



**REPRÉSENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE AUPRÈS DE
L'OFFICE DES NATIONS UNIES
À GENÈVE ET DES
ORGANISATIONS INTERNATIONALES
EN SUISSE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

KR/cda/2025-0418128

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la réponse de la France à la communication du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme (AL FRA 9/2025).

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.



Genève, le 20 octobre 2025

Haut-Commissariat aux droits de l'Homme
Palais des Nations
1211 GENEVE 10

Réponse de la France à la communication du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme (AL FRA 9/2025)

1. Par une communication en date du 21 août, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme a transmis à la France une communication envoyée par le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme (ci-après le « titulaire de mandat »).
2. Dans le cadre de cette communication, le titulaire du mandat attire l'attention du gouvernement français sur des préoccupations suscitées par la réforme du revenu de solidarité active (RSA), généralisée à l'ensemble du territoire au 1er janvier 2025.
3. La France a l'honneur de présenter les observations qui suivent.

« 1. Quelle est la position du gouvernement sur les préoccupations qui sont exprimées à propos de la réforme du revenu de solidarité active (RSA) introduite par la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023, telles que résumées dans cette communication ? »

L'objectif de la réforme pour le Plein Emploi, qui se déploie depuis le 1^{er} janvier 2025 sur l'ensemble des territoires, après une phase de préfiguration de deux ans sur une quarantaine de territoires, est d'améliorer le suivi des demandeurs d'emploi et parmi eux, les plus éloignés de l'emploi comme **les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), en rendant effectif leur droit à l'accompagnement, comme l'ambitionnait dès l'origine l'instauration du RSA.**

En effet, le revenu de solidarité active (RSA) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine. Il s'agit d'un minima social qui vise à assurer aux personnes sans ressources ou disposant de faibles ressources un niveau minimum de revenu, variable selon la composition du foyer. **Le RSA est, depuis sa création, à la fois un revenu minimum pour ceux qui ne disposent pas ou peu de ressources, mais également un dispositif d'accompagnement social et professionnel pour faciliter l'accès à l'emploi.** Il repose sur la logique dite des « droits et devoirs » : en contrepartie de l'aide monétaire et de l'accompagnement qu'elles reçoivent, les bénéficiaires du RSA (allocataire et le cas échéant son conjoint) sans emploi ou ayant des revenus inférieurs à 500€ par mois ont l'obligation de rechercher un emploi ou d'entreprendre des démarches d'insertion sociale et/ou professionnelle. Ces droits et ces devoirs sont depuis l'origine formalisés dans un contrat d'accompagnement, qui, avant l'entrée de la réforme revêtait des formes différentes selon l'organisme chargé de l'accompagnement du bénéficiaire. Par ailleurs, un régime de sanction sur le RSA est prévu, depuis l'origine du dispositif, en cas de non-respect de ses obligations d'insertion par le bénéficiaire.

Le RSA est une politique décentralisée, qui relève de la **compétence des conseils départementaux**, en tant que collectivité locale chef de file en matière d'action sociale. Ils sont chargés du financement et de l'attribution du RSA, ainsi que de l'insertion des bénéficiaires, en complémentarité avec l'opérateur France Travail chargé de l'insertion des demandeurs d'emploi.

En 2022, la Cour des comptes a rendu un rapport critique sur le volet « accompagnement » de ces bénéficiaires. Fin 2023, 14 % des bénéficiaires du RSA n'étaient pas orientés vers un organisme référent et à peine la moitié des personnes orientées vers un organisme autre que France Travail disposait d'un contrat d'accompagnement. La conséquence de ce manque d'accompagnement est un faible retour vers l'emploi. En 2019, le taux de sortie en emploi par mois des bénéficiaires du RSA était de 3,9 % contre 8,2 % pour les demandeurs d'emploi.

Ainsi, s'agissant des bénéficiaires du RSA, la réforme de la Loi pour le Plein Emploi a pour ambition première d'améliorer leur accompagnement, en mobilisant davantage le service public de l'emploi et

l'opérateur France Travail, en améliorant la gouvernance locale des politiques d'insertion, en outillant les professionnels à toutes les étapes du parcours : orientation, diagnostic, contrat d'engagement, accompagnement et enfin en rendant plus effectif et plus intensif l'accompagnement.

Les procédures et les outils mis en place en ce sens dans le cadre de cette réforme visent à définir un cadre harmonisé, élaboré de manière partenariale et prévoyant en même temps de pouvoir s'adapter à chaque parcours, aux situations et aux besoins divers de chaque bénéficiaire, en fonction notamment de leur plus ou moins grande proximité à l'emploi. Ainsi, les demandeurs d'emploi peuvent être orientés vers des parcours à vocation préalable d'insertion sociale, ou socio-professionnel et enfin professionnel pour les plus proches de l'emploi ne présentant pas de freins spécifiques. Pour autant, et tout en tenant compte des besoins particuliers d'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, l'ambition de la réforme est bien de pouvoir enclencher dès lors que cela est possible si ce n'est un parcours, une projection vers l'emploi, afin de permettre une sortie à terme de la précarité, par le retour à l'emploi.

Dernier volet de la réforme, le nouveau régime de sanctions des demandeurs d'emploi est entré en vigueur le 1er juin 2025. Ce nouveau régime de sanction, harmonisé pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, bénéficiaires du RSA ou non, vise à inciter à la remobilisation et à permettre une meilleure articulation entre France Travail et les départements s'agissant du suivi des bénéficiaires du RSA. Il est sous-tendu par un objectif de maintien de l'accompagnement. Pour autant, le régime de sanction des bénéficiaires du RSA continue d'être défini de manière autonome (dans le code de l'action sociale et des familles) compte tenu du caractère propre à cette allocation de solidarité et des difficultés particulières auxquelles sont confrontées ses bénéficiaires.

L'évaluation de cette réforme est un enjeu fondamental.

Son entrée en vigueur au 1er janvier 2025 a ainsi été précédée d'une phase pilote au sein de 18 puis 49 territoires. Afin d'approfondir la compréhension de la mise en œuvre et des effets de l'expérimentation dans les 18 premiers territoires pilotes, le ministère du Travail et de l'Emploi a mandaté le groupement Amnyos-Pluricité pour réaliser une évaluation *in itinere* entre juillet 2023 et juillet 2024. Inscrite dans un cadre d'évaluation plus large sous l'égide d'un conseil scientifique prévu par la loi Plein emploi, cette étude qualitative a analysé un échantillon de huit territoires, avec plus de 500 participants, dont des professionnels et divers bénéficiaires du RSA. L'évaluation s'est concentrée sur trois axes : l'évolution des pratiques d'accompagnement ; leurs effets sur les parcours des allocataires et leur perception de l'accompagnement ; l'appréciation des coûts associés aux parcours expérimentés. L'évaluation montre que plusieurs objectifs de l'expérimentation ont été atteints : prise en charge plus rapide des allocataires, amélioration de l'accès aux droits et un accompagnement personnalisé assuré par un référent unique, renforçant la confiance des bénéficiaires et leur perception globale de l'accompagnement par exemple. Toutefois, des améliorations nécessaires sont aussi pointées, notamment un meilleur équilibre de répartition des heures d'activité en autonomie et entre les différentes modalités d'accompagnement, une offre d'accompagnement plus diversifiée (notamment pour la garde d'enfants et le logement), et une interopérabilité accrue des systèmes d'information. La mobilisation des entreprises et la prescription croisée vers les offres d'accompagnement entre les départements et France Travail doivent également être renforcées.

Ces améliorations n'étaient pas de nature à remettre en cause l'entrée en vigueur de la réforme mais permettent de dresser une feuille de route pour les acteurs nationaux et locaux chargés de sa mise en œuvre.

Les travaux d'évaluations se poursuivent *in itinere* sous l'égide d'un Comité scientifique en charge de l'évaluation de cette réforme. La lettre de mission de ce Comité lui assigne d'analyser toutes les conséquences de la réforme, en terme d'accompagnement, d'organisation des acteurs, de recours aux prestations sociales et d'organisation sociale. Les premiers travaux de recherche ont été lancés et sont en cours. Un rendu compte de ces travaux sera effectué auprès du Comité National pour l'Emploi,

instance de coordination, coopération et co-construction entre les acteurs de l'emploi et de l'insertion. Il permet de d'adopter les éléments du patrimoine commun comme les critères d'orientation des demandeurs d'emploi, le référentiel de diagnostic ou encore les indicateurs de suivi, de pilotage et de résultats. Cette instance réunit l'État, les partenaires sociaux, les représentants des collectivités territoriales, les opérateurs, les organismes du champ de l'emploi et de l'insertion, les porteurs de solutions ainsi que les représentants des usagers.

S'agissant plus précisément de votre première préoccupation, sur la gravité des sanctions, et de votre deuxième préoccupation, sur le respect des droits de la défense, je vous invite à prendre connaissance des éléments exposés en réponse à la 3^{ème} question, sur les garanties prévues par le cadre juridique en termes de proportionnalité des sanctions, de prise en compte de la situation spécifique des bénéficiaires du RSA et de respect du contradictoire.

S'agissant plus précisément de votre troisième préoccupation, sur le contenu des heures d'activité, je vous invite à prendre connaissance des éléments exposés en réponse à la 2^{ème} question.

S'agissant plus précisément de votre quatrième préoccupation, sur le non-recours aux droits, je vous invite à prendre connaissance des éléments exposés en réponse à la 4^{ème} question.

« 2. Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises afin que l'instauration d'un seuil obligatoire de 15 heures d'activité hebdomadaire, comme condition de perception du RSA, ne débouche pas sur des formes de travail obligatoire, contraires à l'interdiction de travail forcé qu'impose le droit international, notamment l'article 6, paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

La Loi pour le Plein Emploi n'a aucunement instauré les conditions d'une forme de travail obligatoire.

En premier lieu, la notion d'« activité » mentionné au 3° du II de l'article L.5411-6 du code du travail ne renvoie pas à une activité salariée. Il s'agit ainsi de l'ensemble des actions visant l'insertion sociale et professionnelle du demandeur d'emploi, notamment à visée de retour à l'emploi. Cela recouvre aussi bien l'offre de service des opérateurs d'accompagnement (« notamment des actions de formation, d'accompagnement et d'appui » selon la formulation de la loi) que les initiatives propres du demandeur d'emploi (participation à des entretiens de recrutement, démarche en autonomie). Il n'est pas exclu qu'une activité salariée contribue à ce plan d'action mais uniquement si cela est pertinent au regard de la situation de l'intéressé, sans contrainte d'accepter ce type d'activités. Il s'agit dans ce cas d'activités salariées donnant lieu à la signature d'un contrat de travail et à la rémunération afférente. Il n'est aucunement prévu d'exiger des personnes accompagnées de réaliser des activités de type bénévolat, ou activité en dehors de tout cadre salarié.

En second lieu, il est rappelé que la référence à une durée de 15 heures n'est pas impérative et systématique. Le législateur a entendu créer une obligation proportionnée au regard de l'objectif de lutte contre la précarité, notamment en ce que la durée pourra être adaptée selon le profil et la situation de l'intéressé puisqu'elle peut être minorée en fonction de la situation individuelle du demandeur d'emploi au vu du diagnostic global. L'article L.541-16 du Code du travail prévoit même que, à leur demande, les personnes rencontrant des difficultés particulières et avérées — liées à leur état de santé, leur handicap, leur invalidité ou leur situation de parent isolé sans solution de garde pour un enfant de moins de douze ans — peuvent bénéficier d'un plan d'action sans durée hebdomadaire d'activité.

Il convient de rappeler que la Loi pour le Plein Emploi du 18 décembre 2023 prévoit bien l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment pour les personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle particulières. L'article L. 5411-6 du code du travail prévoit plus précisément que chaque demandeur d'emploi, dont les bénéficiaires du RSA, se voit proposer "un

plan d'action précisant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle, comportant des actions de formation, d'accompagnement et d'appui, et, en fonction de sa situation, un niveau d'intensité d'accompagnement auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité d'au moins 15 heures. Il comporte notamment des actions de formation, d'accompagnement et d'appui". Il faut souligner que l'intensification de l'accompagnement, adossée à une durée hebdomadaire d'activités repose sur l'individualisation du parcours du bénéficiaire. Elle intervient à la suite d'un diagnostic socio-professionnel, prévu à l'article L.5411-5-2 et réalisé par le référent de parcours — travailleur social ou professionnel de l'insertion — selon les critères validés par le Comité national pour l'emploi et publié dans l'arrêté du 21 novembre 2024 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative au référentiel de diagnostic global, dans le cadre de la Loi pour le Plein Emploi.

À l'issue de la phase de diagnostic, le référent coconstruit avec le bénéficiaire un plan d'action individualisé, intégré au contrat d'engagement. Ce plan précise les objectifs d'insertion, les activités et démarches à entreprendre, ainsi que les modalités de mise en œuvre, notamment en précisant l'intensité (exprimée en nombre d'heures d'activités d'accompagnement par semaine) et la durée de l'accompagnement. L'opportunité de maintenir l'intensité de l'accompagnement décidée initialement doit être réévaluée régulièrement.

Le référentiel d'accompagnement intensif, validé par le Comité national pour l'emploi en juillet 2025 et publié par arrêté le 6 août 2025, précise les modalités de mise en œuvre de cette intensification prévue par la Loi pour le Plein Emploi. Elle repose sur des principes et une organisation permettant un accompagnement efficace et personnalisé des demandeurs d'emploi, notamment les bénéficiaires du RSA. L'intensification de l'accompagnement constitue un levier dans le parcours d'insertion du bénéficiaire. Elle vise à renforcer l'accompagnement à un moment donné, sur une période limitée dans le temps. Le référentiel prévoit une durée cible de six mois en tenant compte des aptitudes et contraintes du bénéficiaire pour favoriser son retour à l'emploi. Cette période permet de travailler sur les freins à l'insertion (mobilité, santé, logement, etc.) et de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi.

Le référentiel validé par le Comité national pour l'emploi rappelle que les 15 heures d'activités et de démarches constituent un moyen au service de l'intensification et de la personnalisation des parcours, et non une fin en soi. Une attention particulière est portée à l'équilibre entre les actions réalisées en autonomie par le bénéficiaire et celles proposées par la structure d'accompagnement. Un référentiel des démarches et actions d'accompagnement, de formation et de suivi concourant à la programmation hebdomadaire des heures d'activités est en cours d'élaboration. Parmi les actions ou activités inscrites dans le contrat d'engagement au titre des heures d'activité hebdomadaires, on peut citer les démarches pour trouver un emploi (répondre à des offres d'emploi, réaliser une mise en situation professionnelle dans une entreprise), pour créer et reprendre une entreprise (réaliser des démarches juridiques pour reprendre une entreprise, Participer à un salon ou forum pour s'informer sur la création d'entreprise) mais également des actions pour lever les "freins" (santé, mobilité, logement, difficultés financières etc).

« 3. Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises afin de s'assurer que les sanctions attachées au non-respect des conditions d'activité auxquelles la réforme subordonne le revenu de solidarité active ne débouche pas sur des atteintes au droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, tel que stipulé à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ? »

1. Tout d'abord, il convient de préciser que la Loi pour le Plein Emploi ne remet pas en cause le processus d'instruction et d'attribution du RSA, ainsi que les règles qui définissent les conditions d'accès et de calcul du droit à cette prestation, qui relèvent d'une étape autonome et préalable à l'entrée du bénéficiaire dans un accompagnement, formalisé au travers du Contrat d'engagement. Ainsi, l'accès au RSA n'est pas conditionné à la signature préalable du Contrat d'engagement, porteur du plan d'action auquel est associé une durée hebdomadaire d'activité.

En effet, le demandeur de RSA est désormais inscrit automatiquement sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France Travail à l'issue du dépôt de sa demande de RSA. Sa demande de RSA fait ensuite l'objet d'une instruction par les Caisses de sécurité sociale (sur délégation du Conseil départemental) sur la seule base de la situation administrative, familiale et financière du demandeur. Ce contexte connaît une seule exception, qui préexistait à la Loi pour le Plein Emploi et qui est définie à l'article L.262-38 du CASF : « *Après une radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active à la suite d'une décision de suppression prise au titre de l'article L. 262-37 du présent code, le bénéfice du revenu de solidarité active dans l'année qui suit la décision de suppression est subordonné à la signature préalable du contrat d'engagement mentionné à l'article L.262-34.* » Ainsi, lorsqu'un bénéficiaire du RSA a été radié de la liste des bénéficiaires du RSA, à l'issue d'une sanction correspondant à la sanction la plus élevée du barème de sanction, dans l'année qui suit, l'ouverture d'un nouveau droit au RSA est conditionnée à la signature préalable d'un Contrat d'engagement.

2. Il convient ensuite de préciser que la possibilité de sanctionner un bénéficiaire du RSA pour non-respect des dispositions de son Contrat d'accompagnement préexiste à la Loi pour le Plein Emploi. Les évolutions des libellés du motif de sanction opérées par la Loi pour le Plein Emploi sont rédactionnelles et non substantielles :

- Rédaction de l'article L.262-37 antérieure à la Loi pour le Plein Emploi « (...) *Le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil départemental (...) Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;* »
- Rédaction de l'article L.262-37 postérieure à la Loi pour le Plein Emploi : « *Le président du conseil départemental peut décider la suspension, en tout ou partie et pour une durée qu'il fixe, du versement du revenu de solidarité active lorsque, sans motif légitime, le bénéficiaire (...) Ne respecte pas tout ou partie des obligations énoncées dans ce contrat* ».

A cet égard, il convient de noter que **le motif de sanction porte, de manière globale, sur le non-respect des obligations contenues dans le Contrat d'engagement et non sur le non-respect des heures hebdomadaires d'activité**, associées le cas échéant au plan d'action du Contrat d'engagement.

Le Code du travail, qui définit le régime de sanction des demandeurs d'emploi au titre des allocations perçues par France Travail, précise les éléments visés dans ce cadre, et traduit ainsi l'intention claire du législateur à l'article L.5412-1 à cet endroit « I. – *Le revenu de remplacement mentionné à l'article L. 5421-1 et les allocations mentionnées aux articles L. 5131-5 et L. 5131-6 sont suspendus ou supprimés, en tout ou partie, ou le demandeur d'emploi est radié de la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5411-1 en fonction des manquements constatés, de leur fréquence et de la nature du revenu ou de l'allocation perçus par le demandeur d'emploi. Sauf motif légitime, sont sanctionnés les manquements aux obligations énoncées dans le contrat d'engagement relatives à l'assiduité, à la participation active aux actions prévues par le plan d'action et à l'obligation de réaliser des actes positifs et répétés en vue de trouver un emploi, parmi lesquels figurent les candidatures à des offres d'emploi, en vue de créer, de reprendre ou de développer une entreprise, de réaliser des actions concourant à l'insertion sociale et professionnelle et de mettre en œuvre, le cas échéant, le projet de reconversion professionnelle mentionné au 2° du II de l'article L. 5422-1. Pour l'appréciation des manquements aux obligations d'assiduité, il est tenu compte de l'absence du demandeur d'emploi aux actions de formation, d'accompagnement et d'appui à la mise en œuvre de son projet d'insertion sociale ou professionnelle prévues par le contrat d'engagement.* »

Ainsi, la non-atteinte des heures hebdomadaires d'activité associées le cas échéant au Plan d'action du Contrat d'engagement ne sont pas visées par le régime de contrôles de France Travail, qui porte donc sur une appréciation plus qualitative et par ailleurs globale des manquements (dite "faisceau d'indices"). Si cette rédaction n'est pas reprise telle quelle dans le Code de l'action sociale et des familles s'agissant du régime de sanction des demandeurs d'emploi au titre du RSA, l'approche des sanctions pour ces derniers, réformée dans le cadre de la même loi, est la même.

3. Il est ensuite important de rappeler que **les heures hebdomadaires d'activité ne sont pas une composante systématique des Contrats d'engagement des demandeurs d'emploi et le cas échéant, ces dernières sont adaptées, en intensité, à la situation et aux besoins du demandeur d'emploi.** L'article L.5411-6 du code du travail prévoit en effet que le Contrat d'engagement comporte notamment un « *plan d'action, précisant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle et, en fonction de la situation du demandeur d'emploi, le niveau d'intensité de l'accompagnement requis auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins quinze heures. La durée hebdomadaire minimale (..) peut être minorée, sans pouvoir être nulle, pour des raisons liées à la situation individuelle de l'intéressé et au vu du diagnostic global réalisé en application de l'article L. 5411-5-2. A leur demande, les personnes rencontrant des difficultés particulières et avérées en raison de leur état de santé, de leur handicap, de leur invalidité ou de leur situation de parent isolé sans solution de garde pour un enfant de moins de douze ans peuvent disposer d'un plan d'action sans durée hebdomadaire d'activité.*

4. Ces principes étant rappelés, nous allons à présent **exposer les garanties prévues par la Loi pour le Plein Emploi et les décrets d'application de cette dernière concernant le régime de sanction des bénéficiaires du RSA.** Cet exposé inclura également des éléments de mise en perspective et de comparaison avec le précédent régime. Cet exposé sera centré sur le barème de sanction associé au manquement relatif au non-respect des dispositions du Contrat d'engagement sur lequel se concentre les inquiétudes du rapporteur spécial.

Les dispositions législatives et réglementaires encadrant le régime de sanction des bénéficiaires du RSA respectent les principes constitutionnels attachés aux sanctions, en encadrant juridiquement et explicitement l'exercice de ce pouvoir, exercé par les présidents des Conseils départementaux dans le cadre de leur compétence et de leurs attributions concernant le RSA.

4.1. Un barème de sanction respectant les principes de nécessité, d'individualisation et de proportionnalité des peines

Selon l'article 8 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ...* ». Les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Le principe d'individualisation des peines qui découle de cet article implique qu'une sanction administrative ne puisse être appliquée que si l'administration, sous le contrôle du juge, l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce. En outre, le principe de proportionnalité des peines implique l'adaptation de la sanction à la situation particulière du BRSA.

Or,

- **Le prononcé de ces sanctions ne revêt pas un caractère automatique.** La suspension ou la suppression du RSA ne peuvent être prononcées qu'en l'absence de motif légitime pouvant justifier le manquement du bénéficiaire. Ce caractère non automatique de la sanction est renforcé par le fait que la sanction est une possibilité donnée au président du conseil départemental, en cas de manquement avéré, mais n'est pas obligatoire. En effet l'article L.262-37 du CASF dispose que « *1.-Le président du conseil départemental peut décider la suspension, en tout ou partie et pour une durée qu'il fixe, du versement du revenu de solidarité active lorsque, sans motif légitime, le bénéficiaire : 1° Refuse d'élaborer ou d'actualiser le contrat d'engagement mentionné à l'article L. 262-34 ; 2° Ne respecte pas tout ou partie des obligations énoncées dans ce contrat. (..)* »
- **Les sanctions (montant, durée) doivent être adaptées à la situation du bénéficiaire.** Dans ce cadre il doit être tenu compte à la fois de gravité du manquement ou de son caractère répété, mais également de la situation personnelle du bénéficiaire et de l'impact que pourrait avoir la

sanction sur sa vie ou celle des membres de son foyer. En effet, l'article R. 262-68-5 du CASF dispose que « *Les sanctions prévues aux articles R. 262-68 à R. 262-68-3 sont fixées en prenant en compte : 1° La situation du bénéficiaire, en particulier l'existence de vulnérabilités sociales ou de difficultés liées à la santé ou à une situation de handicap ou d'invalidité ; 2° La composition de son foyer, en particulier la présence d'enfants ou de personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie ; 3° La nature et la fréquence des manquements constatés ; 4° Les conséquences potentielles des manquements sur l'atteinte des objectifs d'insertion sociale et professionnelle définis dans le contrat d'engagement.* »

Il convient de noter ici l'apport de la réforme de la Loi pour le Plein Emploi, qui explicite, dans les textes juridiques, la déclinaison des principes d'individualisation et de proportionnalité des peines, dans le régime de sanction des bénéficiaires du RSA d'une part, et qui d'autre part, ajoute à cet égard la nécessité de moduler la sanction en fonction des vulnérabilités sociales et familiales du bénéficiaire. Concernant cette dernière et nouvelle garantie, elle traduit la volonté du législateur et du pouvoir réglementaire de prendre en compte la spécificité du RSA, en tant que minimum social.

- **Le barème de sanction est encadré par des fourchettes permettant aux autorités prononçant ces sanctions de les adapter** à la gravité du manquement et à la situation du bénéficiaire : la sanction peut être d'une durée de 1 à 4 mois, et le montant sanctionné peut aller de 30% à 100% du revenu.

4.2. Un barème de sanction basé sur la progressivité et favorisant la remobilisation du bénéficiaire

En complément des éléments qui ont été présentés, il convient de noter que le barème de sanction présente un caractère progressif, afin que les premiers manquements soient moins sévèrement réprimés que les manquements répétés/réitérés, à des fins de pédagogie et de remobilisation du bénéficiaire. Concrètement, ces aménagements se traduisent par une échelle possible de sanction, prenant en compte les possibilités de remobilisation du bénéficiaire.

- **1^{er} niveau de sanction** : Dans le cadre d'un premier manquement sanctionné, la sanction peut toucher 30 à 100% du revenu pour une durée de 1 à 2 mois. Cette sanction ne peut être qu'une « suspension » du RSA. La suspension du RSA est une nature de sanction nouvelle introduite par la Loi pour le Plein Emploi et qui prévoit que dès lors que le bénéficiaire se met en conformité avec ses obligations, la sanction est levée/interrompue et les sommes sont reversées.

Il convient de noter ici l'apport de la réforme de la Loi pour le Plein Emploi puisque dans le précédent barème, un premier manquement pouvait être sanctionné par une suppression du RSA de 80 % maximum, pour une durée de 1 à 3 mois. La suppression correspond quant à elle à une perte définitive de revenu et la loi ne prévoit pas d'interruption de cette sanction en cas de mise en conformité.

- **2^{ème} niveau de sanction** : Si le bénéficiaire persiste ou réitère un manquement pour lequel il a fait l'objet d'une suspension, la nouvelle sanction peut alors toucher 30 à 100 % du revenu pour une durée de 1 à 4 mois. Cette sanction peut être soit une suspension, soit une suppression.
- **La possibilité de clôturer le droit du bénéficiaire**, en le radiant de la liste des bénéficiaires du RSA, dans le cadre du non-respect de ses obligations d'insertion, n'est possible qu'à l'issue d'une suppression à hauteur de 100 % et pour une durée de 4 mois, sanction la plus sévère du barème, et à la condition que le bénéficiaire ne se soit pas remobilisé/ mis en conformité avec ses obligations, avant la fin de ladite suppression.

Il convient par ailleurs de préciser que la radiation ne présente pas de caractère définitif pour l'avenir. L'utilisateur peut redéposer une demande de RSA après cette radiation et bénéficier à nouveau du droit s'il remplit les conditions administratives et financières.

4.3. Un barème intégrant des aménagements spécifiques pour certaines situations

Compte tenu du caractère spécifique du RSA en tant que minimum social, le législateur et le pouvoir réglementaire ont préservé et étendu certains aménagements.

- Une limitation à 50% du taux de sanction pouvant être prononcé s'applique pour tous les bénéficiaires membre d'un foyer composé de plus d'une personne : couples avec enfants, couples sans enfants ou personne seule avec enfants.

Cette limitation qui préexistait à la réforme de la Loi pour le Plein Emploi a été conservée et étendue aux femmes enceintes isolées en attente de leur premier enfant.

4.4. Un barème de sanction encadré par des procédures de contradictoire et d'information des bénéficiaires

Les règles juridiques encadrant le régime de sanction garantissent la mise en œuvre de procédures d'information et de contradictoire, adaptées à la situation des bénéficiaires

- **Le bénéficiaire doit être informé de la sanction envisagée et invité à faire valoir ses observations, écrites ou orales, assisté s'il le souhaite de la personne de son choix.** L'article R. 262-69-1 du CASF dispose que « *Lorsque le président du conseil départemental envisage de prononcer une sanction dans les conditions prévues à l'article L. 262-37, il notifie à l'intéressé, par tout moyen donnant date certaine à leur réception : 1° Les faits qui lui sont reprochés ; 2° La sanction qu'il envisage de prononcer ainsi que, le cas échéant, celle de radiation de la liste des demandeurs d'emploi qu'il proposera à l'opérateur France Travail ; 3° Le délai de dix jours dont il dispose pour présenter ses observations écrites ou, s'il le souhaite, demander à être entendu, le cas échéant assisté d'une personne de son choix.* ».

- **Si la sanction envisagée est une suppression, des garanties supplémentaires sont prévues compte tenu du caractère plus sévère de cette sanction, en comparaison avec la suspension.** La durée du contradictoire est étendue à 30 jours et l'avis d'une commission est requis, il s'agit des « équipes pluridisciplinaires » composées de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle. L'usager a la possibilité d'être entendu par l'équipe pluridisciplinaire mentionnée et, à l'occasion de cette audition, d'être assisté de la personne de son choix. L'équipe pluridisciplinaire dispose quant à elle d'un mois pour rendre son avis à compter de sa saisine par le président du Conseil départemental.

L'article L.262-39 du CASF précise que « *Le président du conseil départemental constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, en particulier des agents de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active. Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de suppression prises au titre de l'article L. 262-37 du présent code du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire. En fonction de la situation du bénéficiaire du revenu de solidarité active, elles peuvent proposer au président du conseil départemental de prononcer une mesure de suspension ou de suppression du versement du revenu ou la réorientation du bénéficiaire vers un autre organisme référent.* »

- **En cas de sanction, le bénéficiaire est informé notamment des voies et délais de recours.**

L'article R.262-69-3 du CASF dispose que « *La décision de sanction est motivée et notifiée à l'intéressé. Elle indique les voies et délais de recours. (..)* »

Ce nouveau régime de sanction est entré en vigueur le 1er juin 2025.

Comme pour l'ensemble des volets de la réforme pour le Plein Emploi, **ce volet de la réforme fera l'objet d'un suivi sous l'égide de la nouvelle gouvernance** : Comité national pour l'emploi, comité scientifique...ainsi que d'une évaluation de ses résultats et de son impact.

« 4. Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises afin que l'instauration du seuil obligatoire de 15 heures d'activité hebdomadaire n'aggrave pas le taux de non-recours au revenu de solidarité active, notamment pour les bénéficiaires les plus fragilisés et les plus éloignés de l'emploi ? »

Une évaluation qualitative et une évaluation d'impact des territoires pilotes ont été mises en œuvre sous l'égide du comité scientifique de la réforme Plein Emploi.

L'évaluation qualitative commandée par le Ministère du Travail et de l'Emploi et réalisée par un prestataire externe a porté sur huit des 18 premiers territoires impliqués dans l'expérimentation. Elle a mis en évidence plusieurs avancées dont l'amélioration de l'accès aux droits pour des publics bénéficiaires du RSA qui n'étaient pas ou plus accompagnés et dont la situation se caractérisait par une ancienneté dans le dispositif du RSA. De ce point de vue, l'amélioration de l'accès au droit est manifeste et a été relevée dans la plupart des territoires : mise en place d'un dossier à la Maison Départementale des Personnes Handicapées en vue d'une Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé, à la demande de l'Allocation Adulte Handicapé, montage d'un dossier de surendettement, demande d'hébergement ou de logement social....

Enfin, l'évaluation quantitative pilotée par la DARES qui devrait livrer ses premiers résultats au deuxième semestre 2025 comportera des données sur le sujet spécifique de l'évolution du taux de recours ou de non – recours au RSA sur les territoires pilotes de la réforme pour le Plein Emploi.

L'Aveyron, les Bouches-du-Rhône, la Côte-d'Or, l'Ille et Vilaine, le Nord, la Métropole de Lyon, les Vosges et la Réunion.

Le gouvernement mène des actions de lutte contre le non-recours au revenu de solidarité active comme aux autres minima sociaux.

Afin de lutter au motif de non-recours lié à la complexité des démarches pour avoir accès au RSA et maintenir ses droits, le gouvernement a mis en œuvre en mars 2025 la réforme dite de "Solidarité à la Source" qui vise à :

- simplifier les démarches pour les usagers et faciliter l'accès aux droits ;
- garantir le versement du juste droit grâce à un calcul fondé sur des données plus fiables ;
- diminuer les indus et les rappels grâce à la fiabilisation des données utilisées ;
- intensifier la lutte contre le non-recours aux droits lié à l'abandon des démarches administratives.

Cette réforme préremplit automatiquement les déclarations trimestrielles de ressources (DTR) des allocataires du RSA avec l'ensemble des ressources connues par l'État. Ces ressources sont affichées en montant net social. Ce montant est automatiquement calculé par l'employeur ou l'organisme versant une prestation et affiché sur le bulletin de paie des salariés et les relevés de prestations sociales.

Allégeant le "fardeau administratif", les bénéficiaires du RSA n'ont ainsi qu'à vérifier et à valider les ressources figurant dans leur déclaration de ressources trimestrielle (DTR), sans remplir eux-mêmes les lignes correspondant à leur salaire et/ou à leurs revenus de remplacement (allocation chômage, indemnités journalières de sécurité sociale, pension d'invalidité ou de retraite, etc.), avec des risques d'erreurs.

Par ailleurs, la Caisse nationale des affaires familiales (CNAF), organisme de sécurité sociale en charge du versement du RSA, mène des actions de lutte contre le non-recours. Ainsi, depuis plusieurs années elle met en œuvre des rendez-vous des droits réalisés auprès d'un public allocataire cible, afin d'examiner l'ensemble des droits auxquels il peut prétendre. En 2023, 306 516 ont ainsi été réalisés.

Enfin, le gouvernement met en œuvre sur 3 ans (2023-2026) une expérimentation sur 39 Territoires (20 communes, 12 établissements de coopération intercommunaux et 7 départements) des actions visant à lutter contre le non-recours et faciliter l'accès aux droits. Le revenu de solidarité active est une prestation cible de ces actions. Ces démarches territorialisées intégrées reposent sur une mobilisation collective partenariale, en milieu urbain ou rural, au plus près des personnes les plus éloignées des droits. Cette expérimentation implique notamment mise en œuvre d'actions d'aller-vers sur les lieux de vie, d'informations, d'inclusion numérique et d'organisations facilitant l'accès aux droits et notamment en cas de situation complexe, de formations des professionnels et de coopérations entre les collectivités locales, les institutions et les associations intervenant dans l'accès aux droits. Enfin, elles reposent sur une participation des personnes. Une évaluation nationale pilotée par un conseil scientifique produira deux rapports au gouvernement en juin 2026 et juin 2027 afin d'évaluer et tirer les enseignements des réponses institutionnelles des TZNr dans l'investissement dans la lutte contre le non-recours au national et en fonction des territoires d'expérimentation, en termes de documentation sur le non-recours et en termes de coûts évités.