

Mandat du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme

Réf. : AL FRA 3/2023
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

4 avril 2023

Excellence,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, conformément à la résolution 44/13 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, je souhaiterais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que j'ai reçues concernant le dépôt d'une proposition relative à la question de **l'extension du revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes adultes de 18 à 24 ans**. Cette proposition fera l'objet d'un débat en séance plénière à l'Assemblée nationale, selon nos informations, le 6 avril 2023.

La France est aujourd'hui l'un des très rares pays au sein de l'Union européenne qui n'offre pas de protection aux jeunes adultes dans le cadre des dispositifs de revenu minimum. Je considère que la proposition précitée est une opportunité pour que la France améliore l'extension de la couverture du revenu minimum et pour qu'elle s'aligne avec la recommandation adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 30 janvier dernier, portant sur le revenu minimum adéquat pour une inclusion active.

L'exclusion des jeunes adultes de 18 à 24 ans du revenu de solidarité active porte atteinte aux droits humains des jeunes adultes en France.

Elle entraîne une discrimination fondée sur l'âge. Elle entraîne également une discrimination indirecte fondée sur l'origine sociale ou la fortune, deux critères de discrimination explicitement interdits par l'article 2, par. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dès lors que seuls les jeunes adultes issus de familles relativement aisées pourront être soutenus par leurs parents au début de leur trajectoire professionnelle, ce qui compensera pour eux l'absence de soutien par le RSA -- alors que ne pourront pas faire appel à cette même solidarité familiale les jeunes issus de familles plus défavorisées.

Selon les informations reçues :

Le revenu de solidarité active en France

En France, le RSA complète les revenus d'une personne démunie ou aux ressources trop faibles, afin de lui garantir un revenu minimum. En contrepartie, selon les situations, ses bénéficiaires ont obligation de chercher un emploi, d'occuper une activité et de définir et suivre un projet professionnel visant à améliorer leur situation financière ainsi que leur insertion professionnelle ou sociale. Le montant dépend des ressources, de la composition du foyer et des autres prestations familiales dont le foyer en bénéficie.

Le revenu de solidarité active concerne les personnes âgées d'au moins 25 ans. Les jeunes entre 18 et 24 ans en sont exclus, sauf s'il s'agit de femmes enceintes, s'il s'agit de parents ou s'ils ont exercé une activité à temps complet pendant au moins 2 ans sur les 3 dernières années. D'autres [conditions](#) doivent aussi être réunies comme de résider en France, d'être de nationalité française ou ressortissant d'un pays de l'espace économique européen ou de la Suisse ou être reconnu comme étranger en situation régulière de séjour sur le territoire français.

La recommandation du Conseil de l'Union Européenne relative à un revenu minimum adéquat

Le 30 janvier 2023, le Conseil de l'Union européenne [a adopté une recommandation](#) relative à un revenu minimum adéquat pour une inclusion active, sur base d'une [proposition de la Commission européenne](#). Dans l'exposé des motifs soumis à l'appui de sa proposition de recommandation, la Commission européenne identifie comme un « défi commun » l'extension de la couverture du revenu minimum, notant qu'« environ 20% des personnes sans emploi exposées au risque de pauvreté ne [peuvent] prétendre à aucune aide au revenu. Certains groupes se heurtent à des difficultés particulières pour y avoir accès. *Les exigences en matière d'âge (par exemple, la limite d'âge dépasse les 18 ans dans cinq États membres) peuvent restreindre l'accès des jeunes adultes.* » (Nous plaçons l'accent).

La Recommandation du Conseil de l'Union européenne vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à atteindre des niveaux d'emploi élevés en promouvant une aide au revenu adéquate au moyen d'un revenu minimum, d'un accès effectif aux services de soutien et aux services essentiels pour les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes et en favorisant l'intégration sur le marché du travail des personnes qui sont en mesure de travailler.

Bien que tous les États membres aient mis en place des filets de protection sociale, les progrès réalisés pour les rendre accessibles et adéquats ont été inégaux. Aussi, le Conseil de l'UE recommande-t-il aux États membres de mettre en place et, si nécessaire, de renforcer, des filets de protection sociale solides en combinant une aide au revenu adéquate, au moyen de prestations de revenu minimum et d'autres prestations pécuniaires connexes, ainsi que de prestations en nature, et en donnant un accès effectif aux services de soutien et aux services essentiels. Il est recommandé aux États membres de fixer le niveau du revenu minimum à l'aide d'une méthode transparente et solide définie conformément à la législation nationale et associant les parties prenantes concernées, en tenant compte des sources de revenus globales, des besoins spécifiques et des situations défavorisées des ménages, du revenu d'un travailleur à bas salaire ou d'un travailleur percevant un salaire minimum, du niveau de vie et du pouvoir d'achat, ainsi que des niveaux de prix et de leurs évolutions connexes. En vue de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, la sécurité du revenu et l'indépendance économique des femmes, des jeunes adultes et des personnes handicapées, le Conseil recommande en outre d'offrir la possibilité de demander que le revenu minimum soit fourni individuellement aux membres du ménage.

Il est également recommandé aux États membres d'atteindre progressivement le niveau adéquat d'aide au revenu au plus tard en 2030, tout en préservant la viabilité des finances publiques. De plus, il convient que les États membres réexaminent régulièrement et, le cas échéant, ajustent le niveau du revenu minimum de manière à ce qu'il demeure adéquat. En temps de récession économique, la flexibilité dans la conception du revenu minimum peut jouer un rôle important pour atténuer les conséquences sociales et faire office de stabilisateur au sein de l'économie.

Visite officielle du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme aux institutions de l'Union européenne ([A/HRC/47/36/Add.1, May 2021, par.33-35](#)).

Dans le rapport final de la visite officielle aux institutions de l'Union européenne effectuée du 25 novembre 2020 au 29 janvier 2021, j'évoquais déjà le fait que, dans l'Union européenne, « les systèmes de revenu minimum sont très insuffisants en termes de montants, et presque tous sont inefficaces pour sortir les personnes de la pauvreté. Ils varient également considérablement d'un État membre à l'autre. Le Conseil de l'Union européenne a lui-même déploré les écarts importants en termes d'adéquation et de couverture, ainsi que d'accès des bénéficiaires aux services de soutien, et a demandé à la Commission de faire des propositions pour soutenir et compléter efficacement les politiques des États membres en matière de protection du revenu minimum national. »

J'ai aussi recommandé la mise en place d'« une directive-cadre sur les régimes de revenu minimum dans l'Union européenne qui établirait un ensemble de principes communs en matière de droits de l'homme se référant à l'adéquation, à l'accès et à la couverture universels et illimités (y compris la couverture des migrants sans papiers et des jeunes) et au caractère habilitant des régimes de revenu minimum ».

Je notais dans mon rapport que prendre appui sur les normes internationales existantes en matière de droits humains pourrait être utile, puisque les critères découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Convention (n°102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de la Recommandation (n°202) sur les socles de protection sociale, 2012, adoptée par la Conférence internationale du travail de juin 2012, sont communément considérés comme des exigences minimales.

Dans ce contexte, je souhaiterais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur le fait que l'exclusion des jeunes adultes du revenu de solidarité active constitue une lacune importante, qui pourrait être en violation de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui garantit le droit à la sécurité sociale, lu séparément ou en combinaison avec l'article 2, par. 2, du Pacte, qui interdit toute forme de discrimination dans la jouissance des droits énoncés par celui-ci. L'Observation générale que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a consacrée à l'article 9 du Pacte relève que : « Chacun devrait, de droit et de fait, être couvert par le système de sécurité sociale, en particulier des personnes qui appartiennent aux groupes les plus défavorisés et marginalisés, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs interdits au paragraphe 2 de l'article 2 du

Pacte. » (E/C.12/GC/19, para. 23.)

La différence de traitement fondée sur l'âge, qui constitue l'un des critères de différenciation suspects dans l'article 2, para. 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, s'avère discriminatoire, à défaut que pareille différence de traitement puisse être raisonnablement et objectivement justifiée et soit proportionnelle aux objectifs qu'elle poursuivrait. L'argument communément défendu selon lequel les jeunes de 18 à 24 ans devraient recevoir le soutien de leurs parents ne saurait être accepté. Ceci expose les jeunes adultes issus de milieux défavorisés à un risque accru de pauvreté. Il transfère aux parents le fardeau de soutenir économiquement les jeunes adultes dans leurs études et dans le début de leur vie professionnelle, alors que cette responsabilité correspond à l'Etat conformément à ses obligations internationales.

Pour ces raisons, j'invite les députés - appelés à examiner cette proposition le 6 avril prochain visant à considérer l'extension du revenu de solidarité active aux jeunes adultes de 18 à 24 ans - à garantir que les modifications législatives en discussion amènent la France à se conformer à ses engagements internationaux. La législation française devrait s'aligner sur les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et mettre fin à la discrimination fondée sur l'âge concernant le RSA en France. Elle devrait garantir un revenu minimum adéquat aux jeunes engagés dans un travail à bas salaire, ainsi qu'à ceux qui sont temporairement sans emploi et qui ont déjà épuisé leurs droits aux allocations chômage.

Je vous saurais gré de bien vouloir transmettre ces observations à l'Assemblée nationale. Compte tenu de l'imminence de la discussion portant sur la proposition de loi visant à l'extension du revenu de solidarité active aux jeunes adultes de 18 à 24 ans, je vous serais particulièrement reconnaissant de bien vouloir opérer cette transmission dans les délais les plus brefs.

En relation avec les faits allégués ci-dessus, je vous prie de bien vouloir vous référer à l'annexe ci-jointe qui énonce **les textes relatifs aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme.**

Comme il est de ma responsabilité, en vertu du mandat qui m'a été confié par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération, je serais reconnaissant au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Le gouvernement de votre Excellence a-t-il des observations sur les recommandations ci-dessus ?
2. Dans l'hypothèse où la proposition de loi ne serait pas adoptée par l'Assemblée nationale, le gouvernement de votre Excellence s'apprête-t-il à prendre une initiative afin d'étendre le RSA aux jeunes adultes de 18 à 24 ans ?

Je serais reconnaissant(e) de recevoir une réponse de votre part à ces questions dans un délai de 60 jours. Passé ce délai, cette communication, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la

suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, je prie le Gouvernement de votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour remédier à la situation ci-dessous décrite.

Je pourrai exprimer publiquement mes préoccupations dans un proche avenir car je considère que l'information reçue est suffisamment fiable pour signaler une question justifiant une attention immédiate. J'estime également que l'opinion publique se doit d'être informée des répercussions potentiellement occasionnées par les informations présentées. Le communiqué de presse indiquera que j'ai pris contact avec le Gouvernement de votre Excellence afin de clarifier le sujet en question.

Je reste à la disposition du Gouvernement de votre Excellence afin d'apporter toute précision supplémentaire que celui-ci souhaiterait obtenir, et je réitère mon souhait de poursuivre avec lui un dialogue constructif.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de ma haute considération.

Olivier De Schutter
Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme

Annexe

Références aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme

En relation avec la situation décrite ci-dessus, nous voudrions attirer respectueusement l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur les normes internationales applicables aux questions énoncées.

L'article 2.2 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) précise que : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

De plus, l'article 9 du même Pacte indique que « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. »

Dans l'Observation générale n°19 sur « Le droit à la sécurité sociale » (art. 9 du Pacte), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, précise que « Chacun devrait, de droit et de fait, être couvert par le système de sécurité sociale, en particulier des personnes qui appartiennent aux groupes les plus défavorisés et marginalisés, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs interdits au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte. » (E/C.12/GC/19, para. 23.)

De plus, la Convention (n°102) concernant la sécurité sociale (norme minimum) de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de la Recommandation (n°202) sur les socles de protection sociale adoptée par la Conférence internationale du travail de juin 2012, sont également des bases qui devraient être prise en compte par les Etats partis.

Enfin, les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/21/39), adopté par consensus par le Conseil des droits de l'homme (résolution 21/11), et en particulier le principe L, devrait être considérés lors du développement ou de la modification des lois et politiques nationales.