

LE MÉDIATEUR NATIONAL

RAPPORT SPÉCIFIQUE

Les indus

Juillet 2013



SOMMAIRE

AVANT PROPOS

1.	LE CADRE JURIDIQUE ET LES TEXTES DE RÉFÉRENCE	9
1.1.	Le système d'indemnisation du chômage	10
1.2.	Le recouvrement des indus : deux procédures distinctes pour deux types d'indemnisation distincts	11
1.3.	L'encadrement du recouvrement des indus	13
1.3.1.	La procédure de recouvrement des indus	13
1.3.2.	L'application de la quotité saisissable	15
2.	LES DONNÉES FINANCIÈRES	17
2.1.	Les enjeux	17
2.2.	Les chiffres	18
2.2.1.	Rappel des sommes versée en 2012	18
2.2.2.	Taux de recouvrement des indus, au 31/12/2012	18
2.2.3.	État des indus en cours de recouvrement, par phases et en valeur financière, au 31/12/2012	19
2.2.4.	Motifs des indus constatés, en valeur financière, au 31/12/2012	20
2.2.5.	Délais entre la détection et la constatation des indus, au 31/12/2012	21
2.3.	Le pilotage du recouvrement	22
3.	LES FAITS ET PRATIQUES QUI CONCOURENT AUX INCIDENTS	23
3.1.	Le cumul d'une allocation et d'un travail : un générateur d'indus	23
3.1.1.	L'activité réduite : un dispositif incitatif mais complexe	24
3.1.2.	Objet hybride ou mutation profonde ?	28
3.1.3.	Activité réduite et indus	31
3.1.4.	Le cas spécifique de l'activité professionnelle non-salariée	37

3.2. Le traitement et le recouvrement des indus : des pratiques à améliorer	40
3.2.1. Examiner le bien-fondé des indus avant leur validation	41
3.2.2. De l'importance de la phase amiable	43
3.2.3. Rendre lisible le courrier de notification de trop-perçu	44
3.2.4. L'intérêt d'une récupération consentie	46
3.2.5. Appliquer la quotité saisissable dans le respect de la loi	50
3.3. Optimiser l'examen des remises de dettes : du rôle des IPR et des délégués	52
3.3.1. Ce que prévoit la réglementation	52
3.3.2. Améliorer la qualité des dossiers transmis aux IPR	53
3.3.3. Revoir et harmoniser les délégations	55
3.4. Débloquer les anomalies du Système d'Information	56
3.4.1. Actualisation : le piège de la cessation d'inscription	56
3.4.2. Indus prescrits	56
3.4.3. Poursuite de paiement : l'absence d'alertes bloquantes	57
3.4.4. Système d'information inadapté	58
4. LES PRÉCONISATIONS DU MÉDIATEUR NATIONAL	61
4.1. Une évolution réglementaire indispensable	61
4.2. Des pratiques à optimiser	62
4.3. Un système informatique à adapter	63

AVANT PROPOS

Après l'important sujet sur les radiations, j'ai voulu, par ce nouveau rapport, traiter un autre point crucial pour les demandeurs d'emploi et Pôle emploi : celui des indus. C'est un exercice d'éclaircissement sur les rouages, les causes et les mécanismes, pour donner à lire à chacun la façon dont ils sont gérés. Une fois encore, j'ai voulu proposer une vue de la vraie vie, imprégnée de la réalité du terrain que nous traitons au quotidien.

Parler des indus est un exercice périlleux car c'est aussi parler de la fraude. Elle existe, elle coûte cher à la collectivité et l'objet de ce rapport n'est évidemment pas d'être l'avocat des fraudeurs. Mais l'observation de la réalité amène aussi à nuancer les choses. Il y a les « vrais » fraudeurs, volontaires et organisés, qui sont aussi les plus difficiles à détecter et à contraindre. Mais on découvre aussi ceux que la nécessité contraint à différer ou dissimuler une activité pour conserver leur indemnisation et faire la jonction jusqu'à une autre rentrée d'argent. Et puis, il y a aussi les erreurs et les omissions par manque d'information.

Car il n'est pas toujours besoin de vouloir frauder pour se trouver redevable d'un indu. Celui-ci peut être déclenché sans intervention de l'allocataire, dans diverses circonstances : changement de réglementation, erreur initiale dans le calcul des droits, changements de situation, faits nouveaux, qui entraînent automatiquement un ajustement. La liste n'est pas exhaustive, mais on verra que « l'activité réduite », c'est-à-dire les contrats courts et les missions en intérim, est grande pourvoyeuse d'indus. La cause en est le mélange complexe au sein duquel interviennent l'irrégularité par nature de ces activités, l'évolution croissante du nombre de personnes concernées et la complexité d'une réglementation qui tente d'en suivre l'évolution, pour en codifier l'indemnisation.

A cet égard, le rapport présenté le 23 mai dernier par le bureau de l'Unédic est évidemment un signe positif. Je dois le saluer, car je sais que les appels à la simplification que j'ai lancés depuis

quelques mois ont parfois pu me faire passer pour un iconoclaste.

Le système de récupération des indus est évidemment critiqué par les demandeurs d'emploi et les associations de chômeurs, mais il est certain que récupérer une dette est rarement un exercice élégant et facile. On verra d'ailleurs que, dans l'état actuel du marché du travail et de la société française, cette ingrate nécessité place involontairement Pôle emploi au cœur de tensions et parfois de drames.

À cet égard, les éléments qui constituent ce rapport provoquent chez moi une réflexion : que penser du glissement qui a conduit Pôle emploi à jouer aujourd'hui le rôle involontaire de banquier des plus démunis ? Les allocations versées, leur suspension et leur récupération deviennent, pour une partie croissante de ces populations, les composantes d'une roue de la misère actionnée par un Pôle emploi, qui se trouve bien isolé en son centre. Car projeté au cœur de la détresse mais peu outillé pour la signaler, Pôle emploi manque de relais d'appui social, de partenariats avec les structures territoriales d'insertion.

Dans un tel contexte, l'urgence à parler vrai, à sortir des discours convenus pour bousculer tabous et considérations financières, ne devrait plus être à démontrer.

J'ai la conviction que la question « *Contre le chômage a-t-on tout essayé ?* » reste pertinente aujourd'hui. Dans la même veine : tout le monde est-il mobilisé pour l'emploi ? Mes observations sur le terrain m'amènent à en douter ! La contribution purement décorative ou politique de certains intervenants sur le marché de l'emploi n'honore pas le service des grandes causes.

Les préconisations qui accompagnent ce rapport s'adressent à tous les acteurs de l'emploi. C'est une contribution à la mission d'amélioration du service rendu aux usagers qui m'est dévolue par la loi.

Jean-Louis Walter
Médiateur National

1. LE CADRE JURIDIQUE ET LES TEXTES DE RÉFÉRENCE

Les indus que Pôle emploi détecte, qu'il notifie aux allocataires et dont il déclenche le recouvrement ne sont pas le fait du hasard ou de l'humeur des conseillers, mais résultent notamment de la mise en œuvre de règles d'indemnisation complexes dans un contexte de chômage de masse.

Le remboursement suit des procédures classiques de recouvrement, appliquées par toutes les administrations et toutes les entreprises qui demandent le remboursement d'une dette.

Lorsque les indus s'accumulent et peinent à être remboursés, ils deviennent un enjeu pour la gestion et le financement du régime d'assurance chômage

C'est pourquoi il convient, dans un premier temps, de rappeler le cadre juridique et réglementaire du système d'indemnisation du chômage en France, les méthodes de recouvrement des indus et les enjeux financiers en présence.

1.1. Le système d'indemnisation du chômage

Les indus sont déclenchés par Pôle emploi sur la base des règles du système d'indemnisation de la privation involontaire d'emploi.

En vertu des missions qui lui sont attribuées par les partenaires sociaux et l'État, Pôle emploi verse un revenu de remplacement aux demandeurs d'emploi, qui diffère selon le régime dont ils dépendent.

Le régime d'assurance chômage, géré par les partenaires sociaux via l'Unédic, assure un revenu de remplacement aux personnes involontairement privées d'emploi qui ont été affiliées et ont contribué en qualité de salarié à l'assurance chômage. Pôle emploi verse dans ce cadre l'Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE), l'Allocation de Sécurisation Professionnelle (ASP) ainsi que des aides calculées sur la base des droits à allocations acquis.

Le régime de solidarité, financé par le budget de l'État, garantit des allocations d'assistance aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance, à certaines catégories de chômeurs qui n'ont pas droit à une prise en charge au titre de l'assurance, ainsi qu'à certains travailleurs âgés. Pôle emploi verse dans ce cadre l'Allocation Temporaire d'Attente (ATA), l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) et l'Allocation Transitoire de Solidarité (ATS).

Ces deux régimes reposent sur un système déclaratif et sur des règles de calcul qui leur sont spécifiques. Dès lors que les informations que reçoit Pôle emploi des demandeurs d'emploi ou de tiers (sécurité sociale ou entreprises de travail temporaire par exemple) sont fausses, inexactes ou parviennent tardivement, elles génèrent des indus, c'est-à-dire des allocations versées à tort.

Points de vocabulaire

Indu et trop-perçu : les mots sont synonymes et désignent les allocations ou les aides indument perçues.

Avances (accord d'application n°10 du 6 mai 2011 du régime d'assurance chômage) : désigne, dans le cadre de l'activité réduite (c'est-à-dire le cumul d'une allocation et d'une rémunération), le versement d'un montant calculé de façon provisoire et sur la base des rémunérations déclarées, en l'attente de la transmission d'un justificatif des rémunérations effectivement perçues.

Dette : mot exclusivement et indistinctement employé dans tous les courriers adressés aux personnes ayant un trop-perçu, même si celui-ci résulte d'une erreur de Pôle emploi ou de toute autre circonstance indépendante de leur volonté.

1.2. Le recouvrement des indus : deux procédures distinctes pour deux types d'indemnisation distincts

L'indemnisation relevant de deux régimes différents, la procédure de recouvrement des indus diffère selon que l'allocation, perçue à tort a été versée par Pôle emploi pour le compte de l'Unédic ou le compte de l'État.

Allocations gérées pour le compte de l'Unédic

Dans son instruction 2013-16 du 11 février 2013 relative au recouvrement des prestations d'assurance chômage indument versées, Pôle emploi rappelle qu'il a pour mission le versement des allocations au titre de l'assurance chômage pour le compte de l'Unédic.

La gestion du recouvrement des indus issus de ce régime est également de sa compétence, comme indiqué dans la convention bipartite Unédic-Pôle emploi relative à la délégation de service et à la coopération institutionnelle.

Cette instruction reprend pour l'essentiel la Lettre aux institutions de l'Unédic n° 03-36 du 22 juillet 2003, en l'adaptant au contexte institutionnel de Pôle emploi et en l'actualisant pour tenir compte des évolutions de certaines dispositions, notamment législatives et réglementaires.

Ainsi, l'article 26 du règlement général annexé à la convention d'assurance chômage du 6 mai 2011 prévoit que *« les personnes qui ont indûment perçu des allocations ou des aides prévues par le présent règlement doivent les rembourser, sans préjudice des sanctions pénales résultant de l'application de la législation en vigueur pour celles d'entre elles ayant fait sciemment des déclarations inexactes ou présenté des attestations mensongères en vue d'obtenir le bénéfice de ces allocations ou aide »*.

Cet article s'appuie sur plusieurs principes du code civil :

- tout paiement suppose une dette : ce qui a été payé sans être dû est sujet à répétition (article 1235, alinéa 1^{er}) ;
- celui qui reçoit par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû s'oblige à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu (article 1376) ;
- lorsqu'une personne qui, par erreur, se croyait débitrice, a acquitté une dette, elle a le droit de répétition contre le créancier (article 1377).

Allocations gérées pour le compte de l'État

Depuis le 2 mai 2012, la réforme du recouvrement des indus confie à Pôle emploi la gestion intégrale des indus État et habilite Pôle emploi à statuer sur les demandes de délais de paiement et de remise de dette, à gérer les recours gracieux et à utiliser la contrainte pour le recouvrement contentieux des indus, missions préalablement dévolues à la DIRECCTE⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Cette réforme, insérée dans le code du travail, est issue de :

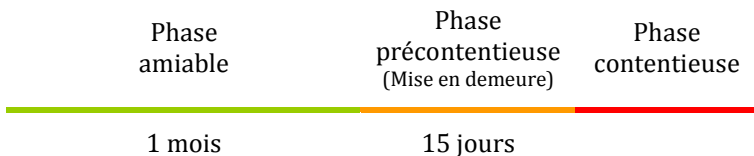
- la loi du 28 décembre 2011 (art. L. 5426-1 et suivants du code du travail), qui énonce les principes relatifs à la contrainte et à l’abandon du recouvrement ;
- le décret d’application du 18 septembre 2012 (art. R. 5426-18 et suivants du code du travail), qui précise les modalités d’application des dispositions législatives issues de la loi de finances, en prévoyant notamment un seuil d’abandon de recouvrement fixé à 77 euros ;
- la convention entre l’État, Pôle emploi et le fonds de solidarité, adoptée par le Conseil d’administration de Pôle emploi le 21 décembre 2012, qui détaille les modalités de gestion notamment comptables et financières. Cette convention entre en vigueur à compter du 2 mai 2012.

L’instruction Pôle emploi n°2013-10 du 5 février 2013 décrit le transfert à Pôle emploi de la gestion des indus État et solidarité.

1.3. L’encadrement du recouvrement des indus

1.3.1. La procédure de recouvrement des indus

Qu’il s’agisse des indus relevant du régime d’assurance chômage ou des indus État, la procédure de recouvrement des indus est globalement la même et se décline en trois grandes phases :



La phase amiable

Elle consiste, lorsque Pôle emploi déclenche l'indu, à le notifier par lettre amiable au demandeur d'emploi. Il a alors 30 jours pour le rembourser, pour faire une demande de remboursement échelonné ou pour déposer une demande de remise de la dette.

Cette phase est essentielle pour expliquer et établir un calendrier d'échelonnement du remboursement de l'indu. Sa correcte application garantit le succès et l'efficacité du recouvrement.

La phase précontentieuse

Cette phase est lancée lorsque la phase amiable a échoué. Le demandeur d'emploi reçoit un courrier recommandé avec accusé de réception de mise demeure de rembourser le montant indu avant poursuite devant la juridiction compétente.

La phase contentieuse

Lorsque l'indu n'est pas remboursé malgré la précédente mise en demeure, Pôle emploi déclenche une procédure contentieuse afin de récupérer les sommes dues par les voies judiciaires.

Selon que l'indu relève de l'assurance chômage ou de l'État, il existe différentes voies pour exiger le remboursement des indus :

ASSURANCE CHÔMAGE	ÉTAT
Trois procédures possibles au choix des directions régionales Pôle emploi : <ul style="list-style-type: none">- Injonction de payer.- Assignation en paiement.- Déclaration au greffe.	Remboursement par voie de contrainte.

1.3.2. L'application de la quotité saisissable

L'article L.5428-1 du code du travail prévoit que les sommes dues à titre de rémunération ne sont saisissables que dans des proportions et selon des seuils de rémunération affectés d'un correctif pour toute personne à charge. Ces seuils et proportions sont déterminés par décret en Conseil d'État.

Transposées à Pôle emploi, ces dispositions garantissent qu'une personne qui a perçu une indemnisation ou des aides auxquelles elle ne pouvait pas prétendre, les rembourse selon des modalités qui ne la démunissent pas de toutes ressources financières.

L'instruction Pôle emploi 2011-59 du 23 novembre 2011, qui fait suite aux alertes adressées par le Médiateur National au Directeur Général, a rappelé l'obligation faite par le code du travail de respecter la quotité saisissable dans toute récupération d'indu sur le versement des allocations d'assurance chômage.

2. LES DONNÉES FINANCIÈRES

2.1. Les enjeux

La gestion des indus constitue un enjeu financier pour Pôle emploi vis-à-vis de l'Unédic et de l'État, pour le compte desquels il exécute ses missions d'indemnisation.

De fait, la gestion des indus met en jeu deux caractéristiques intrinsèques à l'indemnisation :

- la nécessité pour Pôle emploi de limiter le volume d'indus, ce qui suppose une application correcte des règles d'indemnisation et la délivrance aux demandeurs d'emploi d'un service de qualité,
- la capacité à mettre en œuvre des procédures de recouvrement des indus efficaces et qui respectent les textes et règlements qui les encadrent.

En 2012, les allocations et indemnisations versées au nom de l'Unédic et de l'État ont respectivement été de 29,7 milliards d'euros et de 3,3 milliards d'euros ⁽²⁾.

Les flux financiers relevant du régime d'assurance chômage, qui sont donc les plus élevés, font aussi l'objet d'une certification légale des comptes par des commissaires aux comptes à Pôle emploi et à l'Unédic.

⁽²⁾ Source : Direction Générale Pôle emploi.

2.2. Les chiffres

2.2.1. Rappel des sommes versée en 2012 :

- 3,3 milliards d’euros pour le compte de l’État,
- 29,7 milliards d’euros pour le compte de l’assurance chômage.

2.2.2. Taux de recouvrement des indus, au 31/12/2012

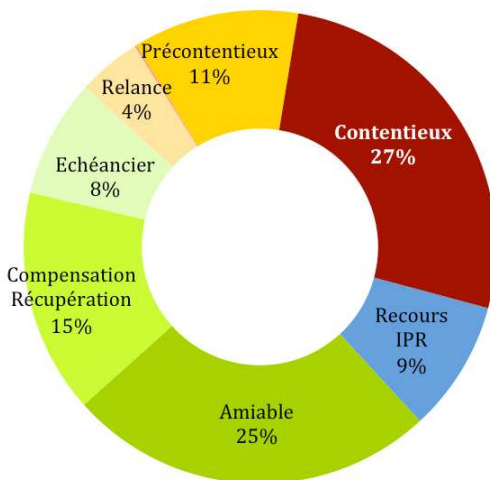
Indus constatés	Indus recouvrés	Taux réalisé	Objectif 2012
811 673 928 €	523 935 080 €	64,5%	72,4%

Les indus constatés représentent 1 644 215 dossiers.

Les avances représentent 30% des indus constatés ⁽³⁾.

⁽³⁾ Source : Direction Comptable Pôle emploi.

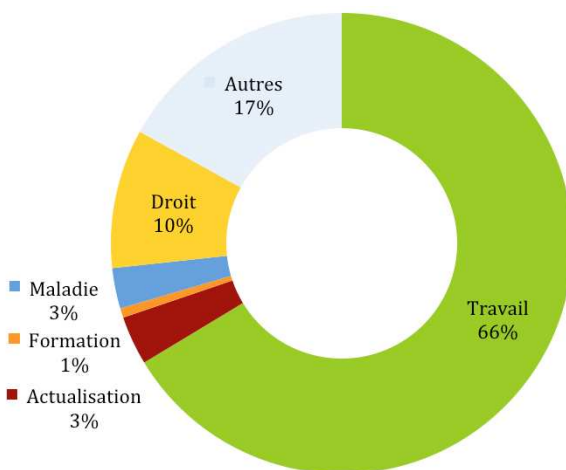
2.2.3. État des indus en cours de recouvrement, par phases et en valeur financière, au 31/12/2012



À fin 2012, il reste 500 494 dossiers pour une valeur de 287 738 848 € à recouvrer.

Ce graphique donne la répartition des principales phases où se situent les dossiers.

2.2.4. Motifs des indus constatés, en valeur financière, au 31/12/2012

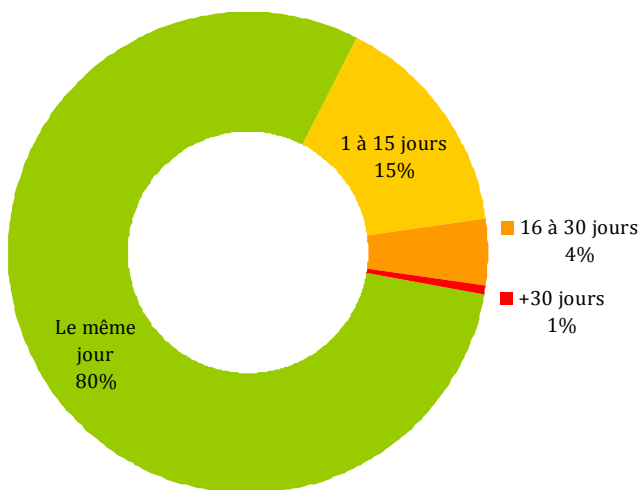


Cela représente 1 644 215 dossiers pour une valeur de 811 673 928 €.

■ 66 % des indus sont inhérents au cumul de l'indemnisation et du travail, ainsi répartis :

- Cumul travail (« Vous avez exercé une activité professionnelle. Le revenu de cette activité ne peut pas être cumulé avec les allocations de chômage ») : 26%.
- Avances à récupérer suite à paiements provisoires (« L'avance que nous vous avons accordée n'a pas pu être récupérée à ce jour sur le paiement de vos allocations ») : 40%.

2.2.5. Délais entre la détection et la constatation des indus, au 31/12/2012



La lecture de ce graphique peut être à double entrée :

- Quelle efficacité ! Détecté et constaté (activation de l'action corrective) dans la journée !
- Ne pas confondre vitesse et précipitation qui génère des indus non justifiés !

2.3. Le pilotage du recouvrement

Face aux enjeux financiers que représentent les indus, la Direction Générale de Pôle emploi a défini et édicté des principes de pilotage à travers l'instruction n°2011-223 du 21 septembre 2011 relative au traitement des indus sans mouvement depuis plus d'un mois. Plus récemment, elle a publié le guide des indus pour les managers et le guide opérationnel de traitement des indus, qui sont annexés à l'instruction Pôle emploi n°2013-16 du 11 février 2013.

Par définition, la notion de gestion et de pilotage des indus implique des objectifs de recouvrement, des moyens à mettre en œuvre et des indicateurs de suivi. Dans ce cadre, les Directions Régionales de Pôle emploi négocient chaque année un objectif de recouvrement de leurs indus, matérialisé par un taux arrêté avec la Direction Générale. Loin d'être neutre, il va déterminer l'organisation choisie par les Directions Régionales pour atteindre les résultats et les performances escomptées.

3. LES FAITS ET PRATIQUES QUI CONCOURENT AUX INCIDENTS

3.1. Le cumul d'une allocation et d'un travail : un générateur d'indus

Ce motif principal d'indus est en relative progression depuis le début de l'année ⁽⁴⁾ :

	NOMBRE D'INDUS	MONTANT
Décembre 2011/2012	1 220 081 74,20 % des motifs	538 484 331 € 66,34 % des motifs
Mars 2012/2013	1 228 601 75,29 % des motifs	549 568 443 € 65,55 % des motifs

L'observation de l'activité de terrain et les réclamations reçues par le Médiateur National montrent que le dispositif spécifique de *l'activité réduite* contribue largement à ces indus.

Il convient de lui consacrer quelques développements.

⁽⁴⁾ Source : Direction du pilotage, Pôle emploi.

3.1.1. L'activité réduite : un dispositif incitatif mais complexe

L'esprit du dispositif

L'activité réduite concerne des personnes qui :

- en cours d'indemnisation, reprennent un emploi salarié dans le cadre d'une activité à temps partiel ou occasionnelle,
- ayant plusieurs employeurs, perdent un ou plusieurs emplois tout en conservant également un ou plusieurs autres.

Les contrats de travail peuvent indifféremment être à durée déterminée ou indéterminée.

Sous certaines conditions, les bénéficiaires peuvent cumuler des allocations chômage et des rémunérations issues d'une ou plusieurs activités salariées, tout en restant inscrits comme demandeur d'emploi poursuivant des recherches.

L'esprit du dispositif est de rendre la reprise d'un emploi toujours plus attractive que la perception de l'indemnisation du chômage, quand bien même le nouveau salaire proposé serait inférieur à celui de l'activité précédente.

Les rémunérations peuvent être cumulées avec des allocations relevant du régime général d'assurance chômage, aussi bien qu'avec des allocations État/Solidarité, selon des conditions et des modalités d'indemnisation différentes.

Les différentes situations possibles sont reprises dans le tableau ci-contre.

REPRISE D'ACTIVITE EN COURS D'INDEMNISATION	
Régime général d'assurance chômage	<p>Bénéficiaires de l'ARE⁽⁵⁾ relevant du régime général : règle de cumul sous conditions de nombre d'heures et de rémunération, dans une limite de 15 mois.</p> <p>Bénéficiaires de l'ARE relevant de l'annexe 1 (assistants maternels) : règle de cumul sans conditions de nombre d'heures et de rémunération, sans limite des 15 mois.</p> <p>Bénéficiaires de l'ARE relevant de l'annexe 4 (intérimaires) : règle de cumul sans conditions de nombre d'heures et de rémunération, sans limite des 15 mois.</p> <p>Bénéficiaires de l'ASP⁽⁶⁾ : la règle de cumul ne s'applique pas.</p>
État Solidarité	<p>Bénéficiaires des allocations de solidarité avec une activité salariée de 78 heures par mois et plus.</p> <p>Bénéficiaires des allocations de solidarité avec une activité salariée de moins de 78 heures par mois.</p>
EMPLOYEURS MULTIPLES ET PERTE D'EMPLOI(S)	
Régime Général d'assurance chômage	<p>Bénéficiaires de l'ARE : règle de cumul sous conditions de nombre d'heures et de rémunération dans une limite de 15 mois.</p> <p>Bénéficiaires de l'ASP : règle de cumul sans conditions de nombre d'heures et de rémunération.</p>

⁽⁵⁾ Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi.

⁽⁶⁾ Allocation de Sécurisation Professionnelle.

Principe général de l'assurance chômage

Les articles 28 à 32 du chapitre 7 du règlement général d'assurance chômage annexé à la convention du 6 mai 2011, qui correspondent à « *l'incitation à la reprise d'emploi par le cumul d'une allocation d'aide au retour à l'emploi avec une rémunération* », définissent les conditions et modalités d'attribution d'une allocation dans la cadre de l'activité réduite.

Ces articles sont par ailleurs développés dans la circulaire Unédic n°2011-35 du 2 décembre 2011 relative à la mise en œuvre des aides au reclassement résultant de la convention du 6 mai 2011, ainsi que dans le Tome 2 du Manuel de l'assurance chômage à la rubrique « *Cumul de l'ARE avec une rémunération* ».

Pour résumer, il suffit de retenir que le cumul d'une allocation avec une rémunération intervient lorsque l'activité salariée reprise ou conservée n'excède pas au total 110 heures au cours d'un mois et ne procure pas au salarié une rémunération excédant 70% de son ancien salaire.

Si le bénéficiaire a moins de 50 ans, l'allocation cumulée avec une rémunération est versée dans une limite de 15 mois au-delà de laquelle le paiement est interrompu, sauf si l'intéressé cesse son activité pour reprendre le reliquat de ses droits acquis ou demande une réadmission — s'il peut y prétendre au titre d'une perte d'activité préalablement déclarée.

Exceptions de l'assurance chômage

En raison de leurs spécificités professionnelles, certains salariés relèvent d'une annexe et non du règlement général de l'assurance chômage. Des articles d'annexes peuvent en effet modifier les règles de cumul salaires/allocations prévues par les articles 28 à 32 du règlement général.

Ces exceptions concernent essentiellement les salariés intermittents et les intérimaires, auxquels est consacrée l'annexe 4, et les assistant(e)s maternel(le)s relevant de l'annexe 1.

Procédure de paiement

Pour bénéficier d'une allocation, tous les demandeurs d'emploi sans exception doivent déclarer chaque mois leur(s) activité(s) par téléphone ou internet, en indiquant :

- la période de travail,
- le nombre d'heures de travail effectuées dans le mois,
- la rémunération brute.

Dans tous les cas, une copie du bulletin de salaire doit être renvoyée aux services de Pôle emploi pour justifier le paiement des allocations.

Cependant, pour ne pas pénaliser la personne ayant déclaré avoir repris ou conservé une activité réduite ou occasionnelle dans le mois, mais qui ne pourra pas fournir de justificatifs de ses rémunérations avant le mois suivant, un paiement provisoire lui est accordé. Il représente une avance de 80 % de l'allocation estimée sur la base de l'activité déclarée.

À réception des justificatifs, le mois suivant, une régularisation s'opère sur le paiement ou bien une compensation intervient sur les allocations suivantes si aucune activité déclarée ne peut être justifiée, conformément à l'article 24 du règlement général de l'assurance chômage et à l'accord d'application n°10-§2.

À cet égard, l'Unédic insiste sur le fait que *les régularisations des avances* accordées aux personnes en activité réduite ne sauraient être juridiquement assimilées à une récupération d'indus. Dès lors, la garantie de la quotité saisissable ne leur est pas applicable (articles 24 et 28 à 32 du règlement général de l'assurance chômage).

En tout état de cause, le défaut de déclaration donne lieu :

- Au déclenchement d'un indu lorsque Pôle emploi a connaissance d'une activité non déclarée (article 26 du règlement général de l'assurance chômage),
- A la non-prise en compte des périodes de travail non déclarées d'une durée supérieure à trois jours pour l'ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation (article 9-§1 du règlement général de l'assurance chômage et accord d'application n°9),

Ce contexte, c'est-à-dire une absence de déclaration assortie d'un indu, avec l'impossibilité d'ouvrir de nouveaux droits en vue d'une réadmission, s'est déjà révélé générateur de drame.

3.1.2. **Objet hybride ou mutation profonde ?**

Le concept de l'activité réduite commence à se structurer au début des années 90, face à une demande croissante de flexibilité de gestion de la main d'œuvre. C'est une évolution qui participe au développement important des formes dites atypiques d'emploi : temporaires (CDD, intérim), emplois à temps choisis ou contraints, emplois aidés... Le dispositif d'activité réduite se consolide alors pour devenir une forme de variable d'ajustement du marché du travail, sans devenir celle de la sécurisation professionnelle.

À cette époque, les partenaires sociaux avaient mis en place un dispositif qui s'adressait à une minorité des demandeurs d'emploi, pour maintenir leurs ressources lorsqu'ils n'avaient pas suffisamment de missions ou de contrats en cours pour faire face au quotidien.

Le développement de l'activité réduite, notamment ces vingt dernières années, a modifié la physionomie du marché du travail et reflète l'évolution de la conjoncture économique française.

En effet, émanant de Pôle emploi, de l'Unédic ou des organismes de statistiques, toutes les études sont unanimes pour confirmer cette tendance du marché du travail.

La dernière étude de Pôle emploi sur l'activité réduite, publiée en juin 2012 et portant sur l'année 2011 a démontré que :

- *« Près de la moitié des demandeurs d'emploi a exercé au moins une fois de l'activité réduite en 2011 »,*
- *« Au cours des quatre dernières années, le nombre de demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite a fortement augmenté »,*

- « *Les femmes exercent plus fréquemment que les hommes de l'activité réduite, notamment de courte durée* »,
- « *Près de 2,4 millions de demandeurs d'emploi inscrits au moins six mois en 2011 ont exercé de l'activité réduite* »,
- « *La durée mensuelle de l'activité réduite présente une forte dispersion : d'une semaine à l'équivalent d'un temps plein* »,
- « *Les gains rapportés par l'exercice d'une activité réduite : de moins de 588 euros pour un quart des demandeurs d'emploi à 1394 euros ou plus pour un autre quart* »
- « *Près de 303000 demandeurs d'emploi ont exercé une activité chaque mois de l'année* ».

De son côté, l'Unédic a publié en septembre 2012 une analyse qualitative fondée sur une enquête auprès de bénéficiaires. On relève ainsi que :

- « *Le passage par l'activité réduite semble avoir des effets positifs sur le retour à l'emploi durable* »,
- « *Malgré des démarches plus nombreuses et plus contraignantes, c'est un dispositif jugé majoritairement simple* ».

Il est à noter, sur un marché du travail très dégradé, que ce dispositif reste un moyen pour développer une expérience professionnelle et enrichir un parcours professionnel pour atteindre la cible du contrat à durée indéterminée.

Cette même enquête présente néanmoins des constats qui relativisent les effets bénéfiques du dispositif :

- « *Des contrats plus précaires pour les allocataires encore en activité réduite* »,
- « *Un dispositif mal connu qui ne modifie que modérément les comportements* ».

Pour autant, dans les chiffres qu'elle publie, l'Unédic ne dénombre pas moins de 1,1 million d'allocataires par mois en moyenne concernés par le dispositif d'activité réduite en 2011. 52 % d'entre eux sont indemnisés, les autres restant couverts en percevant une indemnité dès que leur activité devient inférieure aux seuils de cumul avec l'allocation chômage.

Pour aller plus loin, les enquêtes récentes (mars 2013) menées par l'Observatoire des Inégalités sur l'emploi mettent en évidence l'existence d'une catégorie de demandeurs d'emploi salariés pour lesquels l'allocation chômage participe à l'équilibre vital.

Je ne peux pas rembourser 57 € par mois

Le 26 avril 2013

Monsieur le Médiateur,

Je me permets de m'adresser à vous parce que vous êtes le dernier recours pour intercéder auprès de Pôle-emploi de [REDACTED] qui, par ses erreurs, pousse beaucoup de gens, déjà en situation précaire, dans le désespoir.

Vous voudrez bien trouver ci-joint copie du courrier et documents adressés à cet organisme qui me réclame un trop-payé dont il est seul responsable comme vous pourrez le constater dans les documents joints.

Puisqu'il y a erreur, dont je ne suis pas responsable, j'accepte, bien entendu, de rembourser mais ma demande d'un échancier sur 24 mois n'a pas reçu de réponse favorable. Au contraire, le service contentieux de Pôle-emploi me propose un échancier sur 12 mois à raison de 57 euros mensuels.(cf ci-joint)

Or, je suis en contrat aidé et mon salaire n'atteint pas les 700 euros mensuels.
Je ne vois pas comment je peux rembourser une telle somme. Surtout que ma demande de remise gracieuse n'a jamais reçu de réponse.

Ce sont les ouvriers et les employés en emploi temporaires et/ou qui travaillent à temps partiel. Un dénominateur commun, « *les travailleurs à bas salaires* », qui font partie des 55 000 salariés qui gagnent moins de 9 000 € par an (soit moins de 77% du Smic annuel).

Ainsi peut-on travailler et être pauvre. La notion de travailleurs à bas salaires recouvre l'ensemble des revenus nets d'activité salariée, plus les indemnités de chômage perçus dans le cadre d'emplois atypiques (CDD, temps partiel, intérim).

Parmi ces travailleurs pauvres :

- 41% sont des ouvriers non qualifiés, en particulier issus du secteur agricole et de la construction,
- 31% sont des employés du secteur du commerce de détail (caissiers, vendeurs, etc.), de l'hôtellerie-restauration (serveurs, commis, aides de cuisines) et des services opéra-

tionnels (intérimaires, agents de sécurité, de nettoyage ou de voirie).

On retrouve également cette catégorie de salariés dans l'administration publique et les activités associatives.

L'activité par le recours à l'intérim représente la part des bas revenus la plus forte : plus de la moitié des emplois dans ce cadre sont concernés.

Toutes ces données ne sont pas sans répercussions sur le système d'assurance chômage géré par l'Unédic. Elles marquent une évolution durable vers un marché du travail proposant des contrats plus ou moins courts assortis de périodes de chômage ou d'activités successives chez différents employeurs.

3.1.3. Activité réduite et indus

Un système déclaratif

En raison de la multiplicité des formes de l'activité réduite, du nombre d'employeurs et d'activités à déclarer d'un mois sur l'autre et des justificatifs à transmettre, les situations deviennent vite très complexes.

Elles peuvent générer des cascades de régularisations et d'indus qui deviennent incompréhensibles pour le demandeur d'emploi et même pour le conseiller de Pôle emploi.

Ainsi, les demandeurs d'emploi se retrouvent souvent dans des difficultés financières qui les placent dans une posture psychologique délicate, génératrice d'une tension qui envenime les relations avec Pôle emploi.

Particulièrement concernés sont les métiers d'assistant(e)s maternel(le)s, des personnels de maison, des employés d'entreprise de service de nettoyage et des personnes qui travaillent en intérim. Parfois même, ils alternent des missions

d'intérim relevant de l'annexe 4⁽⁷⁾ et des contrats CDD courts qui relèvent du régime général, ce qui complexifie le calcul de l'indemnisation.

Dès lors, si un demandeur d'emploi a eu deux emplois distincts au cours du même mois et qu'il envoie ses bulletins de salaire en deux fois au sous-traitant de Pôle emploi chargé de les enregistrer, un paiement erroné sera effectué (suite à la saisie du premier bulletin de salaire) et un indu sera ensuite déclaré (lors de la saisie du deuxième bulletin de salaire).

En quête de pièces complémentaires

Objet : **Demande de justificatifs**

Madame,

Vous avez signalé, sur votre déclaration de situation mensuelle, avoir travaillé entre le 01 décembre 2012 et le 31 décembre 2012.

L'exercice d'une activité professionnelle régulière ou occasionnelle, peut avoir une incidence sur le versement de vos allocations. Afin de calculer vos allocations, nous vous invitons à envoyer les photocopies de votre ou vos bulletin(s) de salaire relatif(s) à cette période à l'adresse ci-dessous :

POLE EMPLOI
TSA 61148
35902 RENNES CEDEX 9

Si votre employeur vous a remis une Attestation destinée à l'assurance chômage, veuillez la conserver et ne l'adresser à Pôle emploi que sur sa demande.

Important : sur chaque pièce retournée, reportez votre numéro identifiant cité en référence.

Veuillez agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Le Directeur

Nombre de directeurs d'agence confirment qu'ils préfèrent, par exemple, traiter les bulletins de salaires des assistantes maternelles sur place plutôt que de les transmettre au sous-traitant de Pôle emploi, afin d'éviter d'avoir à gérer les indus. C'est un choix qui traduit la difficulté à gérer l'activité réduite.

Les réclamations reçues par les médiateurs de Pôle emploi et qui portent sur des indus impliquent régulièrement des situations d'activité réduite.

(7) Régime des salariés intermittents et des salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire.

Une régularisation sur 18 mois

Par courriel en date du 2 août 2012, j'ai été informé par Pôle Emploi d'un trop perçu de 1396,10€ qui serait la conséquence d'une régularisation portant sur 18 mois (de février 2011 à juillet 2012), période pendant laquelle j'occupais un emploi à temps partiel comme agent d'accueil et de sécurité au foyer

En raison du système déclaratif, les causes qui déclenchent un indu dans le cadre de l'activité réduite sont de plusieurs ordres :

Justificatifs multiples

C'est la situation du demandeur qui a plusieurs bulletins de salaire au cours du même mois, qui les reçoit de ses employeurs à des dates différentes et qui les adresse à Pôle emploi à des dates différentes.

Le paiement définitif, effectué après la saisie du premier bulletin de salaire, devient erroné. L'indu est alors déclenché après la saisie du deuxième bulletin.

Ces situations, prévisibles mais fréquentes, interviennent inévitablement s'il n'y a pas d'information systématique invitant les demandeurs à remettre tous leurs bulletins en une seule fois. L'indu est certes justifié, mais il est consécutif à la procédure de paiement appliquée par Pôle emploi.

Dans la mesure où le paiement provisoire a déjà eu lieu la plupart du temps, le Système d'Information pourrait bloquer le paiement quand le nombre d'heures et le salaire justifiés sont inférieurs à ce qui a été déclaré. L'intéressé ne serait alors pas pénalisé et il n'y aurait pas d'indu.

Une évolution informatique prévue pour le mois de juillet 2013 devrait intégrer cette préconisation.

Je conteste formellement avoir omis de déclarer mes activités

Envoi en recommandé avec accusé de réception

Paris, le 2 avril 2013

Monsieur le Directeur,

Par courrier recommandé daté du 19 mars 2013 (copie ci-jointe), vous m'informez que j'avais perçu en trop la somme de 709,90 euros.

Je ne conteste pas ce trop-payé que je m'engage à rembourser.

Néanmoins, je conteste formellement le motif que vous invoquez à savoir que j'aurais « omis » de déclarer l'activité exercée au cours de la période indiquée. »

Cet argument est totalement faux. Les documents que vous trouverez ci-joints en apportent la preuve :

- document 1 : vos services reconnaissent le 24/09/2012 que je les ai informés de ma reprise d'activité. Comment aurait-il pu en être autrement puisque je suis en CUI ! Ce qui implique que Pôle-emploi a donné son accord !
- document 2 : Pôle-emploi reconnaît le 12/12/2012 que je l'ai informé ne plus être en recherche d'un emploi depuis le 01/09/2012. Ce qui n'est pas vrai d'ailleurs puisque je me suis contentée d'indiquer mes heures travaillées lors de mon actualisation. Vous pourrez aisément vérifier cela.
- document 3 : malgré cela, Pôle Emploi me verse une ARE pour le mois de décembre 2012 alors qu'il sait pertinemment que j'ai repris une activité. Cette erreur est totalement du fait de vos services.

Montant déclaré de la rémunération inférieur au montant justifié

La déclaration de salaire émet un paiement provisoire à tort du fait que le montant du bulletin de salaire reçu postérieurement est supérieur au seuil numéraire réglementaire.

Il s'agit notamment des demandeurs d'emploi qui déclarent des montants nets au lieu des montants bruts.

Heures déclarées inférieures aux heures justifiées

A l'instar de la rémunération, la déclaration des heures émet un paiement provisoire à tort du fait que les heures apparaissant sur le bulletin de salaire ou l'attestation employeur reçu postérieurement sont supérieures au seuil horaire réglementaire.

Un dossier complexe

Monsieur,

J'ai reçu du mois de janvier à décembre 2012 : 24275€ (vingt-quatre mille deux cent soixante-quinze euros), comme indiqué sur la lettre de déclaration fiscale annuelle en pj.

J'ai reçu au cours de l'année 2012 les notifications de trop-perçu ci-dessous pour un montant total de 3519€ (trois mille cinq cent dix-neuf euros):

- Le 27 mars 2012 : 804,78€
- Le 29 mars 2012 : 89,42€
- Le 31 mai 2012 : 715,36€
- Le 17 juillet 2012 : 268,26€
- Le 3 octobre 2012 : 1459,20€
- Le 30 octobre 2012 : 182,40€

Le 18 décembre 2012, le Pôle Emploi m'a informé d'un trop perçu de 17291,60€ (dix-sept mille deux cent quatre-vingt-onze euros et soixante cents), suite à une révision du montant de mon allocation journalière.

Etant donné la somme exorbitante que cela représente, et n'ayant commis aucune erreur de déclaration, j'ai formulé une demande de remise gracieuse de ce trop perçu, qui a été rejeté le 15 février 2013 par l'instance paritaire régionale.

Pas de déclaration d'activité du demandeur

Le demandeur d'emploi n'a déclaré ni ses heures de travail, ni les rémunérations issues de ses activités et il cumule la totalité de ses allocations sur le mois et les salaires perçus.

Dans ces trois derniers types de situations, l'indu n'est pas le fait d'une erreur de Pôle emploi et il est justifié.

D'une activité déclarée à une activité volontairement non déclarée

À l'origine, on l'a vu, le dispositif de l'activité réduite devait inciter les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi durable en leur permettant de cumuler la rémunération d'un travail et une allocation chômage.

C'est un dispositif qui a sa place sur un marché de l'emploi dynamique, condition nécessaire pour qu'il atteigne son objectif d'incitation au retour à un emploi durable.

Mais il n'en est pas de même sur un marché de l'emploi qui subit une conjoncture économique dégradée, comme la vit actuellement la France.

Aujourd'hui, le marché du travail s'adapte au dispositif de l'activité réduite et peut conduire les personnes en situation de précarité avancée à ne volontairement plus déclarer leurs activités d'un mois sur l'autre.

Pour tous ceux qui enchaînent missions et contrats courts, la préoccupation première est d'assurer le quotidien : régler les factures, se loger, se nourrir.

Aussi, lorsque l'activité réalisée dans le mois va dépasser les seuils de quelques heures ou de quelques euros et qu'elle ne permettra plus d'obtenir une allocation chômage en complément des rémunérations, la tentation sera forte de ne plus la déclarer pour conserver le cumul.

Une communication rompue

je me suis emporté. Je sais que depuis cela, le dialogue est rompu. Cependant, je ne demande pas mieux que d'être accompagné par une autre agence avec laquelle je pourrai repartir à zéro. J'estime ne jamais avoir été aidé. On ne m'a jamais trouvé de travail. Depuis que je suis venu récupérer mes licences de soudure en juin 2012 je n'ai jamais été reçu en entretien, soit depuis 9 mois. J'en conclus qu'ils s'en « foutent de moi ».

Je ne conteste pas devoir rembourser 906,54€ qui correspondent à un trop-perçu alors que je travaillais en même temps.

Cependant je demande que sois recalculer exceptionnellement mes droits en prenant en compte les 4 mois d'activité de juin à septembre 2012.

Car aujourd'hui je me retrouve dans une situation financière difficile puisque je suis toujours bénéficiaire d'un minima social, l'ASS, auquel on m'enlève chaque mois 96,91€.

De même, les travailleurs à bas salaires, c'est-à-dire travaillant très peu dans le mois pour une faible rémunération, préféreront ne pas déclarer leurs activités pour obtenir un complément d'allocations plus élevé.

3.1.4. Le cas spécifique de l'activité professionnelle non-salariée

Les demandeurs d'emploi qui décident de reprendre ou créer une entreprise (ou qui sont incités à le faire par Pôle emploi) sont de plus en plus nombreux. Ils peuvent bénéficier du maintien de leur indemnisation pour les aider à se lancer dans leur projet d'entreprise. C'est le cas de l'activité professionnelle non-salariée.

La conjoncture économique incertaine incite les demandeurs d'emploi à se lancer dans ce type d'activité, avec l'espoir de développer ensuite leur activité et d'en vivre. Il existe deux dispositifs pour les demandeurs d'emploi qui créent ou reprennent une entreprise.

L'Aide à la Reprise et à la Création d'entreprise (ARCE)

L'ARCE relève de l'article 34 du règlement général de l'assurance chômage et de l'accord d'application n°24. Elle consiste à verser au bénéficiaire, à la date de début de son activité, un capital correspondant à 50% (abaissé provisoirement à 45% jusqu'au 31 décembre 2013) des allocations qui lui restent dues.

Il cesse alors d'être inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi. Ce dispositif ne présente pas de problèmes d'indus.

L'incitation à la reprise d'emploi par le cumul d'une ARE et d'une rémunération

L'autre option proposée au demandeur d'emploi qui bénéficie d'allocations au moment de la reprise ou de la création de son entreprise est de les cumuler partiellement avec les revenus provenant de sa nouvelle activité, dans la limite du reliquat de ses droits.

Les conditions sont analogues à celles des salariés exerçant de l'activité réduite au sens des articles 28 à 32 du règlement général de l'assurance chômage. Les modalités de calcul des jours indemnisables en fonction des revenus déclarés sont définies dans l'accord d'application n°11.

Au même titre que l'activité réduite, la circulaire Unédic n°2011-35 du 2 décembre 2011 (relative à la mise en œuvre des aides au reclassement résultant de la convention du 6 mai 2011) et le Tome 2 du Manuel de l'assurance chômage (rubrique « *Cumul de l'ARE avec une rémunération* »), précisent les conditions et les modalités d'attribution de cette aide :

- Le créateur doit rester inscrit comme demandeur d'emploi,
- Les rémunérations de l'activité reprise déclarées au titre des assurances sociales ne doivent pas excéder 70 % du salaire sur la base duquel ont été calculées ses allocations,
- Le versement de l'allocation est limité à 15 mois maximum (sauf pour les bénéficiaires de plus de 50 ans).

Dans les faits, les demandeurs d'emploi qui choisissent d'être repreneur ou créateur d'entreprise, et plus particulièrement ceux qui optent en qualité d'auto-entrepreneur, ne font pas l'objet d'un traitement et d'un suivi distincts.

Cela a pour conséquence de déclencher des indus qui s'élèvent souvent à des milliers, voire des dizaines de milliers d'euros dans les cas les plus graves.

Le plus souvent, ils ne retirent aucun revenu de leur activité professionnelle non-salariée et ne sont pas en mesure de rembourser les sommes indument perçues.

Le quinzième mois du créateur d'entreprise

Il m'est réclamé un trop perçu de **10.795,76 €** pour la raison suivante, Créateur d'entreprise, j'aurais du être indemnisé sur une durée de 15 mois (Alors que je ne le savais pas, personne ne me la expliqué) et pôle emploi a continué à m'indemnisé.

J'ai fais une demande de remise gracieuse de la dette, qui m'a été refusée sans me donner des explication Actuellement agent immobilier non salarié, mon entreprise présentant un déficit, je ne pourrais envisager de rembourser cette somme.

Comment s'expliquent ces indus ? Ils trouvent leur origine dans la complexité de la réglementation, d'une part, et dans l'inadaptation du système d'information à cette population, d'autre part.

Pour calculer l'allocation à verser, le conseiller de Pôle emploi doit être en mesure de déterminer la rémunération à prendre en compte en fonction du statut de l'entreprise, c'est-à-dire :

- Pour les entrepreneurs individuels (non soumis à l'impôt sur les sociétés), leur bénéfice net déclaré au titre des BIC/BNC ;
- Pour les dirigeants de société soumis à l'impôt sur les sociétés, leur rémunération figurant sur le procès-verbal d'assemblée générale, à l'exclusion des dividendes ;
- Pour les micro-entrepreneurs (dont les auto-entrepreneurs), leur chiffre d'affaires (CA), diminué de l'abattement pour frais professionnels (soit 71 % du CA pour les activités d'achat/revente, fourniture de logement, 50% du CA pour les autres activités relevant des BIC, 34% du CA pour les activités relevant des BNC) ;
- Pour les entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (EURL), la rémunération à prendre en compte dépend du régime fiscal : en fonction du régime fiscal (non soumis à l'impôt sur les sociétés, soumis à l'impôt sur les sociétés ou micro-entreprise, voir ci-dessus).

Cependant, lorsque la rémunération n'est pas connue, en raison du démarrage de l'activité ou bien parce qu'aucun revenu n'a encore été produit, Pôle emploi détermine provisoirement et forfaitairement un nombre de jours non indemnisables, sur la base de l'assiette forfaitaire retenue par les assurances sociales dans l'attente des justificatifs du montant de la rémunération perçue, conformément à la circulaire 2013-02 du 11/01/2013.

Mais la source la plus considérable d'indus résulte du système informatique. Les créateurs d'entreprise ayant opté pour le cumul d'une allocation avec une rémunération sont inscrits en catégorie 5 sur la liste des demandeurs d'emploi, au même titre que les salariés bénéficiaires de contrats aidés.

Cela a pour conséquence de ne pas suivre spécifiquement cette population à l'échéance des 15 mois de cumul de la rémunération et de l'indemnisation. En réalité, un dispositif de blocage des versements au bout du quinzième mois est bien prévu par le système informatique, mais son déclenchement ne se fait pas lorsque les dossiers sont insuffisamment renseignés (absence de déclaration explicite de revenu, par exemple). Il s'écoule donc souvent un délai considérable avant la détection de l'indu, ce qui génère des demandes de remboursement souvent dramatiques.

C'est donc essentiellement l'absence d'une information à l'échéance des 15 mois et d'un blocage du versement des allocations qui sont en cause.

3.2. Le traitement et le recouvrement des indus : des pratiques à améliorer

Au-delà du problème inhérent à l'activité réduite, dont le système déclaratif et les modalités d'attribution sont générateurs d'indus, il faut également s'intéresser au fonctionnement de Pôle emploi, dans sa façon de gérer et de recouvrer les indus.

En 2012, environ 15% des réclamations reçues par le Médiateur National concernaient des indus. Depuis le début de l'année 2013, la tendance est à la hausse, autour de 18 %.

Pour valider ces constats, une enquête auprès des Directions Régionales de Pôle emploi, des agences et des services en charge du recouvrement des indus, a permis de mieux comprendre les processus de recouvrement.

A cette occasion, on a pu observer des pratiques qui pourraient être améliorées, ainsi que des anomalies informatiques qui déclenchent automatiquement des indus, sans aucune responsabilité du demandeur d'emploi, ni d'ailleurs du conseiller de Pôle emploi.

3.2.1. Examiner le bien-fondé des indus avant leur validation

La première étape avant d'engager la phase amiable consiste à analyser la liste des indus détectés, soit par le Système Informatique — par croisement de fichiers, notamment les fichiers des entreprises de travail temporaire —, soit par le conseiller à l'occasion d'un examen de demande d'allocations ou d'une information reçue du demandeur d'emploi.

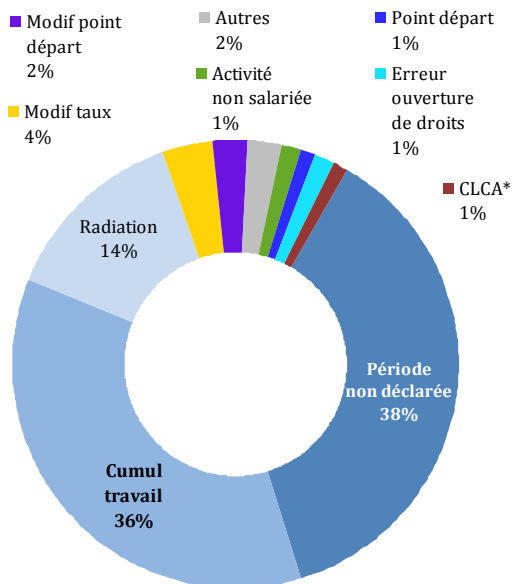
Cette analyse est primordiale pour s'assurer que les indus sont justifiés avant qu'ils ne soient validés.

Dans le cadre de l'activité réduite notamment, il convient de s'assurer si l'indu détecté n'a pas été régularisé entretemps par la réception d'un justificatif.

Ce travail d'analyse nécessite un traitement journalier par une personne ayant une forte expertise de l'indemnisation, ce que les agences ne sont pas nécessairement en capacité de réaliser en flux.

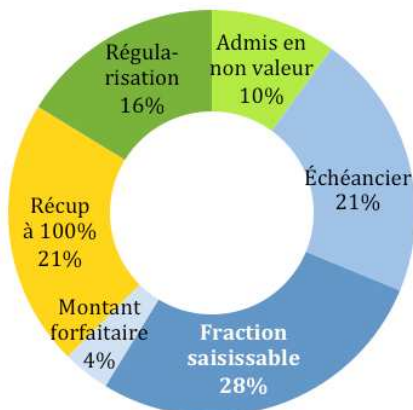
Sans cette analyse régulière, des indus sont validés alors qu'ils ne sont pas nécessairement justifiés, ce qui déclenche une procédure de recouvrement dont Pôle emploi et le demandeur d'emploi pourraient se passer.

Radiographie d'une agence de taille moyenne
80 indus en cours (Novembre 2012)



Motifs des indus

* CLCA : complément de libre choix d'activité.



Méthode de récupération ou de régularisation de ces indus

3.2.2. De l'importance de la phase amiable

On ne saurait trop insister sur l'impact psychologique de la notification d'un trop-perçu sur un demandeur d'emploi — sans préjuger par ailleurs de sa bonne foi.

Lorsqu'un indu est généré par une absence ou une fausse déclaration sous la pression de la misère ou par une erreur de Pôle emploi, sa notification est souvent vécue comme un acte de violence. C'est pourquoi, sur le fond et la forme, Pôle emploi doit attacher de l'importance à la phase amiable.

Elle est essentielle pour maintenir une relation apaisée et transparente avec les demandeurs d'emploi.

Elle a pour objet, au-delà du fait d'informer les allocataires qu'ils sont redevables d'un indu, de leur expliquer les raisons pour lesquelles cet indu a été déclenché et d'étudier les modalités de remboursement et de remise de dette avant d'engager la phase précontentieuse.

C'en est trop

Je veux bien qu'une erreur soit possible. Mais des erreurs répétés et en plus une mauvaise fois de leurs part en rejetant la faute sur moi sans est trop.

Vous pouvez vérifier mes dires Monsieur le Médiateur en demandant que vous soit fourni mes actualisations de chaque période réclamé et vous pourrez juger de ma bonne foi.

Au jour d'aujourd'hui le pôle emploi m'envoie une lettre de menace « mises en demeure avant poursuites ». Ils ne veulent pas reconnaître leurs erreur et reste dans une démarche de mutisme complet.

Si Pôle emploi a, depuis un an, défini une organisation et des procédures pour garantir un recouvrement des indus plus efficace et dans le respect de la législation, des efforts sont encore nécessaires dans la manière de faire.

En effet, le concept de Démarche Active de Recouvrement (DAR), autrefois développé par les Assédics, a été repris par Pôle emploi.

Il est souvent interprété différemment d'une région à l'autre, selon l'organisation mise en place localement.

La cible des DAR

DAR — Cet acronyme désigne les « démarches actives de recouvrement ». Les conseillers doivent les mettre en œuvre le plus en têt possible dans le processus de recouvrement, pour l'accélérer et améliorer ses chances d'aboutir, tout en diminuant les envois de mises en demeure et les actions contentieuses.

La démarche se caractérise par un contact avec le débiteur à l'initiative du conseiller, quelque soit le moyen utilisé : contact téléphonique, contact physique, convocation ou courrier.

Au moins une démarche active de recouvrement doit être mise en place et positionnée 15 jours après la lettre amiable.

Quel que soit le mode de contact avec le débiteur, l'obtention d'un remboursement immédiat est recherchée en priorité.

La DAR a pour objet de positionner l'intervention des conseillers Pôle emploi le plus en amont possible du processus de recouvrement de l'indu afin d'optimiser les chances de remboursement et d'éviter des procédures à l'encontre du débiteur. Mais elle ne doit pas devenir prétexte à une récupération forcée et doit présenter toutes les garanties d'humanité nécessaires.

3.2.3. Rendre lisible le courrier de notification de trop-perçu

Lorsque l'indu est validé, un courrier de notification de trop-perçu est adressé à l'allocataire. C'est une lettre amiable, pour lui signifier qu'il est redevable d'une dette envers Pôle emploi.

Il s'agit d'un courrier standard qui est plutôt illisible, sur le fond comme sur la forme. Ceci tend à le rendre incompréhensible pour le destinataire — et parfois même pour le conseiller Pôle emploi, lorsqu'il doit en faire l'explication.

En effet, l'indu est présenté sous forme de tableau, de façon purement comptable qui n'est pas réellement parlante pour tous, puis est justifié par un libellé prédéfini informatiquement et donc, par nature, laconique.

Des chiffres et des lettres

Objet : **Notification de trop-perçu**

Monsieur,

Lors de l'examen de votre compte, nous avons constaté un écart entre ce que vous avez perçu et ce que vous deviez percevoir :

Vous avez perçu	Pour la période	Vous deviez percevoir	Pour la période
620,20	09.02.2011 au 28.02.2011	409,24	12.07.2011 au 24.07.2011
620,20	12.03.2011 au 31.03.2011	125,92	28.07.2011 au 31.07.2011
93,03	16.04.2011 au 18.04.2011	409,24	18.04.2012 au 30.04.2012
372,12	19.04.2011 au 30.04.2011	472,20	17.05.2012 au 31.05.2012
62,02	17.05.2011 au 18.05.2011	0,00	
403,13	19.05.2011 au 31.05.2011	0,00	
642,00	01.07.2012 au 20.07.2012	0,00	
2812,70 euros		1416,60 euros	

Vous avez perçu en trop : $2812,70 - 1416,60 = 1396,10$ euros.

Pour le motif suivant : Vous avez exercé une activité professionnelle. Le revenu de cette activité ne peut pas être cumulé avec les allocations de chômage.

Conformément à l'article 26 du règlement d'assurance chômage, nous vous demandons de rembourser

Le courrier précise aussi que l'intéressé peut :

- demander un échelonnement de son remboursement,
- demander une remise gracieuse de sa dette dans les 30 jours formulée auprès de l'Instance Paritaire Régionale (IPR),

En outre, il indique qu'une retenue sur les allocations est effectuée conformément aux articles L.5426-8-1 et R.5426-18 du code du travail, mais sans préciser qu'il s'agit là de la quotité saisissable. Quel que soit le montant de l'indu, la forme du courrier est identique, sans distinction, ni personnalisation.

Ce courrier, comme bien d'autres, est en cours de réécriture, suite aux préconisations du Médiateur National.

3.2.4. L'intérêt d'une récupération consentie

Globalement, chaque Direction Régionale de Pôle emploi a prévu une organisation spécifique pour entrer en relation avec les demandeurs d'emploi lorsqu'un indu est déclenché. Cela se fait par téléphone ou par une convocation à un entretien physique, en fonction de seuils définis régionalement et qui se situent généralement au-dessus de 300,00 € et 1 500,00 € respectivement.

En réalité, on constate que les équipes peuvent manquer de ressources pour effectivement contacter ou recevoir tous les allocataires envers lesquels un indu est détecté.

De fait, lorsque l'on visite les agences, on observe généralement une répartition d'environ deux-tiers/un-tiers entre les conseillers Placement (ex-ANPE) et les conseillers Indemnisation (ex-Assedic).

Dans ces conditions, les réclamations régulièrement reçues par le Médiateur National le confirment, dès qu'un indu est constaté, la pratique habituelle est d'envoyer une notification de trop-ççu au demandeur d'emploi.

Veuillez agréer nos salutations distinguées

Objet : **Mise en demeure avant poursuites**
(Recommandé avec accusé de réception)

Madame,

Par lettre du 21 janvier 2013, nous vous avons informée que durant la période du 01 décembre 2012 au 31 décembre 2012, vous aviez perçu en trop 709,90 euros d'allocations, pour le motif suivant :

Vous avez omis de déclarer l'activité que vous avez exercée au cours de la période indiquée. Le revenu de cette activité ne peut être cumulé avec les allocations de chômage. Cette période de travail ne pourra pas être retenue pour une nouvelle ouverture de droits.

Ce courrier vous invitait, au cas où vous vous seriez trouvée dans l'impossibilité de nous rembourser, à saisir l'instance paritaire régionale dans le délai de 30 jours, en vue d'obtenir une remise de votre dette.

Vous n'avez pas exercé de recours ou celui-ci a été rejeté, et vous n'avez pas remboursé la totalité de votre dette, dont le solde s'élève à 709,90 euros.

En conséquence, nous vous mettons en demeure de rembourser cette somme avant le 04 avril 2013 ; à défaut, des poursuites seront engagées contre vous, pouvant entraîner des frais à votre charge.

Veuillez agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Le Directeur

Il n'y a alors pas nécessairement d'entretien physique ni de contact téléphonique pour lui expliquer les causes de l'indu et les modalités de remboursement envisageables. Cela aboutit alors souvent à l'envoi d'une mise en demeure avec menace de poursuites.

Certes, le courrier de notification informe le demandeur d'emploi qu'il a le droit de déposer une demande d'échelonnement du remboursement. Mais si cette information est satisfaisante, sa mise en œuvre suscite en revanche des réserves. En effet, elle consiste le plus souvent, suite à la demande du débiteur, à lui envoyer un courrier d'engagement selon des prélèvements et un échéancier proposés par Pôle emploi, mais qui se mettent en place dans les faits sans attendre le retour de l'accord signé de l'intéressé.

Je, soussigné...

ENGAGEMENT DE REMBOURSEMENT

Je soussigné

Nom :

Prénom :

Adresse :

.....

reconnais avoir perçu à tort la somme de 10795,76 euros et m'engage à rembourser à Pôle emploi selon les modalités prévues par ce courrier, la somme de 10795,76 euros, correspondant aux allocations ARE versées au cours de la période du 01 octobre 2011 au 06 juillet 2012

1799,00 euros le 20.04.2013	1799,00 euros le 20.05.2013	1799,00 euros le 20.06.2013
1799,00 euros le 20.07.2013	1799,00 euros le 20.08.2013	1800,76 euros le 20.09.2013

À la lecture des réclamations reçues par le Médiateur National, on peut s'interroger sur les moyens parfois mis en œuvre pour récupérer les indus.

À l'évidence, déterminer des objectifs de recouvrement et les associer à un indicateur de performance peut créer dans les directions régionales un facteur de pression ou au contraire une opportunité de valorisation vis-à-vis de la Direction Générale.

Ainsi naît la tentation d'obtenir des résultats par des méthodes de recouvrement peu soucieuses des contraintes légales et des principes éthiques.

Trop vite, trop tôt

De : P.A.

Envoyé : vendredi 24 mai 2013

À : Médiateur National

Objet : Re : problème d'actualisation

j'ai fait mon actualisation d'avril je n'est rien reçu à ce jour jamais un trop perso apparemment il on récupérer la somme que je leur devais sur mon indemnisation d'avril merci de faire une réclamation par apport à ce problème merci

De : Médiateur National

Envoyé : vendredi 24 mai 2013

À : Médiateur Régional

Objet : S I G N A L É – Mr P.A.

Je viens d'avoir Monsieur P.A. au téléphone. Il a un indu et sera en fin de droits en juin. De ce fait, son agence n'a pas respecté l'échéancier qui avait été établi et retenu toute son allocation d'avril.

De : Médiateur Régional

Envoyé : vendredi 24 mai 2013

À : Médiateur National

Objet : RE : S I G N A L É – Mr P.A.

Un reversement de 824,94 € va être effectué par le service contentieux. J'ai contacté Mr P.A. à l'instant pour lui annoncer ce reversement. Je lui ai demandé le montant de ses remboursements mensuels possibles afin que l'on enregistre un échéancier convenu entre nous. Il doit m'envoyer une demande de remboursement par mail de 150,00 € par mois que je transmettrai au service contentieux pour enregistrement.

Il convient par ailleurs de souligner que le système d'information a été mis à jour pour respecter la quotité saisissable, mais aussi qu'il reste manuellement modifiable pour mettre en œuvre un échéancier de remboursement supérieur en accord avec le débiteur.

Cette possibilité de forcer le système ouvre la voie à des pratiques de recouvrement guidées par la seule efficacité financière et parfois mises en œuvre au détriment des débiteurs.

Schématiquement, deux grands types d'organisation se sont développés dans les directions régionales de Pôle emploi en matière de gestion du recouvrement des indus.

Le choix d'une organisation décentralisée

Les agences Pôle emploi gèrent la phase amiable et précontentieuse du recouvrement des indus de bout en bout en observant la consigne d'appliquer la quotité saisissable.

Ce choix a le mérite de respecter la loi, mais il a l'inconvénient d'augmenter significativement le volume et le montant des indus à traiter et de susciter, comme cela s'est vu, à des Démarches Actives de Recouvrement (DAR) de masse, notamment par l'envoi groupé de SMS.

Le choix d'une organisation centralisée

Elle se caractérise par un service qui pilote et supervise le recouvrement des indus, tout en laissant la phase amiable à l'initiative des agences.

Si cette forme d'organisation obtient de bonnes performances, c'est aussi parce qu'elle a tendance à récupérer en totalité les indus, comme s'il s'agissait d'avances que Pôle emploi aurait consenties au demandeur d'emploi, au même titre qu'un paiement provisoire.

Ceci conduit inévitablement à aborder plus en détail le sujet de la quotité saisissable que Pôle emploi est en devoir d'appliquer conformément à la loi lors du recouvrement des indus.

3.2.5. Appliquer la quotité saisissable dans le respect de la loi

Comme indiqué au début de ce rapport, l'instruction de la Direction Générale de Pôle emploi 2011-59 du 23 novembre 2011 a rappelé l'obligation d'appliquer, en vertu de l'article L.5428-1 du code de travail, la quotité saisissable sur des sommes due à titre de rémunération, autrement dit sur les allocations indument versées aux demandeurs d'emploi.

Cette instruction s'est accompagnée d'une évolution du système d'information, effective depuis le 19 mars 2012, qui prévoit la notification du trop perçu dès qu'il est constaté et qui applique les quotités saisissables à partir du 1^{er} mois de récupération.

Cependant, conformément aux dispositions relatives à l'activité réduite édictées par l'Unédic, cette évolution ne concerne pas les paiements provisoires non régularisés. Ceux-ci continuent à être compensés en totalité dans les deux premiers mois.

Par ailleurs, la Direction des Affaires Juridiques de l'Unédic diffuse régulièrement les barèmes de saisie et de cession des allocations d'assurance chômage. La dernière revalorisation remonte à la circulaire n°2013-09 du 27 mai 2013, qui rappelle aussi que les allocations d'assurance chômage servies par Pôle emploi pour le compte de l'Unédic suivent le même régime de saisissabilité que les salaires.

En application du code du travail, la somme laissée dans tous les cas à la disposition du débiteur correspond donc au montant du revenu de solidarité active (RSA) qui, depuis le 1^{er} janvier 2013, est de 483,24 euros.

Si cette circulaire confirme que l'Unédic demande à Pôle emploi de recouvrer les allocations indument perçues au titre de l'assurance chômage, elle rappelle aussi que les moyens mis en œuvre doivent respecter la quotité saisissable.

Dans la réalité des faits, la méthode de calcul de la quotité saisissable prête à commentaires.

S'il est courant d'affirmer que la quotité saisissable est respectée lors du recouvrement des indus, il n'est cependant pas certain que cela se fasse dans le strict respect de l'esprit de la loi.

En effet, lorsque qu'une agence Pôle emploi adresse une notification de trop-perçu, il y est expliqué qu'en cas d'indemnisation, une retenue sera effectuée conformément aux articles du code du travail relatifs à la quotité saisissable.

Cela paraît signifier que la retenue sera calculée en fonction des conditions de ressources du demandeur d'emploi.

Mais en réalité, Pôle emploi calcule la quotité saisissable en fonction de la situation personnelle et familiale du demandeur d'emploi *telle qu'elle est connue dans le système d'information de Pôle emploi*.

Pour calculer une quotité saisissable en bonne et due forme, il faudrait joindre à la notification de trop-perçu, comme cela se fait pour les pensions alimentaires, les saisies arrêts ou les demandes de remise de dettes, un questionnaire de charges et de ressources.

Le calcul de la retenue se ferait alors à partir de données réelles, permettant d'intégrer la véritable situation du débiteur dans le calcul de la retenue. Force est de constater qu'à ce jour, cela n'est pas le cas.

Le Médiateur National ne mésestime pas l'importante charge de travail liée à cette préconisation.

3.3. Optimiser l'examen des remises de dettes : du rôle des IPR et des délégataires

3.3.1. Ce que prévoit la réglementation

Pour les indus relevant du régime d'assurance chômage

En vertu de l'article 40 du règlement général annexé à la convention d'assurance chômage du 6 mai 2011 et de l'accord d'application n°12 - §6 du 6 mai 2011, seules les Instances Paritaires Régionales (IPR) sont compétentes pour examiner les demandes de remise des allocations et des prestations indûment perçues.

Une délégation est cependant donnée aux directeurs d'agence, pour les indus dont le montant n'excède pas 650,00 € et exclusivement pour des remises de dettes totales. Ils ne peuvent l'exercer sur des remises partielles et des refus.

Les demandeurs d'emploi peuvent déposer une demande de remise de dette partielle ou totale auprès de l'IPR, s'ils contestent l'indu ou s'ils estiment qu'il n'est pas de leur fait. Si l'indu est fondé, ils peuvent aussi solliciter un allègement de la dette. Le délai de recours est d'un mois à compter de la notification de l'indu.

Pour les indus relevant de l'État

Pour ces indus, la ligne hiérarchique des directions régionales de Pôle emploi a délégation pour examiner, par seuil de montants, les demandes de remises de dettes (*remises gracieuses*).

Elle a le pouvoir de refuser de remettre l'indu, de le remettre partiellement ou totalement.

Souvent, le directeur d'agence a délégation pour les indus État à hauteur de 650,00 €, avec autorisation d'accorder une remise totale ou partielle de la dette.

3.3.2. Améliorer la qualité des dossiers transmis aux IPR

Lorsque le débiteur demande une remise de dette, il retourne à son agence le questionnaire joint au courrier de notification de l'indu. C'est un questionnaire de ressources et de charges, destiné à l'examen de son dossier par l'IPR.

Il faut reconnaître que le terme IPR, utilisé tel quel, est complètement hermétique et a plutôt de quoi faire peur. D'autant plus que le formulaire à compléter est peu explicite.

A cet égard, il est regrettable que les demandeurs d'emploi ne soient pas davantage accompagnés lorsqu'ils déposent une demande de remise de dette.

En effet, les dossiers sont préparés par les conseillers de Pôle emploi, hors la présence de l'intéressé.

Lorsqu'ils sont présentés devant la commission, ils sont souvent insuffisamment argumentés, peu étayés, ce qui conduit invariablement au refus d'octroyer la remise de dette.

C'est ainsi qu'il arrive que des demandes de remise pour des indus, qui résultent d'une erreur de Pôle emploi, n'aboutissent qu'à une remise partielle — voire à aucune remise — là où une remise totale aurait naturellement été plus juste.

Dans ce contexte, et comme déjà évoqué dans le rapport 2012 du Médiateur National, on peut aussi s'interroger sur l'utilisation par les directeurs d'agence des délégations qui leurs sont accordées.

Elles gagneraient à être davantage utilisées pour réduire le volume de dossiers transmis aux IPR, qui encombre ces instances prioritairement appelées à statuer sur les affaires les plus importantes ou les plus sensibles.

Quand l'IPR a dit non

De : E.E.

Envoyé : vendredi 8 mars 2013

À : Médiateur National

Monsieur le Médiateur,

J'ai un reste à payer de 264 euros qui date de novembre 2012.

J'ai fait une demande gracieuse de remise de dette au pôle emploi ("qui devait passer en instance paritaire régionale") car à ce jour mes ressources ne me permettent pas de m'acquitter de cette créance.

Le 18 avril 2013

Madame,

Vous avez demandé la remise de votre dette de 264,90 euros.

L'instance paritaire régionale a examiné votre demande et l'a rejetée. En conséquence et compte tenu des remboursements déjà effectués, vous nous devez la somme de 264,90 euros.

Vos remboursements doivent être adressés à Pôle emploi (...).

Vous avez la possibilité d'adresser à Pôle emploi une demande motivée d'échelonnement de votre remboursement.

Veuillez agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Le Directeur

De : E.E.

Envoyé : vendredi 20 avril 2013

À : Médiateur Régional

Pouvez-vous motiver le refus de remise de dette de 264 euros ? Et à qui dois-je m'adresser pour faire un recours par rapport à cette décision? Cela n'est pas mentionné dans le courrier.

Car avec un loyer de 660 euros et une ASS de 492 euros mensuel, je ne vois vraiment pas comment je peux payer cette dette.

J'en viens à me demander si l'instance paritaire a pris connaissance de mon dossier. Pôle Emploi est sensé me laisser le reste à vivre, il ne peut pas se servir comme ça sur l'ASS.

Je suis d'accord pour avoir un échéancier mais en prenant en compte mes revenus, pas un échéancier sur 3 mois comme initialement proposé mais tout du moins sur 6 mois.

3.3.3. Revoir et harmoniser les délégations

Les IPR représentent les partenaires sociaux à Pôle emploi. C'est pourquoi l'Unédic suit leurs activités et réalise un bilan annuel des délibérations de ces instances, dans le cadre de l'accord d'application n°12.

A cet effet, plusieurs indicateurs ont été élaborés pour mesurer leur activité. Parmi eux figure le taux de délégation exercé par les directeurs d'agence Pôle emploi dans la remise des allocations et des prestations de l'assurance chômage indûment perçues.

Selon les résultats établis par l'Unédic dans le bilan d'activité 2012, le taux de délégation moyen est de 6% sur l'ensemble du territoire métropolitain et des DOM, avec une amplitude allant de 0% à 22% selon les directions régionales Pôle emploi.

Contre toute attente, l'absence totale d'utilisation de la délégation concerne des régions importantes.

On peut considérer que la faible utilisation des délégations par les directeurs d'agence Pôle emploi est en partie liée au fait qu'elle se limite qu'à une remise totale des indus et, aussi, au montant plafonné à 650,00 €.

La conséquence est qu'un trop grand nombre des dossiers, insuffisamment préparés en amont, est présenté à l'examen des IPR.

Par ailleurs, il n'est pas interdit de s'interroger sur la géométrie variable des délégations données aux directeurs d'agence : en quoi seraient-ils moins qualifiés pour accorder partiellement ou refuser une remise de dette relevant de l'assurance chômage, alors qu'ils ont toute délégation pour les indus État ?

Tous ces constats plaident pour davantage de cohérence et d'harmonisation dans les délégations accordés aux directeurs d'agence Pôle emploi en matière d'indus. C'est dans l'intérêt réciproque des allocataires et de Pôle emploi.

3.4. Débloquer les anomalies du Système d'Information

3.4.1. Actualisation : le piège de la cessation d'inscription

Quand une personne arrête sa recherche d'emploi, notamment lorsqu'il retrouve un travail, elle doit le signaler par une actualisation pour cesser d'être inscrit.

Dans les faits, la saisie d'une cessation d'inscription en cours de mois a pour effet d'enclencher une actualisation automatique sans événement du premier jour du mois au jour de la cessation d'inscription : si pendant cette période l'intéressé a travaillé ou a été malade, cela n'est pas pris en compte. Tous les jours sont payés. Ce paiement pourra être remis en cause ultérieurement, mais le demandeur d'emploi n'est pas à l'origine du trop perçu. C'est le fonctionnement du système applicatif qui est en cause.

Cette anomalie informatique avait déjà été identifiée avant la fusion créant Pôle emploi et n'a pas encore fait l'objet d'une correction.

3.4.2. Indus prescrits

L'article 26 § 2 du règlement général de l'assurance chômage précise que :

« L'action en répétition des sommes indûment versées se prescrit, sauf cas de fraude ou de fausse déclaration, par 3 ans et, en cas de fraude ou de fausse déclaration, par 10 ans à compter du jour du versement de ces sommes. La prescription de l'action éteint la créance. »

De façon surprenante, le Médiateur National a été destinataire, à plusieurs reprises, de réclamations de personnes qui avaient autrefois perçu des allocations et auxquelles était notifié un indu s'avérant prescrit. Des constats identiques ont été fait dans plusieurs directions régionales.

En fait, le système informatique ne détecte pas les indus prescrits et aucune alerte n'en avertit les conseillers. Pôle emploi envoie donc des notifications de trop-perçu pour des indus prescrits.

Si le débiteur n'est pas au fait de la réglementation, il rembourse l'indu. S'il fait valoir la prescription, Pôle emploi interrompt immédiatement la procédure.

Là aussi, il s'agit d'un héritage informatique antérieur à la fusion ANPE/Assedic.

3.4.3. Poursuite de paiement : l'absence d'alertes bloquantes

Comme largement évoqué dans la première partie de ce rapport, le dispositif de l'activité réduite génère des indus, justifiés ou injustifiés, qui pourraient être évités si le système informatique était doté d'alertes bloquantes sur le paiement des allocations.

Deux points essentiels viennent à l'esprit à propos du système informatique et de la gestion de l'activité réduite.

En premier lieu, avant de lancer le paiement définitif des allocations, le système d'information ne vérifie pas l'exactitude et la concordance entre les données déclarées par les allocataires et celles réellement justifiées.

Cette absence d'alerte bloquante provoque de fait des paiements erronés, qui génèrent l'essentiel des indus de l'activité réduite (hormis les absences de déclaration).

Plus curieusement, il est arrivé, ponctuellement sur des situations de déclaration supérieure à 110 heures, que des paiements provisoires partent à tort, déclenchant un indu au moment de la saisie du bulletin de salaire. A l'exception des demandeurs relevant de l'annexe 4, le paiement provisoire n'aurait pas dû être effectué, évitant l'indu.

En deuxième lieu, la limite à 15 mois de cumul d'une allocation avec une rémunération issue d'une activité réduite, salariée ou non-salariée, ne fait pas toujours l'objet d'une alerte avec blocage des paiements.

Ce constat est quasi-systématique pour les créateurs et repreneurs d'entreprise, et surtout pour les auto-entrepreneurs. Il déclenche des indus, souvent détectés bien au-delà du quinzième mois qui s'élèvent alors à plusieurs milliers de d'euros.

Pour les salariés, le système informatique prévoit une information et un arrêt du paiement au bout de 15 mois, mais il est arrivé ponctuellement sur des situations que l'alerte ne fonctionne pas et déclenche en conséquence des indus.

3.4.4. Système d'information inadapté

De façon générale, le système d'information est aujourd'hui inadapté pour gérer et suivre l'activité réduite.

Dans les échanges avec les cadres et les conseillers, on comprend comment les grilles informatiques, qui gèrent l'indemnisation et qui n'ont pas évolué depuis le temps de l'Assédic, ne répondent plus aux réalités de l'activité réduite actuelle.

La gestion globale de compte

Vérifier s'il n'existe pas un indu fait partie de la « gestion globale du compte du demandeur d'emploi ». Pour ce faire, un guide opérationnel détaille les formalités que doit accomplir le conseiller :

- Vérifier, lors de chaque entretien physique ou téléphonique, l'existence ou non d'un indu ;
- En cas d'indu, s'assurer que la procédure de recouvrement est mise en place correctement et solliciter le remboursement ;
- Informer l'allocataire de la poursuite de la procédure et de ses conséquences en cas de non remboursement ;
- S'assurer du respect des échéances ;
- Négocier l'optimisation du remboursement, chaque fois que possible ;
- Obtenir une reconnaissance de dette.

Les conseillers Pôle emploi, notamment ceux issus du Placement (ex-ANPE) qui représentent globalement les deux tiers des effectifs dans une agence, ne sont évidemment pas en mesure, dans le cadre de la gestion globale du compte, de renseigner et de saisir les informations nécessaires et utiles à la gestion et au suivi de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, notamment dans le cadre de l'activité réduite.

Or, l'enrichissement du passé professionnel dans le système d'information est essentiel à l'indemnisation des demandeurs d'emploi et devient source d'indus dès lors que les informations sont incorrectement traitées qui plus est lorsqu'il s'agit d'activité réduite.

La somme, le courrier et l'ordinateur

Madame, Monsieur,

Je tiens à dénoncer l'absurdité, l'incompétence des services du pôle emploi ainsi que son manque de respect à mon égard.

Je suis passé à mon agence plusieurs fois en décembre 2012, pour mettre au clair mon dossier, mes indemnités, pour une incompréhension qui traîne depuis longtemps.

J'ai déclaré par la même occasion m'absenter de Paris pour travailler à Chamonix pour toute la saison d'hiver. Un papier m'a été remis résumant cela. J'ai envoyé mon contrat de travail dès que possible à mon agence [REDACTED] comme convenu, ainsi que mes fiches de paie à l'adresse usuelle. J'ai regardé mon espace personnel sur internet plusieurs dans la saison ; aucun rendez-vous de prévu, ni aucun courrier.

Comment le pôle emploi, ose-t-il m'envoyer à mon domicile parisien, ce dont je m'aperçois maintenant que je suis rentré, des lettres recommandées, des menaces type « mise en demeure » d'huisier, « assignation de votre service contentieux ?

Comment « l'ordinateur » du pôle emploi tourne et expédie lettres en tous genres sans aucune vérification humaine ?

Jusqu'où cela aurait pu aller si j'étais resté 2 mois de plus ?

Comment vous permettez-vous de réclamer des sommes de plusieurs milliers d'euros avec des courriers aussi médiocres que celui-ci : tableau incompréhensible, qui n'a aucun sens, aucune phrases d'explications ?

Je tiens à dénoncer en particulier l'incompétence du chef de service contentieux [REDACTED] qui ose signer de sa main une assignation en recommandé A.R, sans avoir fait strictement la moindre vérification. Un simple coup de téléphone à mon agence ou à moi-même, ou la consultation de mon espace personnel, aurait permis de s'apercevoir immédiatement qu'il me reste environ 5000 Euros de droits et que je ne suis pas à Paris, que ses menaces sont parfaitement déplacées.

4. LES PRÉCONISATIONS DU MÉDIATEUR NATIONAL

4.1. Une évolution réglementaire indispensable

Préconisation à l'intention des partenaires sociaux et de l'Unédic

Le sujet des indus a toujours existé et perdurera en raison même du système d'indemnisation du chômage, qui est fondé sur les déclarations des demandeurs d'emploi.

Néanmoins, la combinaison d'une conjoncture économique très dégradée et de la création d'un opérateur unique — Pôle emploi — pour accompagner les demandeurs d'emploi invite à s'interroger sur les textes et règlements qui régissent l'indemnisation du chômage en France, et plus particulièrement le dispositif lié à l'activité réduite.

Avant 2009, l'Unédic édictait les principes d'indemnisation de l'assurance chômage dans un contexte économique dans lequel l'emploi ne se dégradait pas au point de se précariser durablement. Pour les mettre en œuvre, l'Unédic avait son propre réseau, les Assédics, dont l'unique mission portait sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi, régie par le règlement général annexé à la convention d'assurance chômage.

Aujourd'hui, et depuis 2008, la dégradation de l'économie conjuguée au chômage de masse ont développé la précarisation de l'emploi et conduisent les salariés à recourir de plus en plus à l'activité réduite. Le dispositif de l'activité réduite, de nature à générer des indus par sa complexité, est arrivé à saturation.

Pôle emploi, dont la mission est certes d'indemniser les demandeurs d'emploi mais aussi de les accompagner dans le retour à l'emploi, n'est pas configuré pour gérer les indus comme l'étaient les Assédics. En effet, la fusion avec l'ANPE ne s'est pas résumée à une addition de compétences et de personnels. Elle a aussi déclenché des mouvements internes, au terme desquels l'équilibre des compétences dans les agences a pu être fragilisé.

C'est dans ce contexte que le Médiateur National préconise vivement une évolution du règlement général de l'assurance chômage allant vers une simplification des conditions d'ouverture des droits, plus particulièrement dans le cadre de l'activité réduite, afin notamment de réduire le volume des indus à traiter et d'en améliorer la qualité du recouvrement.

A cet effet, le Médiateur National se félicite du récent rapport de l'Unédic, qui ouvre de véritables perspectives d'amélioration.

4.2. Des pratiques à optimiser

Préconisation à l'intention de la Direction Générale de Pôle emploi

Au-delà de l'évolution réglementaire souhaitée, l'Opérateur Pôle emploi doit également prendre sa part de responsabilité et profiter des marges de manœuvre dont il dispose pour optimiser, sur le fond et la forme, le recouvrement des indus.

En effet, les indus étant par définition sources de tension avec les demandeurs d'emploi, le Médiateur Pôle emploi préconise à ce titre plusieurs pistes d'amélioration.

Un renforcement de l'expertise des conseillers :

- Améliorer le contenu de l'information délivrée au demandeur d'emploi lors de l'Entretien d'Inscription et de Diagnostic (EID), concernant l'actualisation de sa situation et l'incidence sur l'indemnisation d'une activité conservée ou reprise,

- Enrichir la formation de base indemnisation et intermédiation des conseillers par une sensibilisation au risque d'indu et ses conséquences,
- Sensibiliser les conseillers à l'impact de la création d'entreprise en matière d'indemnisation, notamment pour les auto-entrepreneurs.

Une valorisation de la phase amiable :

- S'assurer de la réalité d'un indu avant tout déclenchement,
- Poursuivre l'amélioration du contenu du courrier de notification de trop-perçu,
- Toujours recueillir l'accord signé de l'allocataire avant de mettre en œuvre un échéancier de remboursement,
- Être attentif au respect de la quotité saisissable, selon les règles fixées par la loi.

Une humanisation des demandes de remise de dette :

- Garantir la qualité des dossiers de remise de dette transmis aux IPR en vu d'un examen éclairé des situations,
- Harmoniser les délégations accordées aux directeurs d'agence sur les remises de dette relevant du régime d'assurance chômage et de l'État.

Néanmoins, une amélioration des pratiques de recouvrement, notamment lors de la phase amiable est largement conditionnée par une diminution du volume d'indus à traiter.

4.3. Un système informatique à adapter

Préconisation à l'intention de la Direction Générale
de Pôle emploi

Au-delà de corrections qu'il convient d'apporter sur des anomalies persistantes en matière d'indus, il est important de

souligner l'impact du développement de l'activité réduite sur le Système d'Information qui gère l'indemnisation.

Le Médiateur National préconise une évolution de ce système pour qu'il s'adapte à la réalité du terrain.

La suppression des anomalies persistantes sur les indus

- Installer des alertes en cas de prescription de la dette,
- Intégrer des alertes bloquantes, notamment dans certains cas spécifiques (fin de Contrat de Sécurisation Professionnelle, par exemple) dans lesquels le paiement intervient de façon anticipée, avant réception de l'actualisation du demandeur d'emploi.

Une adaptation à la réalité de l'activité réduite :

- Intégrer des alertes bloquantes dans les procédures de paiement, pour gérer les justificatifs d'activité multiples qui peuvent parvenir à Pôle emploi en ordre dispersé.
- Vérifier que les alertes bloquantes déjà installées agissent de manière effective ou rechercher les causes de leur non déclenchement.
- Simplifier et rationaliser les grilles de saisies informatiques.

« Il est créé, au sein de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, un Médiateur National dont la mission est de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de cette institution ».

« Il remet (...) un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers ».

Loi n° 2008-758 du 1er août 2008.



Téléchargeable sur le site www.pole-emploi.org