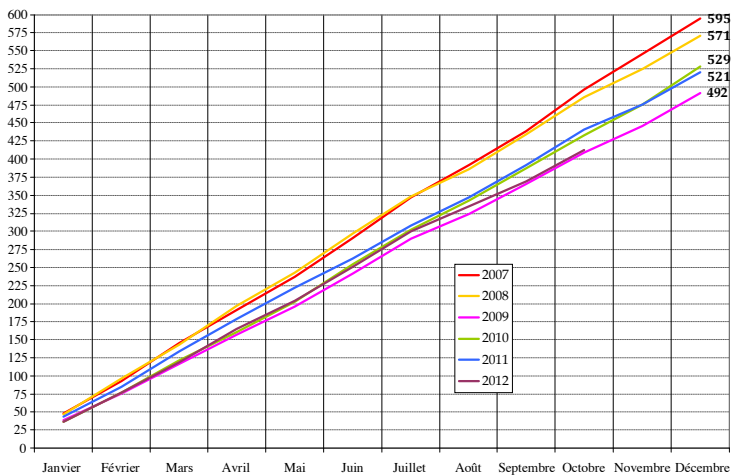
Lorsque, suite à un manquement du demandeur d'emploi à ses obligations, une procédure de radiation est engagée, seule l'existence d'un motif légitime peut faire échouer la procédure. En principe, le motif légitime est attesté par un justificatif écrit qu'il convient d'exiger ».

Les motifs légitimes mentionnés ci-dessus ne sont pas précisés par le code du travail, dont l'article L.5412-1 se borne à autoriser la radiation du demandeur d'emploi qui « *refuse sans motif légitime [...] de répondre à toute convocation* ».

C'est la raison pour laquelle des interprétations, souvent régionales mais parfois plus locales, sont rédigées à destination des agences. Les degrés de détail et d'exigence varient d'un lieu à un autre. Nous y reviendrons dans le chapitre 4.

- 2 - DONNÉES CHIFFRÉES

2.1 LES SORTIES DE CATÉGORIES A, B, C POUR RADIATION ADMINISTRATIVE



Niveaux mensuels cumulés – Données brutes en milliers

Source : STMT - Pôle emploi

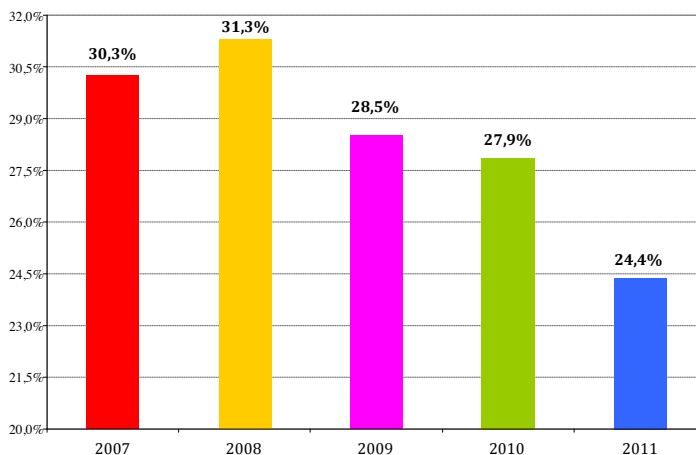
	Volume mensuel moyen		Ratio
	(1)	(2)	(1) / (2)
	Rad. administr.	DEFM ABC	
2007	49,6	3209,0	1,55 %
2008	47,6	3105,9	1,53 %
2009	41,0	3630,0	1,13 %
2010	44,0	3951,4	1,11 %
2011	43,4	4125,4	1,05 %
2012	41,3	4381,1	0,94 %

Ratio sortie / DEFM A, B, C fin de mois

Niveaux mensuels cumulés – Données brutes en milliers

Source : STMT - Pôle emploi

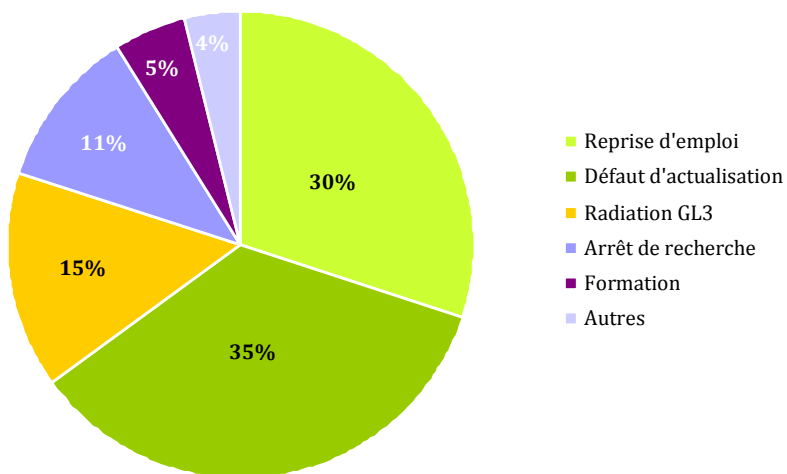
2.2 LES RADIATIONS ADMINISTRATIVES : BAISSE DE LA PART DES DEMANDEURS D'EMPLOI INDEMNISÉS



Niveaux annuels issus de la STMT - Données brutes en %

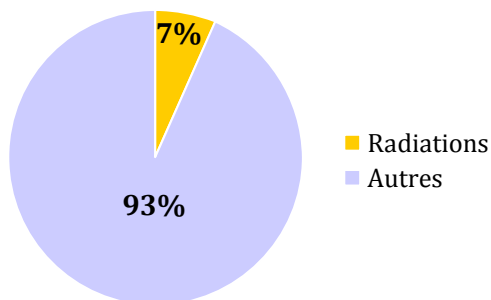
Source : STMT - Pôle emploi

2.3 LES MOTIFS DE RADIATION



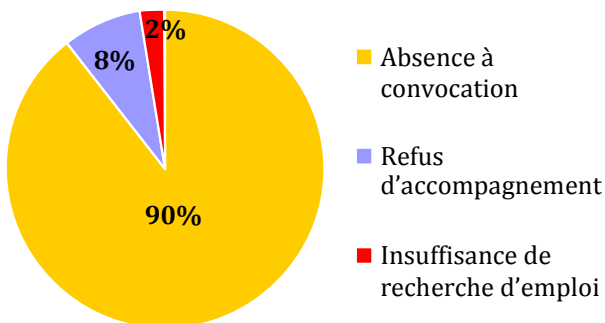
Source : enquête trimestrielle des sortants – Pôle emploi.

2.4 LES CHIFFRES DE LA MÉDIATION



La part des radiations dans les réclamations reçues par les médiateurs au premier semestre 2012

Radiations : 571 – Autres : 7951



Les motifs de radiation dans les réclamations reçues par les médiateurs au premier semestre 2012

Absence à convocation : 511 – Refus d'accompagnement : 46

Insuffisance de recherche d'emploi : 14

RADIATION : PROCÉDURE ET RECOURS

Avant de décrypter les pratiques qui sont susceptibles de créer des incidents, il est utile de suivre le parcours d'un demandeur d'emploi, de son inscription jusqu'à son éventuelle radiation.

Pour éclairer notre propos, nous avons interrogé de nombreux directeurs d'agence, en métropole et dans les DOM, sur le sujet des radiations et des dispositifs et pratiques y afférant. Leurs réponses illustrent les paragraphes qui suivent. Autour des procédures légales qui sont naturellement appliquées prospère une diversité d'approches et de façons de faire qui peut surprendre. On y verra évidemment l'impact de la taille des agences sur l'organisation, mais également l'expression des personnalités et des postures.

3.1 PROCÉDURE DE RADIATION : LE FONCTIONNEMENT SUR LE TERRAIN

- **Information des demandeurs d'emploi**

Lors de l'entretien d'inscription, chaque demandeur d'emploi est informé de ses droits et obligations (conformément à l'article R.5411-4 du code du travail). Hormis l'information orale, il peut se voir remettre un livret, assister à la projection d'un film ou se voir proposer un atelier spécifique.

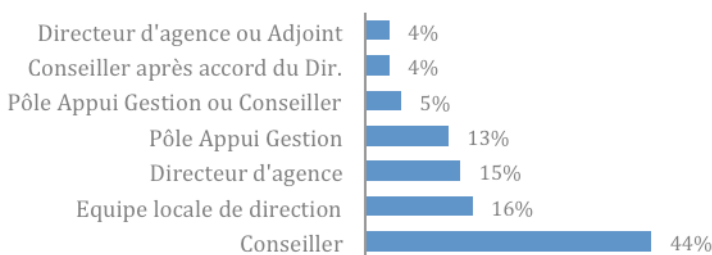
- **Avertissement avant radiation**

Dès lors qu'un entretien est programmé, il est saisi dans le système informatique.

Si le système n'est pas renseigné à l'issue de l'entretien, il va déclencher l'envoi d'un courrier d'avertissement avant radiation pour absence à convocation (des courriers d'avertissement peuvent être envoyés manuellement pour d'autres motifs que les absences à convocations).

Pour l'arrêter, il est nécessaire, dans les 48 heures, de saisir un abandon de procédure ou un résultat d'entretien.

De plus en plus, les courriers sont envoyés par l'intermédiaire d'un routeur. Cela peut générer un délai d'acheminement supplémentaire d'une journée.



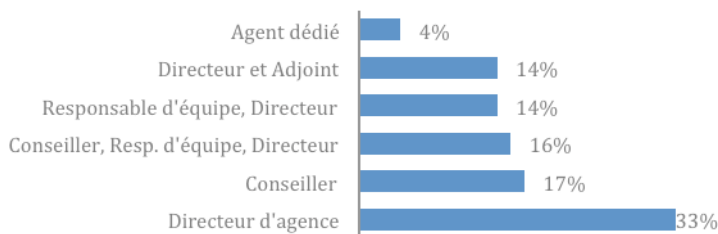
Qui peut arrêter un avertissement avant radiation ?

Dans la première phase de la procédure, une large marge d'intervention est souvent laissée au conseiller, qui connaît les demandeurs d'emploi dont il assure l'accompagnement. L'équipe locale de direction comprend le directeur d'agence, son adjoint et les responsables d'équipes. Le rôle du pôle Appui Gestion, qui a en charge les affaires administratives, consiste à réceptionner les courriers des demandeurs d'emploi et suspendre immédiatement la procédure de radiation dès que sont présentés des motifs d'absence légitimes.

- **Observations des demandeurs d'emploi**

Les courriers des demandeurs d'emploi qui répondent au courrier d'avertissement pour justifier leur absence sont généralement reçus à l'agence par le pôle Appui Gestion, le service courrier ou par un agent dédié.

Celui-ci régularise les dossiers qui présentent des motifs légitimes et justifiés. Les autres cas sont soumis à un examen complémentaire qui déterminera la suite de la procédure. Ses modalités sont diverses selon les agences : il est souvent collégial, mais peut aussi être la prérogative exclusive du directeur d'agence ou, plus rarement, du conseiller.



Qui traite les observations et décide ?

Par contraste avec la phase précédente, la présence du directeur d'agence est plus affirmée. Le conseiller reste très présent et bénéficie toujours de l'appui de l'équipe de direction. Plus de 40% des décisions sont prises à plusieurs.

- **Confirmation de radiation**

Une fois les observations des demandeurs d'emploi prises en compte et tous les avis concernés recueillis, les courriers de confirmation (ou non) de radiation sont signés par le directeur d'agence ou les délégués nommés par le Directeur Général.

L'observation de ce dispositif appelle plusieurs remarques. La première est que les radiations ne sont pas automatiques. C'est une évidence qui vient à propos pour contredire la rumeur. Il est par contre réel que, comme dans certaines circonstances décrites ci-dessus, l'envoi de l'avertissement avant radiation est automatique, mais cela n'est pas choquant sur le principe, puisqu'un avertissement ne signifie pas décision.

Par contre, dans l'exercice de la médiation, on constate parfois que la décision de radiation n'est pas signée de façon conforme, soit une signature illisible sans nom et prénom, soit une délégation de signature non conforme. On a vu au paragraphe 1.5 ci-dessus que l'instruction Pôle emploi n°2011-193 du 24 novembre 2011 stipulait que, pour prendre les décisions de radiations, le Directeur Général de Pôle emploi déléguait sa signature aux directeurs d'agence : *« Seul le directeur d'agence nommément désigné reçoit délégation de signature et il ne peut la subdéléguer à aucun agent de son agence »*.

Pourtant, la décision du Directeur Général n°2012-07 du 16 janvier 2012 délègue plus largement :

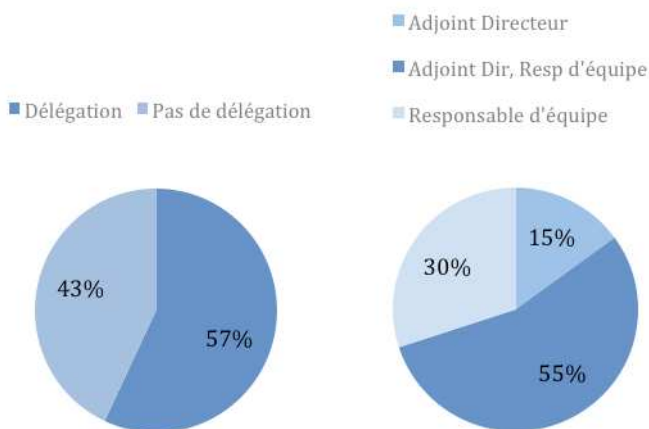
« Délégation de signature est donnée aux personnes désignées aux articles II et III de la présente décision à l'effet de, au nom du directeur général de pôle emploi, prendre les décisions de radiation, [...] ainsi que les décisions statuant sur les recours préalables obligatoires formés contre ces décisions ».

Article II - Sont bénéficiaires de la délégation mentionnée à l'article I de la présente décision, sous une forme permanente, les personnes ci-après nommément désignées : [liste de personnes sans qualité précisée, des directeurs d'agence, des directeurs adjoints].

Article III - En cas d'absence ou d'empêchement des personnes désignées à l'article II de la présente décision, sont respectivement bénéficiaires de la délégation mentionnée à l'article I de la présente décision, sous une forme temporaire, les personnes ci-après nommément désignées : [liste de personnes sans qualité précisée, directeur régional adjoint, directeur territorial, adjoint au directeur, responsable d'équipe de production, responsable appui production, référent réglementaire et applicatif, etc.].

Il s'avère que l'instruction n°2011-193 du 24 novembre 2011 vient d'être rectifiée, pour la mettre en conformité avec les délégations données en janvier 2012.

Publié dans le bulletin officiel de Pôle emploi n°100 du 5 octobre 2012, le rectificatif supprime la phrase « *Le Directeur Général a délégué sa signature aux directeurs d'agence* ». Plus loin, le terme « directeur d'agence » a été remplacé par celui « d'agent » : « *seul l'agent nommé désigné reçoit délégation de signature. [...] La délégation cesse de produire effet avec le départ de l'agent qui en était le titulaire* ». La mention « ou autre agent » est ajoutée au dernier alinéa : « *Le directeur d'agence ou autre agent délégataires ne peuvent en aucun cas subdéléguer leur signature* ».



Qui délègue sa signature et à qui ?

Une majorité de directeurs d'agence délègue leur signature à leur adjoint et/ou aux responsables d'équipes. La taille de l'agence est déterminante sur le mode d'organisation et 78% des directeurs estiment que limiter les délégations de signature perturberait le fonctionnement de l'agence (« *Il faut une continuité de service par l'équipe locale de direction par délégation* »).

Cette révision met la règle en concordance avec la pratique et répond de surcroît aux vœux d'une majorité de directeurs d'agences. A la lecture de la liste des délégataires, il pourrait sembler que l'on soit passé d'un extrême à l'autre. La décision de radiation est un acte grave et impliquant, qui nécessite une forte stature professionnelle et morale. Naturellement, rien ne permet d'affirmer que les délégations actuelles ne répondent pas à ces critères. Cependant, la banalisation de cette responsabilité et son éloignement du directeur d'agence est un point de vigilance.

Concernant les motifs de radiations, les statistiques de Pôle emploi et les observations des médiateurs convergent : la majorité des radiations sont motivées par les absences à convocation. A contrario, les absences pour insuffisance de recherche d'emploi sont rares — et celles pour refus d'offre raisonnable d'emploi en quantité quasi insignifiante. La réalité est donc éloignée de la politique de radiation parfois évoquée.

La pratique des directeurs d'agence permet par ailleurs d'éclairer d'autres réalités, auxquelles ils sont assez quotidiennement confrontés. Derrière le motif régulièrement invoqué par les demandeurs d'emploi de la convocation non reçue se cachent souvent des situations qui reflètent les difficultés actuelles : souvent les personnes n'habitent pas ou plus à l'adresse qu'elles ont indiquée, soit qu'elles n'en aient plus les moyens, qu'elles soient retournées chez leurs parents, voire qu'elles sont à l'étranger. Nombreux sont ceux qui veulent afficher une adresse à Paris, estimant que cela facilitera leur recrutement. Mais il suffit que le courrier ne suive pas comme prévu et c'est la radiation.

A propos des convocations non reçues, un certain nombre de constats et réflexions s'imposent. Le premier est que c'est le motif invoqué par la très grande majorité des personnes qui déposent une réclamation (cf. données chiffrées). Mais, on s'étonnera aussi du nombre de personnes qui déclarent n'avoir reçu ni courrier de convocation, ni avertissement avant radiation... mais qui reçoivent par contre la décision de radiation. C'est sans doute vrai. Ou peut-être pas. La façon

actuelle d'envoyer des courriers simples non recommandés ne permet pas de le savoir.

Le spectre des radiations pendant l'été ressurgit tous les ans. Bien entendu, il n'existe aucune politique délibérée de Pôle emploi en la matière. Il y a par contre un aspect technique auquel il est nécessaire de veiller. Les demandeurs d'emploi ont droit à des autorisations d'absence : la loi prévoit qu'ils peuvent s'absenter 35 jours par an, mais qu'ils doivent en informer Pôle emploi, ne serait-ce que pour éviter d'être convoqués à ces périodes. Certains oublient de le faire. D'autres le font, mais sans compter. Au 36^{ème} jour, le système informatique déclenche automatiquement un transfert de catégorie — c'est-à-dire que la personne quitte la catégorie des demandeurs d'emploi disponibles pour occuper un emploi. Ce n'est pas une sanction, mais l'indemnisation est interrompue. L'agent de Pôle emploi qui saisit le congé ne voit pas les jours qui ont éventuellement déjà été pris. Il n'y a donc pas d'alerte qui permettrait de prévenir le demandeur d'emploi que sa demande dépasse le nombre de jours autorisés. La réalité démontre qu'il y a aussi des situations plus franches, telle cette récente réclamation qui comprenait une demande de congés de plus de 40 jours...

Il faut aussi remarquer que, dans les réclamations adressées au Médiateur National, les radiations pour une durée allongée compte tenu de manquements antérieurs sont rarissimes. Aucune n'a encore été vue en 2012.

Au final, on reconnaîtra que le rôle du signataire des décisions de radiations, est difficile. La coordination avec ses équipes qui connaissent individuellement les demandeurs d'emploi est essentielle. En région parisienne, les agences comptent régulièrement plus de 60 agents et conseillers : on conçoit aisément qu'on ne puisse connaître individuellement chaque demandeur d'emploi et sa situation particulière. Confier le tri préliminaire des courriers d'explication des demandeurs d'emploi au service courrier peut surprendre, mais on constate que celui-ci n'applique qu'un filtre positif, qui arrête les procédures, et que les autres configurations sont toujours soumises à un conseiller.

3.2 LES RECOURS

Les demandeurs d'emploi disposent aujourd'hui de trois voies pour contester une décision de radiation prononcée à leur rencontre :

- **Le recours préalable**

Un recours préalable adressé au directeur d'agence. C'est une démarche inscrite dans le code du travail (art. R.5411-18 et R.5412-8). Elle est obligatoire avant tout recours contentieux.

- **Le recours contentieux**

Si le recours préalable n'a pas permis de donner satisfaction au demandeur d'emploi, il peut former un recours contentieux devant le tribunal administratif. Le recours contentieux n'est pas gratuit et doit être accompagné d'un timbre fiscal de 35,00 euros, sauf pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle (gratuité en projet).

- **La saisine du médiateur**

Depuis la loi 2008-758, les personnes radiées peuvent aussi saisir le Médiateur de Pôle emploi, qui est compétent dès qu'une décision prise au « *premier niveau* » (c'est-à-dire à celui de l'agence) est contestée. Cela implique a contrario qu'il ne peut pas intervenir au stade de l'avertissement avant radiation (GL2), dont l'objectif est précisément d'entendre les observations et la contestation avant la sanction envisagée.

Le recours au Médiateur est un droit nouveau, qui s'ajoute à ceux existant, sans s'y substituer. Il ne remplace pas les voies de recours détaillées ci-dessus et n'interrompt pas les délais prévus pour les exercer. Pour le demandeur d'emploi comme pour Pôle emploi, c'est cependant une voie rapide et souple qui, en cas de médiation positive, simplifie les traitements et peut éviter les actions contentieuses.

Le Médiateur n'est pas mentionné dans l'instruction Pôle emploi n°2011-193 du 24 novembre 2011 relative à la procédure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi, ni dans les documents et courriers des demandeurs d'emploi.

La question de la bienveillance, de l'humanité mérite certainement d'être évoquée. Les conseillers et les directeurs d'agences appliquent les consignes définies par l'institution et la loi, ce qui n'est pas toujours une mission facile. Il faut de surcroît souligner que, dans le cadre de la médiation, les réclamations liées aux radiations sont celles qui se résolvent le plus vite, autour d'un consensus en faveur des demandeurs d'emploi. Dans l'univers très règlementé de Pôle emploi, c'est l'un des champs dans lesquels existe un large pouvoir d'appréciation. Il est néanmoins inévitable que la personnalité des directeurs d'agences auxquels il est proposé de réviser leur décision entre en ligne de compte.

On a refusé de me donner un rendez-vous

Le 14 Mai j'ai reçu un courrier d'avertissement avant radiation. J'ai suivi les conseils indiqués dans ce courrier et j'ai envoyé au pôle emploi le 16 Mai 2012 un courrier pour m'excuser, justifier de mon absence et pour demander un rendez-vous au Directeur. N'ayant aucune réponse j'ai renvoyé ce même courrier deux fois. (dont un recommandé)

Le 20/06/2012, j'ai reçu un courrier du directeur de pôle emploi me notifiant un trop perçu de mes allocation chômage pour cause de radiation à compter du 09/05/2012. ; Je n'ai eu aucun courrier me notifiant de ma radiation ni du refus des raisons de mon absence. Je n'ai eu aucun rendez-vous. Je me suis déplacée au pôle emploi et on a refusé de me donner un rendez-vous que ce soit avec le Directeur ou avec un conseiller.

Je suis quelqu'un d'honnête et droit

De : bm

Envoyé : mardi 10 avril 2012 16:35

À : Médiateur National

Objet : FW:

Je vous envoie cet email afin de contester ma radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

En effet suite à une absence à un entretien professionnel dont je n'étais pas au courant, j'ai appris le 28 mars 2012 par courrier que l'on m'a radié des listes de demandeur d'emploi.

Au chômage depuis juin 2010, j'ai toujours respecté mes engagements vis-à-vis de Pôle emploi et je m'efforce depuis de chercher un emploi, de plus je suis interdit bancaire et à découvert à la banque de -2300 euros et je viens de déposer un dossier de surendettement à la banque de France.

Je suis quelqu'un d'honnête et droit et je ne comprends absolument pas cette décision injuste et difficile vu ma situation financière actuelle.

Les fins de mois sont extrêmement difficiles car je me retrouve toujours à découvert et j'espère que vous pourrez faire quelque chose à mon dossier pour que je retrouve mes droits et que je puisse retrouver mes allocations dès le mois d'avril.

En vous remerciant d'avance.

Courrier, appel téléphoniques et ASS perdus

La radiation découle d'une absence à un entretien individuel pour lequel j'avais pourtant envoyé un courrier postal et effectué un appel téléphonique.

Cette suspension aura pour moi une double conséquence : la radiation Pôle emploi ainsi que l'arrêt des allocations RSA que je percevais, d'où la situation urgente de ma demande.

Dans leur Lettre Ouverte du 18 septembre 2012, les sites de défense des chômeurs Recours Radiation et Actuchomage.org donnent leur éclairage sur la procédure de recours, dans laquelle ils estiment la défense du demandeur d'emploi insuffisamment assurée, alors que ce n'est que l'application de la loi :

« A Pôle emploi, tout se fait selon une procédure décidée et mise en œuvre de manière totalement interne. La décision de radiation est prise par le directeur de l'agence où est inscrit le demandeur d'emploi. Le recours interne se fait auprès du même directeur qui a pris la décision de sanction quelques jours auparavant ».

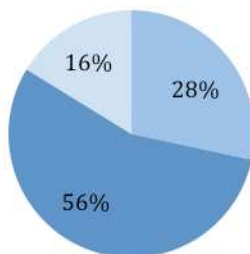
3.3 PAROLES DE DIRECTEURS D'AGENCES

Parmi les questions posées aux directeurs d'agences figuraient celles-ci :

- Est-il procédé à des radiations pour absence à un entretien téléphonique ?
- Est-il procédé à des radiations pour retard à un entretien ?
- Vous donnez-vous une marge d'interprétation des motifs légitimes d'absence ?
- Appliquez-vous une graduation, en laissant une deuxième chance si c'est un premier manquement ?
- L'absence à une convocation est-elle assimilée à un refus de répondre aux obligations fixées par la loi ?
- S'il est demandé, le droit d'audition et d'accompagnement du demandeur d'emploi, est-il accordé ?

Les réponses, détaillées dans les diagrammes ci-après, sont illustratives de la diversité des pratiques, qui s'adaptent aux contextes locaux, à la taille des agences, aux personnalités.

■ Oui ■ Non jamais ■ Non sauf récursive



Est-il procédé à des radiations pour absence à un entretien téléphonique ?

La prise en compte de la récursive est une constante dans la gestion des radiations et reflète une réalité vécue par les conseillers.

Verbatim

« Oui bien sûr ».

« Oui, c'est une consigne récente de septembre 2012 ».

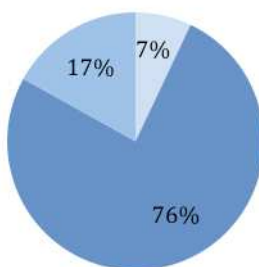
« Non : convocation physique si absence à entretien téléphonique ».

« Aucune radiation autorisée pour absence à entretien téléphonique ».

« Seulement s'il y a une forte récursive ».

« Non, sauf récursive ».

■ Oui ■ Non ■ Non sous conditions



Est-il procédé à des radiations pour retard à un entretien ?

La pratique très majoritaire est de ne pas sanctionner le retard à un entretien. Pour les 17% d'agences qui s'autorisent à le faire, c'est la notion de récidive qui est encore une fois déterminante.

Verbatim

« Non : on donne un nouveau rendez-vous ».

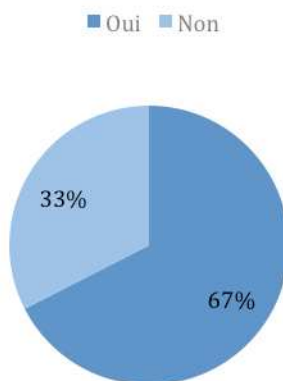
« Non, très rarement ».

« Non. Demande d'excuse écrite, puis nouveau rendez-vous ».

« Jamais en premier manquement. Seulement si répétition du retard ».

« Cela dépend du retard et de l'historique de la personne ».

« Oui, si retard trop important ou récidive ».



Vous donnez-vous une marge d'interprétation des motifs légitimes d'absence ?

Les deux tiers des directeurs d'agence en font une interprétation souple de la légitimité des motifs, en fonction de la situation spécifique de chaque demandeur d'emploi.

Les réponses recueillies font apparaître une vraie diversité : il est question de « liste régionale des excuses légitimes » ou « motif légitime selon les critères définis par le directeur d'agence »... Il s'agit en réalité d'interpréter la notion d'absence « sans motif légitime » figurant dans le code du travail. La Direction Générale n'ayant pas spécifiquement légiféré et la nature ayant horreur du vide, de telles listes apparaissent dans les régions ou localement. Nous y reviendrons en détail au § 4.6.

Verbatim

« Non je me réfère aux textes ».

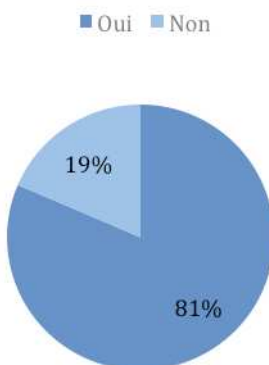
« Non, application stricte de l'instruction sur la procédure de radiation ».

« Sur justificatif uniquement ».

« Oui en fonction de la récurrence des manquements ».

« Oui, selon contexte et historique ».

« Oui en fonction des cas et de la situation des demandeurs ».



Appliquez-vous une graduation, en laissant une deuxième chance si c'est un premier manquement ?

La tendance déjà constatée à interpréter les règles au bénéfice du demandeur d'emploi s'illustre encore dans les réponses à cette question. Mais cette bienveillance ne résulte que de postures personnelles, variables d'un directeur d'agence à un autre.

Verbatim

« Non je me réfère aux textes ».

« Oui, parfois ».

« Oui, mais rare ».

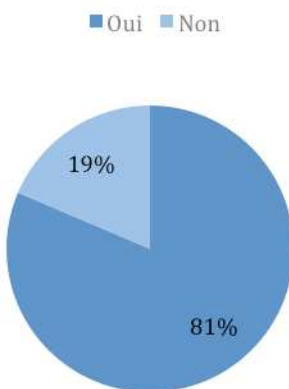
« Pratiquement systématiquement ».

« Oui, au cas par cas ».

« Non, rarement ».

« Pas toujours ».

« Rarement cela dépend du type de manquement ».



L'absence à une convocation est-elle assimilée à un refus de répondre aux obligations fixées par la loi ?

Très majoritairement, et conformément aux instructions de Pôle emploi, les directeurs d'agence assimilent l'absence à un entretien à un refus de remplir les obligations qui conditionnent l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. Cela n'implique cependant pas une application aveugle de la règle et la prise en compte de la situation spécifique du demandeur d'emploi et de son historique est largement évoquée.

Verbatim

« Oui, systématiquement ».

« Non, pas systématiquement ».

« C'est un motif de radiation en soi ».

« Oui mais pas immédiatement, en cas de récidive ».

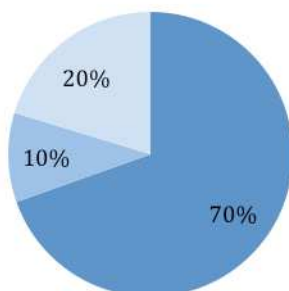
« Oui si absences répétées ».

« Oui mais l'analyse précise du dossier permet de voir si c'est un refus de répondre aux obligations ou une absence fortuite ».

« Application stricte de l'instruction relative à la procédure de radiation ».

« Pas systématiquement, cela dépend du contexte et de la récurrence ».

■ Rare ■ Très rare ■ Jamais eu le cas



S'il est demandé, le droit d'audition et d'accompagnement du demandeur d'emploi, est-il accordé ?

La possibilité offerte par le code du travail d'être entendu par le directeur d'agence, et d'être éventuellement accompagné à cette occasion, est très peu utilisée, voire méconnue. S'agissant d'une disposition légale, les demandes sont toujours satisfaites mais s'accompagnent parfois d'un formalisme ou de procédures non prévues par les textes.

Verbatim

« Oui, mais avec des observations écrites à l'appui ».

« Très exceptionnellement, le recours écrit est privilégié ».

« Oui mais cette demande est vraiment exceptionnelle ».

« Le demandeur d'emploi est vu à l'accueil et doit coucher par écrit son motif d'absence, je ne reçois qu'à la marge ».

« Systématiquement c'est inscrit dans les textes comme obligatoire mais seul un écrit doit permettre d'apprécier le recours ».

« Plutôt évité, cela reste exceptionnel ».

« Oui : en cas de doute au moment de signer la radiation j'essaie de contacter le demandeur d'emploi, soit par convocation, soit par téléphone, de même en cas de recours suite à radiation. S'il vient accompagné, pas de problème ».

« Jamais eu le cas. A priori oui ».

LES PRATIQUES QUI CONCOURENT AUX INCIDENTS

4.1 LA DATE D'EFFET DES RADIATIONS

Jusqu'au 31 décembre 2012, Pôle emploi situait la date d'effet d'une radiation à celle de son fait générateur : absence à une convocation, déclaration de reprise d'emploi, par exemple. Ceci donnait automatiquement un effet rétroactif à la notification de la radiation et générait le plus souvent un indu, car le versement de l'indemnisation s'était poursuivi entre temps.

Pour les demandeurs d'emploi, cela prenait l'aspect d'une double peine, puisqu'ils se trouvaient à la fois privés de revenus et redevables d'une somme qu'ils avaient souvent déjà dépensée, ignorant qu'elle n'était pas due. L'impact sur leur situation financière et sur celle de leur famille était souvent ingérable. La dégradation d'image pour Pôle emploi et des relations humaines était aussi importante, les conseillers se trouvant directement exposés à l'agressivité des personnes ainsi sanctionnées.

Pour les services de Pôle emploi, ce système génère une gestion inutilement lourde, chaque radiation devenant potentiellement un dossier à part entière : notification des indus, mise en recouvrement, réclamations, procédures. Les services en charge de ces recouvrements faisaient régulièrement part de leur débordement, face à une activité qui n'est de surcroît ni très

productive ni satisfaisante sur un plan humain. Alors que l'abandon récemment décidé du suivi mensuel personnalisé (SMP) vise à dégager des ressources plus directement utiles aux entreprises et aux demandeurs d'emploi, la fin de la gestion des indus liés aux radiations pouvait désengorger les services en charge de l'indemnisation.

Dans son rapport annuel 2011, le Médiateur National préconisait le retour aux dispositions antérieures, faisant produire leurs effets aux décisions de radiation à la date de leur notification.

Cette préconisation a été suivie par la Direction Générale de Pôle emploi, qui l'a formalisée dans l'instruction n°2012-166 du 10 décembre 2012.

A compter du 1er janvier 2013, la date d'effet de la décision de radiation est la date de sa notification au demandeur d'emploi. Le délai pour présenter ses observations est fixé à 10 jours calendaires à compter de l'envoi de la lettre d'avertissement, auxquels s'ajoutent 5 jours calendaires pour tenir compte des délais postaux.

Ce point restera sous vigilance durant l'année 2013 pour évaluer son véritable impact et juger de sa bonne application.

4.2 L'AMALGAME ENTRE UN REFUS DE RÉPONDRE À UNE CONVOCATION ET UNE SIMPLE ABSENCE À UN ENTRETIEN

On l'a vu au chapitre 1, l'article L5412-1 du code du travail prévoit que peut être radiée de la liste des demandeurs d'emploi la personne qui « *refuse sans motif légitime de répondre à toute convocation* » du service public de l'emploi.

Or, à ce « *refus de répondre* », la pratique a assimilé la simple absence à une convocation.

Un ensemble de textes a concouru à cet amalgame :

- On l'a vu plus haut, la circulaire DGEFP n° 2008/18 du 5 novembre 2008 est celle qui remplace le mot « *refus* » par celui « *d'absence* ».
- La circulaire DGEFP n°2009-03, déjà citée aussi, inclut un modèle de courrier d'avertissement avant radiation au motif de n'avoir pas « *donné suite à une convocation pour un examen de votre situation* ».
- Tout récemment, l'instruction du Directeur Général de Pôle emploi du 24 novembre 2011 a formellement inclus les « *absences à convocation* » dans les motifs de radiation, substituant en même temps l'obligation de s'y « *rendre* » à celle d'y « *répondre* » prévue par la loi.

On peut évidemment débattre de la portée de l'absence à une convocation et de l'interprétation à lui donner. Pour autant, lui donner systématiquement la valeur d'un refus de remplir ses obligations est naturellement exagéré.

En novembre 2008 déjà, la circulaire de la DGEFP relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi et à l'offre raisonnable d'emploi, déjà citée, précisait que le refus sans motif légitime était « *sanctionnable* », mais devait résulter d'un « *acte intentionnel du demandeur d'emploi* ».

La pratique de la médiation confirme que sont quotidiennement sanctionnés des actes qu'on ne peut pas raisonnablement qualifier d'intentionnels : panne de véhicule, retard de train, retard de 10 minutes au rendez-vous, erreur de calendrier, oubli, obligation familiale, voire professionnelle — la liste n'est pas exhaustive.

Ces sanctions alimentent évidemment un vif ressentiment à l'encontre de Pôle emploi et de ceux qui prononcent les sanctions dans de telles conditions.

La récente Lettre ouverte des sites Recours Radiation et Actuchômage.org en témoigne en ces termes :

« Attacher une sanction d'une telle violence économique et sociale à une simple absence à un rendez-vous paraît totalement disproportionné. Peu importe que le demandeur d'emploi ait cotisé pendant plusieurs années à l'assurance chômage, recherché très activement un emploi en envoyant de nombreux CV, se soit rendu à toutes les actions prescrites par Pôle emploi, ait une famille à sa charge, etc. Oublier un seul et unique rendez-vous avec un conseiller de Pôle emploi se traduit aujourd'hui automatiquement par la perte totale de tout revenu pendant 2 mois ».

Cela pose en partie la question de la proportionnalité des sanctions, sur laquelle nous reviendrons dans un paragraphe spécifique.

Mais cela pose aussi la question de leur légitimité juridique. On la cherche en vain, tant il est vrai que circulaires ou instructions n'ont pas de valeur supérieure à la loi et ne peuvent, à ce titre, créer des obligations plus contraignantes que celles prévues par le législateur. C'est en vain, aussi, qu'on chercherait une réponse dans *l'esprit de la loi* : si nul ne conteste la nécessité de sanctionner les abus, personne n'a prévu de recourir à des dispositifs disproportionnés pour y parvenir.

J'étais sous la douche

Je reçois un entretien téléphonique du pôle emploi avec un conseiller. Malheureusement le 06 guillel, j'ai été en appel à 9h00 du matin car je me trouvais sous la douche... J'ai voulu rappeler mais le numéro était occupé, au plus, pôle emploi ne m'a pas rappelé de la journée. Quelques jours plus tard, une lettre de pôle emploi me demandait de signer mes droits si je ne leur donnais pas la notif de non obtention téléphonique. J'ai immédiatement appelé la

On m'a dit de ne pas m'inquiéter

J'ai le sentiment de m'être fait piégé. En effet, si, au moment où j'ai téléphoné le conseiller m'avait informé des risques que j'encourais, il est évident que, quitte à prendre un taxi, je me serais rendu à cet entretien. C'est bien parce que j'ai été rassuré et que l'on m'a dit de ne pas m'inquiéter, qu'on allait me convoquer de nouveau, que je ne me suis pas rendu à cet entretien.

La boîte aux lettres de ma voisine

Je ne me suis pas présenté à mon 1er entretien le 21 février 2012, car mon courrier a été déposé dans la boîte aux lettres de ma voisine. (courrier ci-joint) Mon justificatif (courrier) a été noté "non recevable", car en appelant mon agence, ils m'ont signalé qu'il fallait une attestation de ma voisine, ce que je vous fournis ci-joint à ce jour. Suite à cela je reçois un courrier du 22 mars 2012 qui me stipule que j'ai reçu un courrier le 22 février 2012 m'expliquant "une relance avait été mise en demeure" courrier que je n'ai jamais reçu. Ce courrier du 22 mars 2012 m'explique aussi que je dois verser un trop perçu de 557,07 euros, (en appelant le 3343)

C'est pourquoi ces pratiques ont été remarquées par la Mission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi du 5 juillet 2011 susmentionnée :

Une procédure rigide qui peut parfois confondre rendez-vous manqué et refus délibéré de répondre à une convocation. — Aux termes de la loi, le motif de la radiation de la liste des demandeurs d'emploi n'est pas l'absence à une convocation, mais le « refus de répondre à toute convocation » et ce « sans motif légitime ». La décision de radiation suppose donc que l'administration interprète un fait aisément constatable (l'absence à un rendez-vous) comme l'expression d'une volonté (le refus de répondre à une convocation). On doit se demander par conséquent dans quelles conditions, selon quelle procédure et quels critères, Pôle emploi procède à cette interprétation.

4.3 LA GRADUATION DES SANCTIONS

On l'a vu, l'instruction Pôle emploi n°2011-192 du 24 novembre 2011 crée un dispositif plus restrictif que celui prévu par la loi⁽⁸⁾, celle-ci ne prévoyant une aggravation de la sanction qu'en cas de « *manquements répétés* ». L'instruction n°2011-192 demande, elle, qu'il soit aussi tenu compte « *d'éventuelles précédentes demandes de modification de rendez-vous* ».

On comprend naturellement le sens de ces dispositions. Tous les conseillers sont confrontés à des abus et à de la mauvaise foi. Cependant, l'observation de la réalité fait apparaître une pratique fréquente qui consiste à sanctionner des manquements antérieurs sur lesquels le directeur d'agence avait décidé de fermer les yeux. On comprend là aussi la logique et la bienveillance qui préside dans cette manière de faire. Elle est la conséquence de l'absence d'une graduation des sanctions ou d'un système de sursis pour un premier manquement.

Cependant, la radiation est conçue pour s'appliquer à un manquement constaté et non pour revenir sur des faits passés et estimés tolérables à l'époque. D'autre part, comme l'illustre la circulaire DGEFP n°2009-03 dans ses modèles de courriers, lorsque la loi fait référence à des manquements répétés, elle vise

⁽⁸⁾ Article R5412-5 du code du travail. — La radiation de la liste des demandeurs d'emploi entraîne l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription : 1° Pendant une période de quinze jours lorsque sont constatés pour la première fois les manquements mentionnés au 1° et aux b, e et f du 3° de l'article L. 5412-1. En cas de manquements répétés, cette période peut être portée à une durée comprise entre un et six mois consécutifs ; 2° Pendant une période de deux mois lorsque sont constatés pour la première fois les manquements mentionnés aux 2° et a, c et d du 3° de l'article précité. En cas de manquements répétés, cette période peut être portée à une durée comprise entre deux et six mois consécutifs ; 3° Pendant une période dont la durée est comprise entre six et douze mois consécutifs lorsque sont constatées les fausses déclarations mentionnées à l'article L. 5412-2.

les *sanctions* déjà prononcées pour ces motifs⁽⁹⁾ et non les *motifs* déjà constatés.

En cas d'absences répétées aux entretiens, quel serait alors le motif de radiation légitime ? Peut-être l'insuffisance de démarches de recherche d'emploi, également prévue par la loi. Mais un dispositif qui réponde aux réalités de terrain et laisse aux demandeurs d'emploi une première chance ou le bénéfice d'un avertissement avec sursis est encore à inventer.

D'ici là, une directrice d'agence Pôle emploi peut continuer à légitimer une sanction avec raison, au motif que « *la notion de premier manquement ne correspond pas, à ma connaissance, à un critère d'évaluation concernant la gestion de la liste* ».

En effet, comme on l'a vu, si le code du travail instaure une graduation des sanctions, c'est uniquement dans le sens d'un aggravement en cas de manquements répétés. C'est-à-dire que la deuxième sanction soit plus sévère que la première.

Pourtant, le bon sens et l'observation de la réalité plaident à l'évidence pour l'instauration d'une graduation également appliquée dans le sens de la tolérance.

Juridiquement, on peut à nouveau invoquer sur l'arrêt Roussel du Conseil d'Etat du 21 mars 2007, qui reconnaît le caractère de sanction aux suppressions du revenu de remplacement, donc aux radiations : il précise que cette qualification implique des principes du droit répressif, dont celui de la « *proportionnalité* » des sanctions.

En l'attente d'un tel dispositif, c'est la marge d'appréciation des conseillers et des directeurs d'agences qui assure aujourd'hui le rôle modérateur. Pour atténuer les effets d'une réglementation trop stricte, ils ont une marge d'appréciation personnelle et peuvent valider des motifs d'absence, qu'ils auraient aussi le droit de rejeter.

⁽⁹⁾ « *En outre, par décision du [...], vous avez déjà fait l'objet d'une suppression temporaire de vos allocations en raison de...* »

J'ai déjà bénéficié d'un rattrapage

De : Médiateur National

Envoyé : jeudi 22 mars 2012 10:23

À : Directeur d'agence

Voici le mail de Monsieur F., qui explique que sa radiation a été maintenue au motif qu'il « avait déjà bénéficié d'un rattrapage en septembre 2011 ».

Ceci n'est pas un motif de radiation, laquelle sanctionne une volonté délibérée de se soustraire à ses obligations de demandeur d'emploi, mais pas un autre évènement du passé. Sur ces motifs, nous proposons la levée de cette radiation.

De : Jean-Charles F.

Envoyé : lundi 19 mars 2012 14:18

À : Médiateur National

Suite à un retard dans l'actualisation du mois de décembre, Pôle emploi a procédé à la cessation de mon inscription à compter du 31 Décembre 2012. Après avoir contacté Pôle emploi, j'ai exercé un recours. La décision de radiation a été confirmée par la directrice de l'agence.

J'ai décidé de vous contacter car la confirmation de radiation me semble très sévère dans la mesure où il s'agit là du premier incident depuis mon admission début juillet 2008.

La directrice invoque le fait que j'ai « déjà bénéficié d'un rattrapage en Septembre 2011 ». Or, je n'ai jamais raté une période d'actualisation auparavant. Le mois de septembre 2011 correspond en fait à la date de transfert de mon dossier du Pôle emploi de Lyon vers Paris (...).

A ce jour je me trouve dans une situation financière vraiment délicate suite au non versement des indemnités des mois de décembre et janvier 2012. J'ai quelque peu hésité avant de vous contacter, mais ne pouvant plus faire face à mes paiements (...).

C'est pourquoi je viens contester la décision prise à mon encontre en vous demandant un recours gracieux, dans la mesure où il me semble pouvoir bénéficier de la marge de tolérance que vous accordez en cas d'incident exceptionnel, ce qui est le cas ici.

Jean-Charles F.

Sanction levée le 23 mars 2012.

C'est la première fois que j'ai ce problème

C'est la première fois que j'ai ce problème avec le Pôle-Emploi, je n'ai pas reçu de texto, ni de courrier, ni de mail, mon dernier rendez-vous à même était fait par téléphone. Parce pour le rappel, c'est le Directeur du Pôle emploi à qui j'ai écrit la même chose ma renvoyer un courrier défavorable c'est pourquoi je me tourne vers vous je ne suis pas seul j'ai une famille avec 3 enfants en bas âge

C'est pourquoi la mission d'information du Sénat relève que, si un demandeur d'emploi qui manque un rendez-vous n'est pas systématiquement radié :

« Le degré d'indulgence dépend cependant de la personnalité du conseiller et de sa manière d'apprécier le dossier du demandeur d'emploi ».

Aux yeux de certains, le barème actuel des sanctions peut passer, pour une aberration. Il est vrai qu'avec deux mois de radiation et, souvent, la perte de revenu y afférant, l'absence à un entretien à Pôle emploi est l'un des manquements les plus sévèrement sanctionnés.

A cet égard, dans leur Lettre Ouverte, les sites Recours Radiation et Actuchômage.org prennent des raccourcis saisissants, visant à démontrer que la suppression du revenu pendant deux mois, chiffrée à 1844,00 euros pour un ancien salaire au SMIC, est plus lourde qu'une contravention de 5^{ème} classe à 1500,00 euros prononcée pour violences volontaires ayant entraîné une interruption du travail de 8 jours.

Ils ajoutent :

« Pour rappel également, un salarié absent une journée verra la rémunération de cette journée soustraite de sa fiche de paie, et aura tout au plus un avertissement si cette absence n'a pas été justifiée ».

L'impact humain de ces décisions est évidemment souligné :

« En effet, comment prévenir la réaction d'une personne assumant seule la responsabilité d'une famille qui apprend que toutes les ressources de son foyer seront coupées pendant 2 mois pour une simple absence à convocation ? Ces situations sont naturellement génératrices de grande détresse doublée de colère ».

La Mission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi pose les questions en termes assez similaires, sous le titre « Une sanction parfois disproportionnée par rapport à la faute commise ». Il mérite d'être cité :

« Les manquements qu'on serait spontanément tenté de considérer comme les plus graves aux devoirs des demandeurs d'emploi (insuffisance des actes de recherche d'emploi, refus d'une proposition concrète d'emploi ou de formation) débouchent, le plus souvent, sur la sanction la plus douce dans l'échelle des peines : dans 90 % des cas, ils se traduisent par une radiation de quinze jours. A l'inverse, la non-réponse à une convocation, qui justifie plus de 90 % des radiations, aboutit à une radiation de deux mois.

On peut en effet raisonnablement penser que, dans un certain nombre de cas, l'absence à un rendez-vous est la manifestation d'un manque d'implication du demandeur dans sa recherche d'emploi. Ceci étant, la sévérité des sanctions appliquées dans ce cas de figure apparaît disproportionnée par rapport au niveau de sanction appliquée dans les autres cas : pourquoi deux mois en cas d'absence à un rendez-vous et seulement quinze jours pour refus d'emploi ou de formation ?

Cette disproportion apparaît encore plus injuste quand la radiation de la liste des demandeurs d'emploi s'accompagne de conséquences financières, ce qui est un cas fréquent. [...] Cette grande sévérité ne vient pas d'un excès de zèle de la part de Pôle emploi. L'établissement public se contente en effet d'appliquer l'échelle des peines prévue par les textes réglementaires. Reste que cette échelle des sanctions peut heurter et paraître inéquitable ».

4.4 LES ENTRETIENS PAR TÉLÉPHONE

4.4.1 *Genèse et texte de référence*

La pratique des entretiens par téléphone est apparue à l'ANPE dans la foulée de la mise en place du Suivi Mensuel Personnalisé (SMP), pour alléger les contraintes imposées aux demandeurs d'emploi, notamment ceux éprouvant des difficultés de déplacement ou habitant dans des zones rurales ou éloignées.

Réagissant à quelques dérives rapidement apparues, le Directeur Général de l'époque avait proscrit les décisions de radiation pour absence à de tels entretiens, conçus comme une amélioration du service aux demandeurs d'emploi et non comme la création d'une contrainte nouvelle.

Leur pérennisation sous l'égide de Pôle emploi s'est cependant accompagnée d'un début de formalisation⁽¹⁰⁾, n'excluant plus l'application des règles de gestion de la liste des demandeurs d'emploi. Il a ainsi été prévu que :

- Le SMP se caractérise par un entretien mensuel, avec la possibilité d'alterner des entretiens physiques et des entretiens téléphoniques. Le premier entretien de suivi mensuel est obligatoirement un entretien physique.
- Pour tenir compte de l'augmentation de la taille des portefeuilles de demandeurs d'emploi au regard de la conjoncture économique et de l'augmentation du chômage, les modalités du SMP sont adaptées, même si l'entretien physique reste le mode de contact privilégié.

Les entretiens téléphoniques se voient ainsi « légalisés », avec de larges marges de manœuvre, propres à faciliter la vie des demandeurs d'emploi.

⁽¹⁰⁾ Instruction PE-CSP-2010-150 du 26 août 2010 relative au Suivi Mensuel Personnalisé (SMP).

Les modalités de contrôle assorties à ce progrès sont d'une formulation prudente :

- « *Ces modalités d'adaptation du SMP sont applicables dans le respect de la gestion de la liste* ».
- « *Point de vigilance: en cas d'échec pour avoir le demandeur d'emploi au téléphone, le conseiller renouvelle son appel plusieurs fois avant d'appliquer la gestion de la liste* ».

On relève naturellement l'aspect imprécis de ces dispositions, de même que le « *point de vigilance* », qui acte l'inconfort à conjuguer entretien téléphonique et radiation, alors que l'entretien physique « *reste le mode de contact privilégié* ».

La sécurisation du dispositif repose sur la notion d'appel renouvelé « *plusieurs fois* ».

Je le certifie sur l'honneur

On me dit également que j'ai été appelé à de nombreuses reprises sur mon téléphone portable... j'ai le même numéro de téléphone depuis des années, et je n'ai eu aucun appel manqué. J'en aurais eu un, j'aurais eu du mal à se poster étant donné que les appels de pôle emploi sont masqués, mais j'aurais rappelé le 3349, me serait déplacée mais je n'ai eu aucun appel de pôle emploi, je le certifie sur l'honneur.

4.4.2 Rapprochement des instructions successives

On l'a vu au chapitre 1, l'instruction Pôle emploi n°2011-193 du 24 novembre 2011 substitue à l'obligation faite aux demandeurs d'emploi de « *répondre à toute convocation* » (art. L.5412-1 du code du travail) celle de « *se rendre à toute convocation* ».

On peut l'interpréter comme l'instauration de dispositions plus restrictives que celles prévues par le législateur, alors qu'une instruction a une valeur inférieure à celle de la loi. C'est un exemple des empilements de textes qu'affectionne l'adminis-

tration française, à travers lesquels elle crée des obligations absentes de la lettre et de l'esprit de la loi.

Concernant notre propos relatif aux entretiens téléphoniques, l'intérêt de cette instruction est de réaffirmer la valeur unique et irremplaçable de l'entretien physique :

« Les demandeurs d'emploi ont l'obligation de se rendre aux convocations [...]. Le demandeur d'emploi doit toujours venir en personne à la convocation. Il ne peut pas se contenter de répondre par courrier pour s'abstenir de se déplacer ».

Si l'on rapproche ces dispositions de celles de l'instruction mentionnée au paragraphe précédent, on est tenté de croire que Pôle emploi a une interprétation à géométrie variable de l'obligation de se déplacer : il l'exige lorsqu'il radie pour absence à une convocation, mais s'en dispense lorsqu'il radie pour absence à un entretien téléphonique.

L'incohérence n'a pas échappé à la Mission d'information du Sénat relative à Pôle emploi⁽¹¹⁾, qui écrit :

« On doit constater que les réponses fournies par Pôle emploi ne sont pas parfaitement claires et cohérentes. La radiation étant une sanction, il conviendrait pourtant que les règles du jeu en soient connues de tous ».

4.4.3 La pratique

Alors que la fin du Suivi Mensuel Personnalisé (SMP) est annoncée dans le Plan Stratégique Pôle emploi 2015, on peut s'interroger sur la portée à venir de ces différentes instructions.

Il est prévisible que la typologie des radiations va évoluer avec les nouveaux modes de suivi qui seront mis en place.

⁽¹¹⁾ Rapport d'information de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi n° 713 tome I (2010-2011) - 5 juillet 2011.

On doit néanmoins observer la pratique actuelle en matière de radiations pour absence à un entretien téléphonique. Pour mémoire, en juillet 2011, le Directeur Général de Pôle emploi avait précisé⁽¹²⁾ que 20 à 25 % des entretiens de suivi se faisaient par téléphone ou par courrier électronique.

Le Médiateur National a saisi de la question la Direction de la Réglementation de Pôle emploi qui, dans son bulletin n° 22 de mai 2011, a émis l'avis suivant :

« Nous avons été alertés par le Médiateur National sur des difficultés attenantes à l'application des règles de gestion de la liste en cas d'entretien téléphonique : de nombreux demandeurs d'emploi contestent en effet des décisions de radiation pour absence à un entretien téléphonique en invoquant qu'ils n'ont jamais été contactés par leur conseiller.

A l'instar des difficultés rencontrées dans la pratique du fait que les convocations ne sont pas envoyées avec accusé de réception (impossibilité de prouver l'envoi), il convient de retirer la décision de radiation si, à l'appui de son recours, le demandeur d'emploi invoque le fait qu'il n'a jamais été contacté par son conseiller. En effet, il n'est là non plus possible de prouver que le conseiller a réellement appelé le demandeur d'emploi dans le créneau fixé dans la convocation ».

Sans ambiguïté, l'absence à un entretien téléphonique ne peut donc pas être sanctionnée par une radiation, dès lors que le demandeur d'emploi explique qu'il n'a pas été appelé. C'est la reprise de la notion selon laquelle le doute doit bénéficier au demandeur d'emploi — comme pour les convocations par courrier, la part de la bonne ou de la mauvaise foi demeure inquantifiable dans le système actuel.

Cela étant, plusieurs directions régionales de Pôle emploi ont déjà supprimé ce type de radiations de leurs pratiques. Les constatations du médiateur le confirment.

En termes qui recoupent les constats de la médiation nationale, la récente Lettre Ouverte des sites de défense des chômeurs

⁽¹²⁾ France Info, 26 août 2011.

Recours Radiation et Actuchomage.org décrit les situations qui persistent ailleurs :

« Nos forums nous indiquent que les faits se produisent ainsi. Le jour dit, le demandeur d'emploi attend cet appel. Lorsque le conseiller appelle, l'appel apparaît comme « masqué ». Nous avons eu de nombreux cas où l'appel a malgré tout été manqué : le demandeur d'emploi était aux toilettes, n'a pas entendu l'appel, a constaté que la batterie de son téléphone était déchargée, ne captait pas à ce moment, atteint de surdité il n'a pas entendu l'appel car son sonotone était défectueux, etc.

Pour quasiment l'ensemble des cas, les demandeurs d'emploi ont souhaité rappeler leur conseiller mais l'appel étant toujours « masqué » ils en ont été incapables. Ils appellent donc quasiment tous automatiquement le seul numéro communiqué par le Pôle emploi : le 39 49. Et là, il leur est répondu de ne pas s'inquiéter et qu'un nouveau rendez-vous leur sera fixé. Sauf que dans l'ensemble des cas, ils ont simplement reçu une lettre d'avertissement avant radiation ».

La mission d'information du Sénat estime que :

« Si une telle procédure est appliquée à la lettre, elle peut aboutir à des sanctions difficiles à justifier sur un plan humain. Des événements courants et anodins (une ligne téléphonique occupée par un appel, une connexion au réseau momentanément interrompue, un temps de réponse trop long pour décrocher ou une sonnerie inaudible) pourraient en effet suffire à faire d'un demandeur d'emploi un absentéiste et entraîner le cas échéant la perte d'un revenu de remplacement ayant valeur alimentaire ».

Le rapprochement entre des événements « anodins » et la suppression d'un revenu « ayant valeur alimentaire » qu'ils déclenchent résume de façon magistrale les enjeux d'une pratique qui doit encore être mieux encadrée.

Rester à la maison pour attendre la sonnerie

De : pb

Envoyé : mardi 17 avril 2012 00:11

À : Mediatteur National

Objet : Radiation abusive avec réclamation de remboursement

Suite à une convocation pour un RDV téléphonique, une procédure que je ne connaissais pas, je me suis pointé alors physiquement sur place comme à chaque convocation de RDV classique.

Une hôtesse d'accueil m'a expliqué que « ce n'était pas ce qu'il fallait faire : il faut rester à la maison pour attendre la sonnerie ! ». Elle m'a dit que « ce n'était pas grave : elle va prévenir mon conseiller, comme quoi j'ai passé. Et ils vont relancer une nouvelle convocation le mois prochain ». Je me sentais donc rassuré !

Au RDV suivant en Octobre, j'avais compris et j'attendais donc à la maison tranquille: je n'ai pas eu de coup d'appel au fixe, ni à mon portable. Je croyais alors que j'étais oublié ou autre chose.

Pole Emploi m'a alors radié et sanctionné pour absence de RDV TELEPHONIQUE et a réclamé même le remboursement de mon indemnisation du mois de septembre 2011. Et ce mois-ci Avril 2012, j'ai reçu une lettre recommandée de Mise en Demeure pour rembourser le solde de trop-reçu ! (840,84€)

Cordialement.

Pour éviter de perdre plus de temps que nécessaire

De: B.C.

Envoyé: vendredi 6 juillet 2012 08:37

À: Médiateur National

Objet: RE: Radiation de Mr P.G.

J'ai lu avec attention les différents points de votre argumentaire, et ne partage pas votre analyse de la situation. En effet, la notion de 1er manquement ne correspond pas, à ma connaissance, à un critère d'évaluation concernant la gestion de la liste.

Par ailleurs, les éléments présentés par Mr P. ne sont attestés par aucun justificatif (conformément à la règle). De plus, sur le fond, l'argument invoqué (inaccessibilité de la ligne téléphonique lors de l'utilisation d'internet) me paraît très surprenant à notre époque (...).

Mr P. était informé bien en amont de la date et de l'heure de l'entretien téléphonique. Si effectivement il rencontre des problèmes de connexion téléphonique, la moindre des choses est de faire en sorte de pouvoir recevoir l'appel à l'heure dite.

(...) Je ne sais pas en quoi cette situation est particulière et singulière, si ce n'est qu'elle est appuyée par une association de chômeurs qui fait pression sur ladite décision.

Enfin, vous soulignez la sévérité de ma décision : je vous rappelle que je dois statuer quotidiennement sur des décisions de radiation, ce qui n'est pas toujours chose facile : j'apprécierai qu'il n'y ait pas de jugement de valeur porté sur un acte professionnel que l'établissement me demande de mettre en œuvre.

Votre message m'indique très clairement que je dois prendre une position de retrait de la sanction, ce que je vais faire pour éviter de perdre plus de temps que nécessaire sur ce type de question. (...)

Je tenais à vous préciser que mes délais de réponses aux multiples sollicitations sont liés à un contexte local particulier, étant donné qu'un des 2 postes de responsable d'équipe est vacant (...)

Cordialement,

B.C., Directrice de l'agence de R.

4.5 LES COURRIERS DÉMATÉRIALISÉS

Comme tous les services publics, Pôle emploi s'est engagé dans la voie de la dématérialisation des échanges avec les utilisateurs de ses services. C'est une évolution normale et souhaitable, pour offrir un service plus réactif et plus adapté aux nouvelles habitudes des citoyens, tout en conjuguant souci de rationalisation budgétaire et développement durable.

Pour la majorité des demandeurs d'emploi, c'est un service supplémentaire et utile, dans le prolongement des entretiens par téléphone dont il a déjà été question. Mais c'est aussi un service que les conseillers présentent souvent avec précautions, car il n'est pas adapté à tous. Hormis leur manque de connaissances informatiques, certains demandeurs d'emploi sont potentiellement vulnérables face à ce nouvel outil.

En effet, l'engagement à recevoir les courriers de Pôle emploi par Internet n'est pas neutre. Pour un public habitué à s'abonner à des lettres d'informations ou à s'inscrire des services sur Internet, il n'est parfois perçu que comme un service pratique de plus et sans conséquences.

Mais la réalité est autre puisque les courriers dématérialisés ne doublent pas les courriers papiers mais les remplacent. Les convocations aux entretiens, entre autres, arrivent dorénavant dans l'espace personnel virtuel de chaque demandeur d'emploi et plus dans la boîte aux lettres de son domicile. Les règles de sanctions des absences demeurant inchangées, une convocation dématérialisée non lue peut déclencher une radiation.

L'adhésion à la dématérialisation est absolument volontaire et résiliable à tout moment. Dans ces conditions, la question du consentement éclairé de la personne qui y souscrit devient fondamentale.

Les services dématérialisés ont très tôt été étudiés par le Médiateur National et ont fait l'objet d'échanges avec la direction chargée en amont de leur mise en œuvre. Plusieurs points de vigilance avait été détectés, portant principalement sur le consentement éclairé du demandeur d'emploi, la sécurisation juridique du dispositif et le discernement sur le choix des personnes auxquelles le service est proposé. Le recul de la pratique permet aujourd'hui d'observer ce qu'il en est advenu.

Le rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental déjà cité s'est aussi penché sur le sujet et a recueilli les opinions positives et méritées généralement émises sur ces services dématérialisés. Il a aussi entendu les difficultés qu'ils pouvaient créer auprès des personnes les plus éloignés de l'emploi, peu utilisatrices des nouvelles technologies.

Ces auditions ont amené sa « *Recommandation n° 1 : assurer un développement harmonieux des différents canaux d'accès aux services de Pôle emploi* ».

« S'il paraît nécessaire de poursuivre le déploiement des services à distance afin d'améliorer la qualité du service (préinscription, prise de rendez-vous en ligne, dépôt d'offres en ligne, etc.), le Conseil estime cependant qu'il convient de veiller à un développement équilibré des différents canaux de délivrance des services (physique, téléphonique, internet).

Pôle emploi devrait être particulièrement attentif au fait que le nécessaire développement des services en ligne ne se fasse pas au détriment de l'accueil physique, afin d'éviter une déshumanisation des services, phénomène qui a d'ailleurs fait l'objet d'une critique plus générale dans le dernier rapport du médiateur de la République ».

4.5.1 Les courriers dématérialisés en pratique

Lors de l'entretien de première inscription, de réinscription ou de n'importe quel entretien de suivi, le conseiller peut proposer au demandeur d'emploi la dématérialisation de ses courriers Pôle emploi.

Après lui en avoir expliqué les principes et modalités, il saisit son consentement dans l'outil informatique, ce qui déclenche l'envoi, le lendemain, d'un email au demandeur d'emploi l'invitant à confirmer de la validité de son adresse électronique.

Cet email le redirige vers son espace personnel sur le site Pôle emploi, dans lequel figure le message « *Simplifiez vos échanges avec Pôle Emploi* ».



Un clic sur ce lien amène sur une page où est expliquée la nécessité « *d'autoriser Pôle emploi à utiliser votre adresse électronique* ».

A partir de là, deux actions sont possibles :

- saisir son adresse électronique et accepter de recevoir des courriers (consentement).
- saisir son adresse électronique et refuser de recevoir des courriers (pas de consentement).

Simplifier vos échanges ? Aide

Vous souhaitez recevoir les courriers Pôle emploi dans votre espace personnel et des courriels, vous devez autoriser Pôle emploi à utiliser votre adresse électronique.

Tous les champs sont obligatoires.

1. Renseigner ou vérifier votre adresse électronique

Adresse électronique

Saisissez à nouveau l'adresse électronique

Attention, l'adresse électronique renseignée ici est celle qui sera reprise dans votre dossier Pôle emploi

2. Recevoir les courriers Pôle emploi dans votre espace personnel

Acceptez-vous de recevoir des courriers Pôle emploi dans votre espace personnel ?

☐ **Oui, j'accepte de recevoir :**

- Des courriers de convocation et autres courriers Pôle emploi dans mon espace personnel et non plus par voie postale.
- Des courriels dans ma messagerie personnelle à l'adresse électronique que j'ai indiquée.

☐ **Non, je n'accepte pas.** - Motif du refus

Je me connecte régulièrement à mon espace personnel, pour accéder aux courriers déposés par Pôle emploi (courriers de convocations aux entretiens de suivi, notifications de paiement, notifications de renouvellement de droits, sommes in dûment perçues, etc.).

Je reçois dans ma messagerie personnelle des informations pratiques sur mes démarches (appel de rendez-vous, actualisation, confirmations de paiement, offres d'emploi, etc.) et je suis alerté du dépôt d'un nouveau courrier dans mon espace personnel.

Quels sont les principaux avantages ?

- **Simple :** Vous accédez rapidement à vos courriers à tout moment et pouvez les conserver ou choisir de les imprimer si nécessaire.
- **Sécurisé :** Vos dossiers sont déposés dans un espace personnel sécurisé.
- **Écologique :** En réduisant les échanges papiers, vous contribuez au développement durable.

Une fois, l'adresse électronique saisie et le consentement accepté, le demandeur d'emploi reçoit un nouvel email contenant un lien de validation : il s'agit de valider l'adresse électronique. Tant qu'il n'a pas été cliqué, le lien de validation est affiché dans un encart jaune de la rubrique « Mes Actions ».

Tous les services pour suivre votre dossier de demandeur d'emploi

Mon dossier de demandeur d'emploi

Un accès direct aux principaux services

- Mes allocations**
Retrouvez l'historique de vos paiements.
- Mes courriers**
Consultez, téléchargez vos courriers Pôle emploi.
- Mon agenda**
Tous vos rendez-vous et événements importants.

Un accès complet à votre dossier

Mes actions

Vous n'avez pas validé votre adresse courriel.
[Cliquez ici pour valider votre adresse.](#)

Mon actualisation mensuelle
Pour le mois de septembre, l'actualisation doit s'effectuer entre le 27.09.2012 et le 15.10.2012.
[Je m'actualise](#)

Signaler mes changements de situation et

Cette procédure est assez conforme à celle rencontrée sur les divers autres services Internet. Mais ici, le clic pour valider l'adresse électronique aura des conséquences importantes, puisqu'il va entraîner la disparition des envois de courriers papier. Sous cette forme, ce geste n'apparaît que comme ce qu'il est (la confirmation d'une adresse électronique), mais pas comme le consentement pour une modification substantielle de la nature des services proposés.

4.5.2 La dématérialisation sur le terrain

La lecture des réclamations liées à la dématérialisation des courriers fait immédiatement ressortir les difficultés de compréhension des demandeurs d'emploi sur l'utilisation du service. La suppression des courriers papiers n'est pas comprise et le service est perçu comme un supplément à l'existant.

On est ici dans une configuration différente de celle des enveloppes qui n'arrivent pas dans les boîtes à lettres, puisque la preuve électronique de l'envoi du courrier existe : c'est l'ignorance de l'obligation de consultation des messages qui est en cause.

Pour poursuivre l'analogie avec les boîtes à lettres, la pratique fait aussi ressortir des aléas comparables. Au lieu de la boîte vandalisée ou de l'erreur du facteur se substituent les incidents informatiques, les pannes de réseau, les ordinateurs chez le fils ou chez le voisin, etc.

C'est pourquoi la dématérialisation est à déconseiller aux personnes qui n'ont pas d'équipement informatique à leur domicile et à celles qui ont l'habitude de venir consulter leur espace personnel en agence.

Certains responsables d'agences estiment que les conseillers n'ont pas toujours été suffisamment préparés à la détection du profil des personnes « à risque » pour la dématérialisation. Dans le temps imparti aux entretiens, ils peuvent trop largement

proposer ce service, qui nécessite des vérifications de compréhension et de faisabilité. D'autres font remarquer que, initiative spontanée ou non, leur hiérarchie leur présente des tableaux comparatifs par agences des taux d'adhésion à la dématérialisation.

Verbatim

« Il est dit et redit aux conseillers d'expliquer le consentement ».

« On s'aperçoit que les demandeurs d'emploi ne mesurent pas les conséquences s'ils ne vont pas leurs espaces régulièrement ».

« Les conseillers freinent encore sur la proposition ».

« Nous avons beaucoup de réclamations ensuite car le demandeur d'emploi n'avait pas mesuré l'impact ou ne nous avait pas dit que l'ordinateur était en fait chez son voisin de palier... ».

« Le conseiller informe la personne que si elle consent, il lui faudra consulter sa boîte tous les jours. Il ne lui est par contre pas dit systématiquement que s'il clôture son compte mail ou qu'il n'a plus d'accès Internet il doit nous prévenir et qu'il encoure des risques ».

« Compte tenu des problèmes engendrés, nous ne faisons pas la promotion de la dématérialisation. Lors du 1er manquement sur le motif de la dématérialisation, je ne radie pas et je modifie l'accord sur les courriers dématérialisés ».

4.5.3 Le consentement éclairé : une exigence essentielle

Compte tenu de l'importance et de la portée des documents qui seront déposés dans l'espace personnel du demandeur d'emploi — convocations, avertissement avant sanction, notifications d'indus, etc. —, les enjeux doivent être bien compris.

Pour cela, le demandeur d'emploi doit intégrer le fait que son adhésion à une relation dématérialisée suppose une gestion rigoureuse de son espace personnel sur le site Pôle emploi : consultation deux fois par jour, visa systématique des courriers et informations arrivés, continuité d'accès internet.

J'ai oublié de consulter Internet

De : Médiateur National

De: P.R

Envoyé: mercredi 19 septembre 2012 11:57

A : Mediateur National

Objet: radiation au consequence desastreuse

mr le mediateur

je vous ecrit ce courrier pour solliciter votre indulgence. Je me retrouve en ce moment au bord du gouffre je me suis fait radier du chômage le 29/06/2012. Ne recevant pas de courrier écrit à la maison j'ai n'ai pas consulté sur internet et j'ai vu le rendez vous trop tard pour cause la semaine de l'entretien je préparait un jugement prudhomme et une formation par le biais du fongecif (...). Je vous avoue qu'avec toute ses choses a préparer j'ai loupé mon rendez vous mais sans le vouloir.

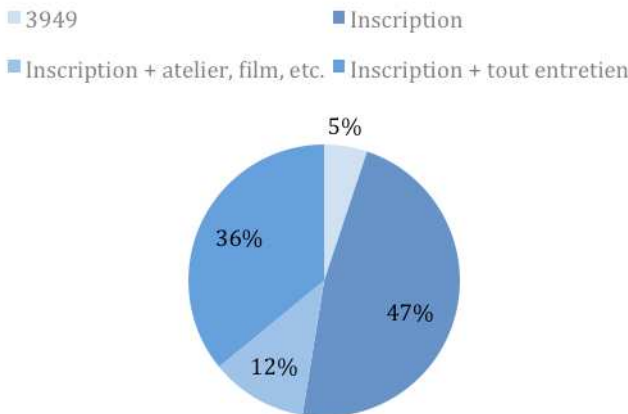
Donc quand je me rend compte il est trop tard. Donc j'appelle le 3949 et ils me disent de se présenter de suite à un pôle emploi.

Je m'exécute la dame me dit de faire un courrier et d'attendre la réponse ce que je fais. Et je reçois un courrier qui me notifie ma radiation pour cause de ne pas avoir fourni de document alors que j'avais mes documents. Donc je retourne à un pôle emploi et là on me dit d'écrire un courrier ce que je fais et que j'envoie en recommandé. Jamais eu de réponses. J'ai donc appelé un peu toutes nos institutions qui renvoie vers vous.

Je suis au bord du gouffre. Cette radiation a généré 2 loyers impayés un découvert envers ma banque une trentaine d'impayés aussi je ne pourrais pas payer mon prochain loyer. Donc croyez-moi qu'avec toute ma bonne foi je me retrouve dans cette situation que je ne souhaite à personne.

N'ayant personne pour m'aider j'ai vendu mes effets personnels pour pouvoir me nourrir et la situation ne peut plus durer. Aidez-moi svp je n'ai plus aucun recours

A cet égard, le rôle du conseiller ou de l'opérateur de plateforme téléphonique est primordial pour éviter les réclamations issues d'un consentement insuffisamment éclairé.



Comment l'information est-elle donnée aux demandeurs d'emploi sur la dématérialisation ?

Dans près de la moitié des cas, l'entretien d'inscription est le seul moment durant lequel est donnée l'information sur la dématérialisation. Des dispositifs spécifiques sont parfois mis en œuvre, mais ils sont encore rares. C'est le plus souvent au cours d'entretiens ultérieurs que l'information est rappelée.

Verbatim

« Il y a l'explication sur l'espace personnel. Le consentement est éclairé ».

« L'information est donnée au 3949, il y a confirmation en entretien d'inscription, donc le consentement est éclairé ».

« Il manque sûrement des informations complètes car beaucoup n'ont pas eu connaissance que les courriers étaient sur leur espace personnel ».

« Le consentement est souvent mal compris des demandeurs d'emploi ; en effet, au-delà des convocations reçues par mail, il n'est pas explicitement rappelé qu'ils doivent s'assurer d'un accès Internet quasi quotidien ».

« Le demandeur d'emploi croit souvent recevoir le courrier par la poste et par le web ».

L'architecture informatique a peut-être pris le pas sur la dimension explicative et juridique. En effet, plusieurs phases de validations de l'adresse mail et de l'acceptation du dispositif de dématérialisation sont bien prévues et sont efficaces dans leur dimension informatisée. Elles utilisent le langage du Net.

Cependant, les risques et conséquences de l'adhésion ne sont à aucun moment clairement affichés, ni sur les pages internet, ni sur les dépliants ou autres documents recensés. Certes, le dépliant précise *« vous ne recevrez plus ces courriers par voie postale »*, mais il ne dit pas : *« si vous ne relevez pas vos mails vous serez radié »*.

La notion même de consentement éclairé n'est pas floue : elle est dans la loi et la CNIL la surveille. Un consentement est dit *éclairé* lorsqu'il répond à quatre critères principaux :

- la description exhaustive de l'action qui va être appliquée.
- la description exhaustive de ses risques et conséquences.
- la vérification de la bonne compréhension par l'intéressé de l'action qui va lui être appliquée et de ses conséquences.
- l'accord explicite et libre de l'intéressé après réflexion.

Verbatim

« Prenons l'exemple d'une opération : comme citoyen, accepterions-nous d'avoir l'explication du chirurgien en 5 minutes, qu'il nous fasse valider notre consentement en cliquant sur un mail et qu'au jour de l'opération, au lieu d'un bistouri, il arrive avec une scie électrique ? »

Une adresse mail erronée

Cette année 2012 , le 02 Mars, vous dites m'avoir envoyé le dit bulletin mais par e.mail et à une adresse erronée . Je ne suis donc pas informé et le 02 Avril, la sentence de l'ordinateur tombe : cessation de paiement !

Bien que vous déteniez mon adresse postale, mon téléphone, je ne suis pas alerté .
Le 15 Mai ma banque me contacte pour me demander de provisionner mon compte .
Je m'aperçois alors que Pole Emploi n'a pas fait le versement du mois d'Avril .

Je ne savais pas

C'est pendant ce stage que j'ai reçu la notification de radiation. Pour ma défense, je ne savais pas que les messages sur le site pôle emploi n'étaient pas automatiquement envoyés sur ma messagerie personnelle ; et donc je n'ai pris connaissance que depuis peu de cette notification.

Des courriers tout-à-fait accessibles

En réponse au courrier adressé, par mes soins, au Médiateur, vous me faites savoir, par un courrier daté du 10 avril 2012, que 4 courriers ont été « *émis* » entre le 02/12/11 et le 03/02/12 et « *qu'ils étaient tout à fait accessibles* » sur mon espace personnel.

Comme vous devez l'avoir lu, tant dans le courrier adressé le 28 février à votre attention, que dans le courrier adressé le 26 mars au Médiateur : je maintiens n'avoir reçu aucun de ces courriers ni par voie postale, ni sur mon espace personnel, ni par un quelconque autre canal.

En ce qui concerne mon espace personnel, même si je n'ai pas autorisé Pôle Emploi à m'adresser de courriers sur cet espace, je le consulte régulièrement. Lorsque j'ai appris cette radiation, je suis allée consulter mon espace personnel par acquis de conscience, mais je n'avais plus accès aux courriers puisque j'étais radiée.

C'est seulement après ma réinscription, le 29 février 2012 que ces courriers sont apparus dans mon espace personnel. Ils n'y étaient pas avant.

Tous les courriers sont arrivés sur internet

- Le 5 septembre 2012 : je reçois un courrier de radiation. J'ai tout de suite appelé le 3949 puis j'ai été à l'agence Pôle Emploi

C'est là-bas que l'on m'a informé que sur mon espace Internet il y avait plusieurs courriers dont je n'avais jamais eu connaissance

De mai à fin juin 2012 j'ai reçu tous mes courriers Pôle Emploi par voie postale. D'un seul coup et sans information, tous les courriers de juillet à fin août sont arrivés sur l'espace Internet. Il n'y a que le courrier du 5 septembre 2012 pour la radiation que j'ai reçu par voie postale.

On me demande de rembourser ce que j'ai perçu du 30 juillet 2012 au 31 août 2012 et on ne m'a rien versé pour septembre.

Mon accès internet était indisponible

Le 28 décembre 2011, le Pôle Emploi m'a envoyé une convocation pour un entretien téléphonique le 29 décembre 2011, à mon adresse e-mail personnelle. Mais mon accès internet était indisponible depuis le 26 décembre 2011. Lors du rétablissement du réseau le 31 décembre 2011 j'ai pris connaissance de cette convocation.

Le 16 février 2012, en consultant mes paiements sur le site du Pôle Emploi, je me suis aperçu par hasard que j'étais sous le coup d'une radiation de 2 mois avec suspension de mes indemnités pour une durée équivalente, pour absence à l'entretien téléphonique du 29 décembre 2011. De plus, ayant perçu mes indemnités jusqu'à fin janvier, je suis susceptible de rembourser le trop perçu.

Une panne irrecevable

☒ de vous radier de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée de _____ jours, deux mois, à compter du 11 janvier 2012

☐ de procéder à la cessation de votre inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du _____

☐ de transférer de catégorie votre demande d'emploi à compter du _____ suite à un changement de votre situation.

Je vous informe qu'après examen de votre recours, j'ai décidé, conformément aux articles L.5412-1, L.5412-2 et R.5412-1 à R.5412-8 (radiation) et R.5411-17 et R.5411-18 (transfert et cessation) du code du travail :

☒ de confirmer la décision prise à votre rencontre.

En effet, les éléments apportés, notamment :

avoir une panne
d'ordinateur

ne me permettent pas de réserver une suite favorable à votre recours.

4.5.4 *Le cadrage : l'élément manquant*

A ce jour, la dématérialisation des courriers n'est pas encadrée. Pôle emploi n'a pas publié d'instruction consacrant ce nouveau service.

Comme on l'a vu, il crée pourtant de nouvelles formes d'obligations et génère des sanctions. En l'état, c'est le droit commun de gestion de la liste des demandeurs d'emploi qui s'applique. Comme une convocation non reçue, une convocation non lue peut donc déclencher une radiation.

Un cadrage est donc urgent et nécessaire pour lever les incertitudes et harmoniser les pratiques en la matière. Sa rédaction devrait naturellement s'adapter à la spécificité du medium Internet et sécuriser particulièrement les aspects de consentement éclairé déjà évoqué, mais aussi les modalités de résiliation de l'engagement.

Il est un autre aspect qui semble devoir être évoqué ici : c'est celui de la nécessité, partout répétée, de consulter régulièrement son espace personnel Internet. Les formulations vont jusqu'à « *tous les jours* », voire « *deux fois par jour* ». N'y a-t-il pas quelque chose qui interpelle dans cette forme de présence exigée, fut-elle virtuelle, alors que le pointage physique est aboli depuis des décennies ?

4.6 LES MOTIFS D'ABSENCE LÉGITIMES

Dans son article L.5412-1, le code du travail prévoit la radiation du demandeur d'emploi qui « *refuse sans motif légitime [...] de répondre à toute convocation* ». La notion de motif légitime n'étant pas plus détaillée, des interprétations ont été proposées au sein de Pôle emploi, certaines avec une valeur indicative, d'autres de façon plus impérative.

Ces listes de motifs légitimes alimentent certaines imaginations, qui prétendent qu'elles sont secrètes et connues de Pôle emploi seul. En réalité, elles n'ont évidemment aucune vocation à être secrètes. Encore une fois, la difficulté réside plutôt, dans leur diversité.

Assez logiquement, les différentes listes qui circulent présentent d'importantes similitudes quant à la définition des motifs d'absence légitimes. La diversité est plus grande sur la manière de justifier cette légitimité. Nous avons recensé de telles listes au niveau national, régional et local.

J'étais au volant de ma voiture

Le mardi 03 janvier 2012, mon conseiller me téléphona sur mon portable alors que j'étais au volant de mon véhicule, d'où je venais de récupérer ma fille qui venais de quitter son collège. Avec les nouvelles mesures de la prévention routière j'ai demandé à celle-ci de répondre, me doutant de la provenance de l'appel. Je lui ai demandé de préciser au conseiller de me rappeler dans quelques minutes le temps pour moi de rejoindre mon domicile. Rentrer chez moi Mr R ne me rappela jamais et quelque jours plus tard j'ai reçu du pôle emploi un courrier m'informant que j'étais radié des listes de demandeurs d'emploi pour deux mois et ainsi ne plus touché mes allocations d'aide au retour à l'emploi, vous imaginé dans quel état de finance je me suis retrouvé !

Je fis appel de cette décision mais pour toute réponse la direction du pôle emploi m'écrivit que le prétexte n'était pas valable.

Mon fils autiste

J'attire votre attention malgré ma bonne foi, ayant téléphoné au 3949 pour prévenir de mon indisponibilité du rendez du 16/01/2012 à 11h30, j'ai précisé qu'à 11h30 j'allai chercher mon fils avec handicapé (autiste) à l'école (mi-temps). Lors de mon inscription à l'ANPE je l'avais stipulé. Je constate malgré des documents officiels mon recours a été débouté, j'espère que ce courrier retiendra toute votre attention.

Madame,

Le POLE EMPLOI de M n'étant plus décisionnaire en cas de contestation suite à recours, nous vous prions de trouver ci-joint en retour votre courrier de contestation reçu le 02.04.12 dans nos services.

Comme il vous l'est mentionné sur la décision du 14.03.12, si vous entendez contester la décision, il vous appartient de saisir le tribunal administratif de **boulevard de CEDEX**, dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de la décision suite à recours.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sincères salutations.

P/O Le Directeur



J'appelle immédiatement le 3949

Le 2 Février 2012, je me prépare à me rendre à ce rendez-vous mais ma voiture, qui présente alors de gros soucis mécaniques, refuse de démarrer malgré mes efforts. J'appelle donc immédiatement le 3949 afin de prévenir que je ne pourrais pas me rendre à mon rendez-vous et obtenir une nouvelle date. La personne qui me répond alors me dit de ne pas m'inquiéter, de faire un courrier pour expliquer mon absence et qu'on me renverrait une convocation. Ce courrier par le jour même.

Le 6 Février, je reçois une lettre, pas très aimable d'ailleurs, m'expliquant que, comme je ne me suis pas présentée, je suis tout simplement radiée. J'appelle immédiatement le 3949 pour avoir des

4.6.1 Les documents nationaux

La documentation en ligne de l'intranet Pôle emploi propose une fiche datée d'avril 2012, intitulée « Les autres obligations incombant aux demandeurs d'emploi » :

« En cas de non respect de ses obligations, il est admis que le demandeur d'emploi puisse justifier d'un motif légitime. Ce motif peut résulter d'événements personnels ou familiaux graves ou imprévisibles ou de l'accomplissement d'actes de recherche d'emploi dûment justifiés ».

Suivent quelques « exemples d'appréciation du caractère légitime des absences par la jurisprudence » :

Production d'un certificat médical non daté		Non
Présence justifiée auprès d'un parent malade	Oui	
Difficultés familiales expliquant qu'il ait pu oublier la date de la convocation		Non
Absence de véhicule, de garde de son bébé		Non
Impossibilité de lire la convocation (illettrisme)		Non
Convocation détournée par un membre de sa famille, relations conflictuelles		Non
Problèmes de réception du courrier, preuves à l'appui, au moment de l'envoi des convocations	Oui	
Impossibilité de fermer la boîte aux lettres, détournement du courrier par le voisinage (sans justification d'un dépôt de plainte)		Non

La base de connaissance réalisée par la Direction Multicanal en collaboration avec la Direction Clients, la Direction Orientation et Formation ainsi que la Direction de la Réglementation, a été créée pour offrir un support pratique aux conseillers et les aider à trouver des réponses aux questions les plus fréquentes.

Ce volumineux et utile travail liste, entre autres, les motifs acceptés pour « *modification ou annulation* » d'un rendez-vous. Le terme « absence » n'est pas utilisé ici.

Liste des motifs acceptés :

- Décès d'un proche.
- Panne de voiture.
- Rendez-vous employeur.
- Départ en congés (dans la limite des congés autorisés).
- Rendez-vous organisme formation.
- Grève transports.
- Demandeur d'emploi ou enfant malade.
- CDD moins d'un mois.
- Mission d'intérim de très courte durée.
- Entrée en formation.

4.6.2 Les documents régionaux et locaux

Une base de connaissance n'a pas force de loi, mais peut être source d'inspiration.

Voici sa traduction, transposée aux *absences* à un rendez-vous dans un guide de gestion de la liste des demandeurs d'emploi publié à destination du réseau Pôle emploi d'une région :

Maladie ou pb de santé de très courte durée sans certificat médical/arrêt	Non	Apprécié au cas par cas sous réserve d'absences répétées
Maladie ou problème de santé de très courte durée avec certificat médical/arrêt	Oui	Le justificatif doit être précis (avec l'heure du RDV médical ou précisant l'impossibilité de se déplacer ce jour là)

Maladie d'un proche ou d'un enfant sans certificat médical ou un arrêt de travail	Non	Apprécié au cas par cas sous réserve d'absences répétées
Rendez vous médical	Oui	Le justificatif doit être précis (avec l'heure du RDV médical ou précisant l'impossibilité de se déplacer ce jour là)
Motifs familiaux graves avec explications claires	Oui	En l'absence de justificatifs, apprécié au cas par cas
Décès dans la famille	Oui	Le certificat de décès doit être fourni
Problème de garde d'enfants	Non	Appréciée au cas par cas (crèche, nourrice, etc.)
Problème de moyen de locomotion	Non	Apprécié au cas par cas
Accident de la route / panne de voiture	Oui	Une attestation sur l'honneur est demandée
Mauvais temps	Oui	Appréciée par l'agence locale
Entretien d'embauche avec un employeur	Oui	Un justificatif précis sera demandé (avec l'heure du rendez vous)
Oubli du rendez-vous	Non	Apprécié au cas par cas (tolérance pour le 1er oubli)
Problème de courrier	Oui	En cas d'absences répétées, convocation envoyée en recommandé AR
Retards (quelle que soit la durée)	x	Les retards ne caractérisent pas le refus de se rendre à une convocation. Pas de radiation pour ce motif.

On le voit, cette liste fait une interprétation plutôt éclairée de la base de connaissance.

Dans une autre région, certains de ces critères sont repris mais se voient assorties d'exigences supplémentaires, tandis que de nouveaux motifs sont aussi codifiés :

Décès dans la famille	Le décès doit se situer à - ou + 7 jours de la date de non présentation. Sinon la période doit faire l'objet d'une autorisation d'absence préalable.
Arrêt ou accident de travail	Une première excuse pour ce motif avec certificat médical est acceptable dans un délai de 12 mois glissants
Accident/panne de voiture	Idem ci-dessus. Une facture du garagiste ou du dépanneur est exigée.
RDV chez un spécialiste pris depuis plusieurs mois, soins réguliers, traitement médical	Une première excuse pour ce motif avec certificat médical est acceptable dans un délai de 12 mois glissants

Dans le même temps et dans la même région, les directeurs des agences d'un bassin ont validé un document commun sur les principes de traitement en matière de gestion de la liste des demandeurs d'emploi, qui décline à son tour les motifs légitimes d'absence et instaure une tolérance pour une première absence pour motif non légitime.

On le voit, la définition de la légitimité d'une absence est un exercice délicat, qui relève davantage du bon sens et de l'opportunité que de la codification pure. Dans la mesure où, de cette définition, peut dépendre une mesure de radiation, le foisonnement d'interprétation dont un fragment est détaillé ci-dessus est-il questionnable ? Peut-être, car on a cherché ici à cataloguer des situations qui, par nature, sont souvent diverses et singulières. Plutôt que de donner un nom à tout, ne vaudrait-il pas mieux offrir une grille de lecture unifiée, fondée sur de grands principes universels ?

LES PRÉCONISATIONS DU MÉDIATEUR NATIONAL

5.1 UN POINT PRÉALABLE : EXISTE-T-IL UNE POLITIQUE DE RADIATION À PÔLE EMPLOI ?

En ma qualité de Médiateur National, je travaille en toute indépendance auprès du Directeur Général, qui est mon seul interlocuteur. A ce titre, j'ai accès à toute l'information et à tous les services. Je pose toutes les questions : c'est ma raison d'être. Ce positionnement me permet de le répéter : il n'y a pas de politique de radiation mise en œuvre par la direction de Pôle emploi.

C'est un constat qu'avait déjà formulé la mission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi, en juillet 2011:

« Le nombre important des radiations alimente, depuis deux ans, un discours récurrent de suspicion à l'encontre de Pôle emploi, qui se voit reprocher d'utiliser cette procédure pour réduire artificiellement le nombre des demandeurs d'emploi. Au cours de ses travaux, la mission d'information n'a pas recueilli d'élément objectif permettant d'étayer cette thèse. On peut penser que, si une politique active de radiation était réellement à l'œuvre au sein de l'opérateur public, des témoignages et des dénonciations internes auraient permis d'en avoir connaissance ».

Par ailleurs, la mission relève le constat souligné dans les trois rapports successifs du Médiateur National de Pôle emploi :

« La question des radiations a été soulevée à différentes reprises au cours de ses auditions et des exemples de décisions choquantes lui ont été rapportés.

Pourtant, cette question ne semble pas avoir dans la vie quotidienne des demandeurs d'emploi l'importance que son traitement médiatique peut laisser supposer.

Au final, on ne peut affirmer que des radiations expéditives soient exclues mais rien n'indique qu'elles soient excessivement nombreuses.

On peut d'ailleurs noter, avec le médiateur de Pôle emploi, que les problèmes liés à une radiation représentent une part très faible des procédures de médiation ».

5.2 L'AMALGAME ENTRE ABSENCE À ENTRETIEN ET REFUS DE REMPLIR SES OBLIGATIONS

Recommandation à la Direction Générale de Pôle emploi et Direction Générale de l'Emploi et la Formation Professionnelle (au regard de sa circulaire n° 2008/18 du 5 novembre 2008).

Comme décrit dans le paragraphe 4.2, l'absence à un entretien fait le plus souvent l'objet d'une interprétation élargie de la loi, qui sanctionne le « refus » de répondre à une convocation.

Si l'on peut débattre de la portée de l'absence à une convocation et de l'interprétation à lui donner, systématiquement lui attribuer la valeur d'un refus de remplir ses obligations est exagéré, particulièrement au regard de certains motifs ponctuels et involontaires : retard de train, retard de 10 minutes au rendez-vous, erreur de calendrier, etc.

Sans méconnaître les difficultés à appréhender dans certains cas la sincérité de l'excuse, le Médiateur National préconise

néanmoins l'instauration d'une graduation plus raisonnable, adossée au dispositif proposé au paragraphe 5.4 ci-dessous.

5.3 LA GRADUATION DES SANCTIONS

Recommandation au ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, aux partenaires sociaux et à la Direction Générale de Pôle emploi.

On l'a vu au paragraphe 4.3, il n'existe actuellement pas de graduation de la sanction pour l'absence à une convocation. D'une façon disproportionnée par rapport aux autres manquements, la sanction unique est fixée à deux mois de radiation.

Pour contourner cette sévérité, de nombreux conseillers et directeurs d'agences font preuve de bienveillance. C'est une pratique évidemment louable, mais qui a aussi ses inconvénients. Le premier est que la mansuétude n'est pas une posture partagée par tous et que le sort du demandeur d'emploi se voit lié à la personnalité du décideur. Le second est que, en cas de manquement répété, la tendance humaine et naturelle sera d'invoquer la tolérance passée pour ne pas laisser passer le manquement présent — or la radiation sanctionne le présent, pas le passé.

La position du Médiateur National est que l'absence à un entretien ne constitue pas nécessairement un « refus », au sens de la loi, de répondre à ses obligations et qu'il n'est pas non plus le manquement le plus grave.

La préconisation est donc l'instauration, pour les absences à convocation, d'un dispositif de graduation ou de sursis pour le premier manquement.

5.4 LES ENTRETIENS PAR TÉLÉPHONE

Recommandation à la Direction Générale de Pôle emploi.

Il est naturellement hors de question de remettre en cause l'utilité et la pertinence des entretiens par téléphone. Mais nous avons vu au paragraphe 4.4 les ambiguïtés qui les entourent, dès lors que des sanctions sont prononcées pour absence. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle beaucoup de directions régionales ont décidé l'interdiction des radiations pour absence à un entretien téléphonique.

La première préconisation du Médiateur National est de généraliser cette interdiction, compte tenu des difficultés de preuve et de la nécessaire fidélité à l'esprit de la loi qui ne sanctionne que l'absence physique à un entretien.

La seconde est de généraliser la pratique qui consiste à déclencher un entretien physique dès qu'un demandeur d'emploi a été absent à un entretien téléphonique.

5.5 LA DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES

Recommandation à la Direction Générale de Pôle emploi.

La dématérialisation des services est une bonne initiative qui n'est absolument pas à remettre en cause. Cependant, la pratique démontre à l'évidence que certains demandeurs d'emploi éprouvent des difficultés à en comprendre le fonctionnement. Le consentement n'est sans doute pas suffisamment éclairé.

Le Médiateur National préconise tout d'abord une amélioration de l'information des demandeurs d'emploi, particulièrement sur les conséquences de la dématérialisation et sur les risques encourus. Les règles du jeu doivent être connues.

Dans ce cadre, il faut rendre la procédure de consentement plus descriptive, dans un langage clair et compréhensible par tous. Par oral, par imprimés ou en ligne, l'information doit être complète et explicite, non seulement sur la notion de courriers opposables, mais aussi sur les prérequis informatiques (équipement à domicile, imprimante, pas de rupture de connexion pour raisons techniques ou financières, etc.).

La deuxième préconisation est de donner de toute urgence une existence juridique aux services dématérialisés et d'encadrer les conditions dans lesquelles ils produisent des contraintes pour les demandeurs d'emploi.

5.6 LES DÉLÉGATIONS DE SIGNATURE

Recommandation à la Direction Générale de Pôle emploi.

On a constaté, au paragraphe 3.1, que la tendance était à l'élargissement des délégations de signature en matière de radiations. Les directeurs d'agences plaident majoritairement en faveur de cette évolution, notamment pour des raisons de continuité de service.

Le Médiateur National en prend volontiers acte, mais soulève un point de vigilance. Les listes paraissent longues et ne font pas nécessairement ressortir la qualité des délégataires. Le tandem entre le directeur et son adjoint ou le directeur et le responsable d'équipe est naturellement incontournable. A contrario, une délégation de signature plus éloignée pourrait alimenter des craintes de banalisation de la responsabilité en matière de radiations.

5.7 LES MOTIFS LÉGITIMES D'ABSENCE

Recommandation à la Direction Générale de Pôle emploi.

Le paragraphe 4.6 a illustré comment l'article L5412-1 du code du travail — radiation du demandeur d'emploi qui « *refuse sans motif légitime de répondre à toute convocation* » — faisait l'objet d'interprétations à tous les niveaux opérationnels de Pôle emploi. Pourtant, par essence-même, le « motif légitime » n'est pas codifiable. C'est pourquoi le code du travail ne l'a pas fait.

Les documents qui ont été publiés jusqu'à présent tentent d'étiqueter les cas qui susceptibles ou non d'avoir cette légitimité. C'est un vaste programme, même si la pratique fait spontanément émerger quelques situations-types. A cet égard, l'exercice a fait preuve d'une relative homogénéité.

C'est davantage dans le traitement de la situation, une fois qu'elle a été identifiée, que réside l'hétérogénéité. On l'a vu, la demande de justification faite au demandeur d'emploi pourra être plus ou moins exigeante selon l'endroit où il se trouve.

Dès lors, plutôt qu'un catalogue de situations déjà qualifiées, ne vaudrait-il pas mieux lister des critères d'appréciation, plus universels et plus applicables à tous les cas de figures ?

Il pourrait ainsi être opportun que la Direction Générale fixe un cadre positif, c'est-à-dire composé d'exigences minimales à respecter, accompagné d'une série de valeurs communes, comme guide pour s'adapter à toutes les situations.

De : *Stephanie P.*

Envoyé : *vendredi 5 octobre 2012*

RE : *Situation de Mme Zoé A.*

Bonjour,

J'ai annulé la décision de radiation car Madame A. est une personne handicapée rencontrant des difficultés importantes.

Plus généralement : les convocations qui arrivent par mail ne sont pas toujours repérées par les demandeurs d'emploi, car ces mails sont identifiés comme des « spams » par certains fournisseurs d'accès. De plus, l'espace personnel ne mentionne pas le RV. C'est donc de bonne foi que le demandeur se plaint de ne pas avoir reçu de convocation.

Cordialement,

Stéphanie P.

Directrice Pôle emploi



Téléchargeable sur le site www.pole-emploi.org