

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

Réf. : AL FRA 9/2025

(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

21 août 2025

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 53/10 du Conseil des droits de l'homme.

A ce titre, je souhaiterais porter à l'attention du gouvernement français certaines préoccupations que suscite la **réforme du revenu de solidarité active (RSA), généralisée à l'ensemble du territoire au 1er janvier 2025**. Cette réforme a été introduite par la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 « pour le plein emploi »¹. Elle instaure un dispositif d'accompagnement dit « rénové », reposant sur trois éléments principaux : l'obligation d'inscription à France Travail ; la signature d'un contrat d'engagement ; et l'accomplissement de quinze heures d'activité hebdomadaire sous peine de sanctions financières.

Selon les informations que j'ai reçues à propos de cette réforme, ses modalités d'exécution pourraient être incompatibles avec les obligations internationales de la France, notamment celles énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, auquel la France est partie. En particulier, des inquiétudes se sont exprimées à propos des effets possibles de cette réforme sur le droit à la sécurité sociale (art. 9), sur le droit à un niveau de vie suffisant (art. 11), ainsi que sur l'interdiction de toute discrimination dans l'accès aux prestations sociales (article 2, para. 2).

La réforme du RSA, si les informations reçues sont correctes, viendrait substituer une logique de conditionnalité renforcée à l'approche traditionnelle qui reconnaît à tous et toutes un droit à un revenu minimum garanti en l'absence de ressources suffisantes, en tant que droit humain.

Or, cette réforme a été généralisée sans que les enseignements de la phase d'expérimentation aient été pleinement tirés. Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), dans son avis du 14 mars 2025, relève que « la généralisation du RSA rénové présente le caractère d'une décision hâtive »². Il note que la réforme est intervenue avant la publication du rapport final du groupement chargé de l'évaluation (Amnyos – Pluricité)³, et cela alors que plusieurs défaillances avaient déjà été identifiées.

¹ Loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, *Journal officiel de la République française* du 19 décembre 2023. Disponible à : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048581935>

² Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), *Avis sur la loi pour le plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*, 14 mars 2025, p. 10. Disponible à : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-03/Avis-CNLE-Loi-plein-emploi-14-03-2025.pdf>

³ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), *Avis sur la loi pour le plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*, 14 mars 2025, p. 11. Disponible à : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-03/Avis-CNLE-Loi-plein-emploi-14-03-2025.pdf>

Parmi celles-ci figuraient notamment (i) une confusion persistante sur la nature des quinze heures d'activité exigées ; (ii) une capacité d'orientation limitée et des ressources humaines insuffisantes pour accompagner les bénéficiaires du RSA ; et (iii) une perception fortement négative de la réforme par les bénéficiaires comme par les professionnels⁴.

Les inquiétudes exprimées par les institutions nationales sont corroborées par les conclusions des associations ayant suivi la phase expérimentale. Dans un rapport conjoint publié en octobre 2024, ATD Quart Monde, le Secours catholique et Aequitaz alertaient sur « un risque de glissement vers le travail gratuit » et sur une « aggravation possible de la mécanique des radiations », relevant que les dispositifs expérimentaux avaient abouti à une sortie du RSA pour 30 pour cent des allocataires concernés, sans certitude de retour à l'emploi ni garantie de pouvoir bénéficier d'autres formes de soutien⁵. Dans plusieurs territoires, l'offre de quinze heures d'activité hebdomadaire structurée n'a pas pu être mise en œuvre de manière effective. Les activités proposées étaient majoritairement déclaratives ou réalisées en autonomie, et non structurantes⁶.

Compte tenu de ces informations qui me sont parvenues, je m'interroge sur la légitimité d'une généralisation sur l'ensemble du territoire national d'un dispositif dont les effets restent incertains et qui expose les personnes les plus vulnérables à se voir privées de leurs moyens d'existence.

Quatre préoccupations principales émergent.

La première concerne la gravité des sanctions pouvant être imposées aux bénéficiaires en cas de non-respect des conditions attachées à l'octroi du RSA.

Le décret n°2025-593 du 30 mai 2025 met en place un nouveau barème de sanctions graduées à l'encontre des bénéficiaires du RSA, allant d'une réduction de 30 pour cent de l'allocation dès le premier manquement, jusqu'à sa suspension totale en cas de récidive⁷. Le non-respect des conditions attachées au RSA pourrait entraîner la suspension totale de l'allocation pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre mois, dès le premier manquement constaté par l'administration (Décret du 31 mai 2025,

[14-03-2025.pdf](#)

⁴ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), *Avis sur la loi pour le plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*, 14 mars 2025, pp. 11-12. Disponible à : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-03/Avis-CNLE-Loi-plein-emploi-14-03-2025.pdf>

⁵ ATD Quart Monde, Secours Catholique – Caritas France, AequitaZ, *Premier bilan des expérimentations RSA*, octobre 2024, p. 3. Disponible à : <https://www.secours-catholique.org/sites/default/files/03-Documents/Premier%20bilan%20des%20expe%CC%81rimentations%20RSA%20-%20SCCF%20ATD%20AequitaZ%20-%2010%202024.pdf>

⁶ ATD Quart Monde, Secours Catholique – Caritas France, AequitaZ, *Premier bilan des expérimentations RSA*, octobre 2024, pp. 9-10. Disponible à : <https://www.secours-catholique.org/sites/default/files/03-Documents/Premier%20bilan%20des%20expe%CC%81rimentations%20RSA%20-%20SCCF%20ATD%20AequitaZ%20-%2010%202024.pdf>

⁷ Décret n°2025-578 du 31 mai 2025 relatif aux sanctions applicables aux allocataires du RSA, article 3. Disponible à : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051672648>

art. 3⁸).

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels exige que toute restriction à un droit consacré par le Pacte, notamment en matière de sécurité sociale, respecte les principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n°19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9), E/C.12/GC/19 (2008)).

Des doutes sérieux existent sur la proportionnalité de la sanction liée au non-respect des conditions attachées à l'octroi du RSA, s'agissant d'une allocation qui, par définition, protège contre l'extrême pauvreté des personnes qui ne disposent d'aucune autre forme de soutien. Le montant du RSA – 635,71 euros mensuels pour une personne seule en 2024⁹ – se situe déjà sous le seuil de pauvreté monétaire¹⁰. Une suspension, même temporaire, de cette allocation peut entraîner une bascule rapide dans l'exclusion sociale, l'itinérance ou la précarité alimentaire.

Loin d'encourager l'insertion, ces sanctions peuvent dès lors être de nature à engendrer des ruptures brutales de revenus et aggraver la vulnérabilité des foyers concernés. Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a mis en garde contre des effets de « déstabilisation profonde sur les conditions de vie des allocataires et leurs familles », soulignant qu'une application indifférenciée des sanctions, sans tenir compte des conditions psychiques, matérielles ou sociales, risque de fragiliser davantage les parcours au lieu de soutenir l'insertion¹¹.

De même, la Défenseure des droits rappelle que l'intensification des obligations imposées aux allocataires du RSA peut entraîner des atteintes disproportionnées à leurs droits fondamentaux, notamment lorsque le non-respect des conditions conduit à des suspensions d'allocation sans prise en compte de la situation réelle des personnes¹².

Le Comité souligne également que toute mesure rétrogressive dans la mise en oeuvre du droit à la sécurité sociale doit être strictement justifiée : l'État doit démontrer qu'aucune alternative moins restrictive n'était possible, que les personnes concernées ont été associées au processus, et que les droits fondamentaux n'en sont pas affectés de manière disproportionnée¹³.

⁸ Décret n°2025-578 du 31 mai 2025 relatif à la mise en œuvre des sanctions en cas de manquement aux obligations prévues dans le cadre du RSA, *Journal officiel de la République française*, article 3. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051672648>

⁹ Caisse d'allocations familiales (CAF), *Le revenu de solidarité active (RSA)*, page d'information. Disponible à : <https://www.caf.fr/allocataires/caf-des-bouches-du-rhone/offre-de-service/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>

¹⁰ Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Seuil de pauvreté, indicateurs de pauvreté monétaire – édition 2023. Disponible à : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045#:~:text=Le%20seuil%20de%20pauvrete%C3%A9%20est,de%20moins%20de%2014%20ans>

¹¹ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), *Avis sur la loi pour le plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*, 14 mars 2025, p. 22. Disponible à : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-03/Avis-CNLE-Loi-plein-emploi-14-03-2025.pdf>

¹² Défenseur des droits, *Avis 23-05 du 6 juillet 2023 relatif au projet de loi pour le plein emploi*.

¹³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9)*, E/C.12/GC/19 (2008), para. 42.

Pour ces motifs, je crains que ce nouveau régime de sanctions, tel que formulé et appliqué, ne soit pas conforme aux obligations de la France au regard du droit international des droits de l'homme, notamment en ce qu'il porte atteinte au droit à des moyens permettant de garantir un niveau de vie suffisant, tel que prévu par l'article 11 du PIDESC.

Une deuxième préoccupation concerne le respect des droits de la défense dans la cadre de la procédure conduisant à l'imposition de sanctions.

Le délai laissé aux personnes pour formuler leurs observations est de 10 jours. Ce délai peut être irréaliste pour des personnes confrontées à des troubles psychiques, à la barrière numérique ou à des situations d'urgence sociale. Le traitement algorithmique et standardisé des parcours, en outre, ne permet pas aux agents d'évaluer de manière équitable les contraintes individuelles, ce qui peut conduire à des décisions automatiques et arbitraires¹⁴.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a rappelé, dans son observation générale n°19 portant sur le droit à la sécurité sociale, que toute restriction du droit à la sécurité sociale doit être « limité, reposer sur des motifs raisonnables, et faire l'objet d'une procédure régulière et de dispositions législatives nationales » (E/C.12/GC/19, para. 24). En l'espèce, ces principes ne paraissent pas respectés.

Une troisième préoccupation concerne le caractère peu ou mal défini des activités obligatoires (jusqu'à 15 à 20 heures par semaine), qui expose les bénéficiaires du RSA, s'ils veulent conserver l'accès à celui-ci, à devoir accepter des formes de travail non rémunéré.

L'article L.5411-6 du Code du travail (modifié par la loi du 18 décembre 2024) évoque de manière vague des actions « notamment de formation, d'accompagnement et d'appui »¹⁵. S'il pose le principe d'un plan d'action prévoyant une durée hebdomadaire d'activité d'au moins quinze heures, il ne précise pas la nature exacte des activités concernées. Initialement, les informations relayées sur le site officiel de l'administration faisaient état, à titre d'exemples, d'immersions en entreprise, de l'obtention du permis de conduire, de démarches d'accès aux droits ou encore de participation à des activités associatives¹⁶.

Le décret n°2024-1242 du 30 décembre 2024, qui détaille désormais le contenu du plan d'action, n'apporte qu'une clarification partielle. Il énumère une liste large et non exhaustive d'actions pouvant être intégrées au contrat d'engagement, incluant des « mises en situation professionnelle », des « périodes de formation », un « appui à la recherche d'emploi », ou encore des « démarches d'accès aux droits ». Toutefois, il ne précise ni leur contenu concret, ni leur articulation avec les besoins réels des allocataires.

¹⁴ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), *Avis sur la loi pour le plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*, 14 mars 2025, p. 16. Disponible à : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-03/Avis-CNLE-Loi-plein-emploi-14-03-2025.pdf>

¹⁵ Article L.5411-6, 3° du Code du travail, tel que modifié par l'article 2 de la loi n°2024-1123 du 18 décembre 2024 pour le plein emploi. Disponible à : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048590568

¹⁶ Service-public.fr, Revenu de solidarité active (RSA) : quelles sont les nouvelles obligations pour les bénéficiaires ? 25 janvier 2024. Disponible à : <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A17153>

Dans son avis précité, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) relève que l'instauration d'un seuil obligatoire de 15 heures d'activité hebdomadaire, dès lors que celle-ci reste mal définie dans ses contours, pourrait conduire à un glissement vers du travail gratuit, voire à la substitution à de véritables emplois publics ou privés. Il soulève également la question du bénévolat imposé, remettant en cause sa nature volontaire et la liberté associative¹⁷.

En pratique, plusieurs départements expérimentateurs ont mis en œuvre des dispositifs où les allocataires sont affectés à des tâches collectives, parfois au sein de collectivités locales. Ainsi, selon les informations que j'ai reçues, des allocataires ont été mobilisés dans le département de l'Eure pour végétaliser un cimetière communal, en remplacement d'un emploi non pourvu. Le maire de la commune concernée justifie cette décision en indiquant qu'il n'a pas les moyens d'embaucher du personnel¹⁸. Le département, de son côté, a lancé des appels aux mairies pour « bénéficier de bras pour des missions ponctuelles » de 15 à 20 heures par semaine¹⁹.

De telles pratiques peuvent s'apparenter à des formes de travail contraint ou de substitution à l'emploi rémunéré. Elles compromettent gravement les droits fondamentaux garantis par le droit international et européen. L'article 6, paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) reconnaît « le droit de toute personne au travail, ce qui comprend le droit de toute personne d'avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail *librement choisi ou accepté* » (souligné par moi). Ce droit est précisé dans l'observation générale n°18 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui affirme que « le droit au travail comprend le droit de tout être humain de décider librement d'accepter ou de choisir un travail, ce qui suppose de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit à exercer une activité ou à prendre un emploi » ((E/C.12/GC/18, para. 6).

Le travail forcé ou obligatoire est expressément interdit par plusieurs normes internationales. L'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme prohibe le travail forcé, de même que l'article 2 para. 1 de la convention n°29 de l'Organisation internationale du travail, qui le définit comme « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré ».

Je ne vous cache pas dès lors ma préoccupation qu'en l'absence de garanties juridiques strictes, l'on risque de glisser vers une conditionnalité punitive à travers laquelle l'accès à une aide sociale minimale serait subordonné à l'exécution d'activités non choisies, non rémunérées et dépourvues de perspective d'insertion réelle.

¹⁷ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), *Avis sur la loi pour le plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*, 14 mars 2025, p. 18. Disponible à : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-03/Avis-CNLE-Loi-plein-emploi-14-03-2025.pdf>

¹⁸ Actu.fr, « RSA dans l'Eure : le département met les allocataires au travail », disponible à l'adresse suivante : https://actu.fr/normandie/villers-en-vexin_27690/rsa-dans-leure-le-departement-met-les-allocataires-au-travail_60368280.html

¹⁹ Eure en Normandie, « Villers-en-Vexin : 4 bénéficiaires du RSA donnent un sacré coup de main à la commune », disponible à l'adresse suivante : <https://www.eureennormandie.fr/villers-en-vexin-4-beneficiaires-du-rsa-donnent-un-sacre-coup-de-main-a-la-commune/>

Une quatrième préoccupation concerne le risque que la réforme du RSA introduite par la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 augmente le taux de non-recours (ou de non-utilisation) du droit au revenu minimum.

Le phénomène de non-recours au revenu de solidarité active (RSA) était déjà préoccupant avant la réforme, avec un taux estimé à environ 34 pour cent au niveau national selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) (2022). Or, selon les informations reçues, ce taux tend à s'aggraver de manière significative dans les départements ayant expérimenté le nouveau dispositif.

Le rapport conjoint du Secours Catholique, d'ATD Quart Monde et d'AequitaZ relève une augmentation « en un an, de 10,8 pour cent du non-recours au RSA dans les départements qui expérimentent la réforme, quand il recule au contraire de 0,8 pour cent dans les autres départements sur la même période »²⁰. Ces données indiquent un effet dissuasif net du nouveau dispositif, lié à l'accroissement des obligations, à la crainte de sanctions, ainsi qu'à la complexité administrative renforcée. De manière générale, et ce avant la réforme, la crainte des conséquences négatives est passée de 8 pour cent en 2016 à 18 pour cent en 2021 pour expliquer les motifs de nonaccès aux droits²¹.

La multiplication des obligations de présence, des sanctions et des contrôles peut accentuer la défiance envers les institutions, et éloigner durablement certains publics du système de protection sociale.

En introduisant une réforme qui accroît le risque de non-recours, la France pourrait contrevenir aux obligations qui lui sont imposées, notamment, par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels rappelle dans son observation générale n°19 que l'obligation de faciliter impose aux États de « prendre des mesures positives pour aider les particuliers et les communautés à exercer le droit à la sécurité sociale », notamment en veillant « à ce que le système de sécurité sociale soit adéquat et accessible à tous, et qu'il couvre les risques et aléas sociaux » (E/C.12/GC/19, para. 48). Je me permets de renvoyer à cet égard au rapport que j'ai consacré à la question du non-recours aux droits dans le domaine de la protection sociale, présenté en 2022 à la 50ème session du Conseil des droits de l'Homme (A/HRC/50/38).

Au-delà de ces quatre préoccupations que suscite la réforme du RSA introduite par la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023, cette réforme pose une question de principe qui concerne le principe même de l'activation des prestations sociales en vue d'accélérer le retour à l'emploi.

L'un des principes fondateurs du revenu de solidarité active (RSA) réside dans le droit à un accompagnement individualisé, adapté à la situation du bénéficiaire, tel que

²⁰ ATD Quart Monde, Secours Catholique – Caritas France, AequitaZ, *Premier bilan des expérimentations RSA*, octobre 2024, p. 17. Disponible à : <https://www.secours-catholique.org/sites/default/files/03-Documents/Premier%20bilan%20des%20expe%CC%81rimentations%20RSA%20-%20SCCF%20ATD%20AequitaZ%20-%2010%202024.pdf>

²¹ DREES, *Prestations sociales : pour quatre personnes sur dix, le non-recours est principalement lié au manque d'information*, Études et Résultats n°1263, avril 2023, p. 5 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-04/ER1263.pdf>

garanti à l'article L.262-27 du Code de l'action sociale et des familles²². Or, la réforme introduite par la loi n°2024-1123 du 18 décembre 2024, qui vient préciser les modalités de la réforme du RSA, modifie fondamentalement cette logique. Elle place France Travail au cœur du dispositif, en fusionnant les référents sociaux et professionnels, et en unifiant les parcours autour de l'objectif exclusif de retour à l'emploi.

Cette évolution risque de fragiliser l'accompagnement social, pourtant essentiel pour nombre d'allocataires confrontés à des problématiques de santé mentale, de logement, d'isolement ou de rupture avec les institutions. Selon l'évaluation du CNLE, cela engendre une confusion des missions, une perte d'expertise sur les dimensions sociales de l'exclusion, et une dégradation du suivi pour les personnes les plus vulnérables, en particulier celles confrontées à des freins structurels liés à la santé mentale, au logement ou à la précarité familiale²³.

Les témoignages de nombreux conseillers révèlent également un profond malaise : les entretiens sont désormais perçus comme des contrôles, et les outils numériques comme des instruments de tri plus que d'écoute. La standardisation algorithmique des parcours réduit la capacité des agents à proposer des solutions adaptées, transformant l'accompagnement en procédure automatique déconnectée des réalités vécues par les bénéficiaires²⁴.

Compte tenu de toutes ces informations, et dès lors que le mandat que m'a confié le Conseil des droits de l'Homme inclut celui de vérifier les informations qui me sont transmises et de solliciter, de la part des gouvernements concernés, les explications qu'elles me paraissent appeler, je souhaiterais recueillir du gouvernement de votre Excellence ses réponses sur les questions suivantes :

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 ci-dessus?
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 ?
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

²² Article L.262-27 du Code de l'action sociale et des familles – définition du droit à l'accompagnement personnalisé du bénéficiaire du RSA : « Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique désigné au sein de l'organisme référent (...) » Disponible à : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048590704

²³ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), *Avis sur la loi pour le plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*, 14 mars 2025, p. 16. Disponible à : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-03/Avis-CNLE-Loi-plein-emploi-14-03-2025.pdf>

²⁴ « Chez France Travail, le profond malaise des conseillers depuis la réforme du RSA », *Le Monde*, 14 avril 2025. Disponible à : https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/04/14/a-france-travail-le-profond-malaise-des-conseillers-depuis-la-reforme-du-rsa_6595830_3234.html

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 ?

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 ?

Cette communication, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 60 jours 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.

Je pourrais exprimer publiquement mes préoccupations dans un avenir proche, car je considère que les informations qui me sont parvenues, qui sont transmises notamment par des instances officielles, et sur lesquelles mes prises de position publiques seraient basées, sont suffisamment fiables pour identifier un problème qui mérite une attention immédiate. Je pense également que le public doit être alerté des implications potentielles des allégations ci-dessus. Si je diffuse un communiqué de presse sur le sujet, ce communiqué indiquera que le gouvernement de votre Excellence a été contacté afin de clarifier la situation portée à notre connaissance.

Dans l'attente d'une réponse du Gouvernement, je prie le Gouvernement de bien vouloir procéder à une évaluation rigoureuse des impacts de la réforme du régime du RSA sur les droits des bénéficiaires (notamment en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale et le droit à un niveau de vie adéquat), informée par les standards internationaux, et sur la base de cette évaluation, de prendre toute mesure utile permettant de prévenir les violations de ces droits ou d'en atténuer les impacts.

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

Normes internationales applicables

Je souhaite attirer l'attention du gouvernement de votre Excellence sur plusieurs normes internationales relatives à la sécurité sociale, au droit au travail librement choisi, à l'interdiction du travail forcé, à la non-discrimination dans l'accès aux droits sociaux, et à la dignité des personnes vivant dans la pauvreté.

La France est partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels depuis 1980. Je souhaite en particulier attirer l'attention du gouvernement de votre Excellence sur les articles suivants : l'article 9, qui reconnaît le droit de toute personne « à la sécurité sociale, y compris aux assurances sociales » ; l'article 11, qui garantit le droit à un niveau de vie suffisant, notamment une alimentation, un logement et un vêtement adéquats ; l'article 6, paragraphe 1, qui garantit le droit au travail, « ce qui comprend le droit d'avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté ». Les exigences qui découlent de la reconnaissance du droit au travail sont précisées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n°18 (E/C.12/GC/18, para. 6), selon laquelle : « Le droit au travail comprend le droit de tout être humain de décider librement d'accepter ou de choisir un travail, ce qui suppose de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit à exercer une activité ou à prendre un emploi ».

S'agissant du droit à la sécurité sociale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels rappelle dans son observation générale n°19 sur le droit à la sécurité sociale (E/C.12/GC/19, 2008) que :

- « Les prestations, en espèces ou en nature, doivent être d'un montant et d'une durée adéquats afin que chacun puisse exercer ses droits à la protection de la famille et à l'aide à la famille, à un niveau de vie suffisant et aux soins de santé tels qu'énoncés dans les articles 10, 11 et 12 du Pacte » (para. 22) ;
- « Le retrait, la réduction ou la suspension des prestations devraient être limités, reposer sur des motifs raisonnables, et faire l'objet d'une procédure régulière et de dispositions législatives nationales » (para. 24) ;
- « Tout laisse supposer que le Pacte interdit toute mesure rétrograde en matière de droit à la sécurité sociale. Si un État partie prend une mesure délibérément rétrograde, il lui appartient de prouver qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles » (para. 42) ;
- « L'obligation de faciliter requiert de l'État partie qu'il prenne des mesures positives pour aider les particuliers et les communautés à exercer le droit à la sécurité sociale. Les États parties sont notamment tenus de : faire une place suffisante à ce droit dans le système politique et juridique national,

de préférence par l'adoption de mesures législatives ; se doter au niveau national d'une stratégie et d'un plan d'action visant à donner effet à ce droit ; veiller à ce que le système de sécurité sociale soit adéquat et accessible à tous, et qu'il couvre les risques et aléas sociaux » (para. 48) ;

- Enfin, le Comité rappelle que les États parties ont une obligation fondamentale de garantir un niveau minimum de protection au titre du droit à la sécurité sociale. Cette obligation inclut notamment l'accès à un régime couvrant au moins les besoins essentiels en matière de soins de santé, de logement, d'eau, d'alimentation et d'éducation, sans discrimination, et impose à l'État de préserver les systèmes existants de toute interférence déraisonnable (para. 59).

La France est également partie à la **convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé (1930)**. L'**article 2, paragraphe 1, de cet instrument définit** le terme « travail forcé ou obligatoire » comme « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré ».

Je souhaite enfin rappeler à votre Excellence les **Principes directeurs adoptés par le Conseil des droits de l'homme** (Conseil des droits de l'homme, Résolution 21/11 (2012)), qui interprètent les obligations internationales des États à l'égard des personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

Ces principes rappellent notamment que :

- « Les politiques publiques visant à surmonter la pauvreté doivent se fonder sur le respect, la protection et la réalisation de tous les droits fondamentaux des personnes vivant dans la pauvreté, sur un pied d'égalité. Aucune politique, dans quelque domaine que ce soit, ne doit aggraver la pauvreté ou avoir des effets préjudiciables disproportionnés sur les personnes vivant dans la pauvreté » (para. 17) ;
- « Toutes les formes de discrimination d'ordre législatif ou administratif, directes ou indirectes, qui sont fondées sur la situation économique ou d'autres motifs liés à la pauvreté doivent être recensées et éliminées » (para. 19) ;
- « Les États doivent assurer la participation active, libre, éclairée et constructive des personnes vivant dans la pauvreté à toutes les étapes de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des décisions et des politiques qui les concernent » (para. 38) ;
- « Les États doivent veiller à ce que les services et programmes relevant du secteur public qui ont une incidence sur les personnes vivant dans la pauvreté soient conçus et mis en œuvre dans la transparence. Ils doivent fournir des informations accessibles et adaptées à la réalité culturelle sur tous les services publics offerts aux personnes vivant dans la pauvreté et sur leurs droits à l'égard de ces services. Ces informations devraient être activement diffusées par toutes les voies disponibles » (para. 45).

Ces principes appellent les États à garantir un accompagnement humain, digne et non stigmatisant pour les personnes pauvres, ainsi qu'à éviter les dispositifs contraignants ou punitifs qui renforcent la marginalisation des plus vulnérables.