

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

Réf. : AL FRA 2/2026
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

27 janvier 2026

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.

Je fais suite à votre courrier du 20 octobre 2025 (réf. KR/cda/2025-0418128), qui répond à ma communication du 20 août 2025 (AL FRA 9/2025).

Je remercie le Gouvernement de votre Excellence pour la réponse détaillée qu'il a fournie aux préoccupations exprimées dans la communication qui je lui avais adressée.

Cette communication portait sur la réforme du revenu de solidarité active par la loi pour le plein emploi n°2023-1196 du 18 décembre 2023. Cette réforme est généralisée à l'ensemble du territoire de la France métropolitaine depuis le 1er janvier 2025 après une première phase expérimentale dans 18, puis 49 territoires.

Je prends note des informations que contient la réponse du Gouvernement. Je regrette cependant de devoir constater que cette réponse demeure insuffisante. Elle décrit un cadre juridique. Elle ignore en revanche, sur des points qui ne sont pas mineurs, les questions que soulève la mise en oeuvre concrète de la réforme. La réponse demeure au niveau des textes; elle ne rencontre en rien les préoccupations que soulèvent les informations qui m'ont été transmises, et qui concernent, elles, les situations vécues par les personnes en pauvreté. Les questions que j'adressais au Gouvernement de votre Excellence portaient les dérives que constatent les acteurs de terrain dans la mise en oeuvre de la réforme du revenu de solidarité. La réponse du Gouvernement est, en substance, que la loi n'avait pas l'intention de créer des dérives. Elle passe donc à côté de l'essentiel.

Après l'examen approfondi de la réponse du Gouvernement, je crois donc devoir relayer, à nouveau, mes préoccupations, qui concernent non la lettre de la réforme mais ses effets réels ou potentiels, tels que documentés notamment par les institutions nationales indépendantes, les acteurs de terrain et les données disponibles issues des territoires expérimentateurs.

Sur la nature et la proportionnalité des sanctions

La réponse rappelle utilement que les sanctions prévues par la réforme doivent être individualisées, modulées, non automatiques et précédées d'un contradictoire. Ces rappels sont importants, et je sais gré au Gouvernement de me les avoir fournies, en faisant référence notamment à l'article R. 262-68-5 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Je prends ces précisions pleinement pris en considération.

Je vous confesse néanmoins ma perplexité.

Selon le 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 revenu de solidarité active, les sanctions pour non-respect des obligations imposées dans le contrat d'engagement mentionné à l'article L. 262-34 du CASF peuvent aller jusqu'à une suspension du versement de 100 pour cent du RSA pendant un à quatre mois.

Il demeure difficile d'apprécier, à la lumière des informations fournies, comment de telles sanctions pourraient être compatibles avec les obligations internationales de la France, en particulier l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le montant du RSA est de 646,52 euros par mois pour une personne seule. Ce montant se situe déjà sous le seuil de pauvreté tel que défini par le gouvernement français lui-même (à 1.216,00 euros par mois). Une suspension même partielle de l'ultime filet de sécurité que constitue le RSA peut dès lors entraîner une rupture brutale des moyens d'existence et exposer les bénéficiaires à des risques d'itinérance, de précarité alimentaire ou d'exclusion sociale, comme l'ont souligné le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la Défenseure des droits.

La réponse du Gouvernement n'indique pas quelles garanties concrètes sont prévues pour prévenir ces conséquences graves, ni comment la proportionnalité est évaluée dans la pratique, en particulier dans les départements connaissant une forte charge administrative ou des difficultés d'accompagnement.

Je constate que la loi ne contient pas une interdiction explicite faite au président du conseil départemental de suspendre l'octroi du RSA lorsque celle-ci pourrait déboucher sur une perte de logement, sur le renoncement à un suivi médical, ou sur l'obligation de dépendre, pour se nourrir, de l'aide alimentaire. La loi ne protège donc pas contre les atteintes à la dignité humaine qui pourraient résulter de l'adoption de sanctions découlant du non-respect des obligations figurant dans le contrat d'engagement mentionné à l'article L. 262-34 du CASF.

Sur les garanties procédurales

Dans la réponse à la communication du 20 août 2025 (AL FRA 9/2025), le Gouvernement détaille les garanties qui encadrent l'adoption de sanctions par le président du conseil départemental. La réponse fournit des précisions concernant en particulier les délais, l'information fournie au bénéficiaire concernant les faits qui lui sont reprochés et la sanction qui est envisagée, ainsi que le rôle des équipes pluridisciplinaires qui sont consultées lorsque la suppression du RSA est envisagée.

Nous comprenons que cette réponse se base sur les dispositions pertinentes du Code de l'action sociale et des familles.

Cependant, les préoccupations portaient non pas sur ces dispositions, mais sur l'effectivité de la protection dont bénéficient les personnes en grande précarité. Nous parlons ici de faits concrets : de personnes sans accès à internet ou ne disposant pas des compétences numériques leur permettant d'utiliser des ressources en ligne ; de personnes souffrant de troubles psychiques ; ou de personnes que leurs interactions avec

les services sociaux ont traumatisé par le passé, et qui redoutent que cette expérience se répète. Nous parlons de personnes pour qui un délai de 10 jours ou 30 jours peut n'être pas du tout suffisant pour préparer une défense, parce qu'elles font face à une procédure complexe et à un jargon administratif qu'elles peuvent ne pas maîtriser. Ces personnes peuvent certes être assistées d'une "personne de leur choix" dans ces procédures. Mais ceci sera d'un faible réconfort pour des personnes désaffiliées, qui ne savent pas vers qui se tourner pour un soutien, et qui ne disposent pas dans leur entourage de personnes pouvant les conseiller.

Sur le risque de travail non choisi ou non rémunéré

Dans la réponse à la communication, le Gouvernement soutient que la loi pour le plein emploi n°2023-1196 ne prévoit ni bénévolat imposé, ni obligation d'activités en dehors d'un cadre salarié.

Je prends acte de cette clarification.

Toutefois, cette réponse ne me permet pas d'expliquer les exemples concrets rapportés dans ma communication, comme notamment l'affectation de bénéficiaires du RSA à des tâches au sein de collectivités locales dans le département de l'Eure. Ces situations soulèvent des risques sérieux de travail non choisi, voire de substitution à l'emploi, susceptibles d'être incompatibles avec l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'interdiction du travail forcé telle que définie dans la convention n°29 de l'Organisation internationale du travail.

Je me vois donc contraint de réitérer ma demande au Gouvernement de votre Excellence de préciser les mesures prises pour encadrer les pratiques locales, éviter les dérives signalées et garantir que les activités proposées soient réellement adaptées, volontaires, non productives de valeur économique substitutive et sans effet substitutif sur l'emploi rémunéré.

Sur le risque d'augmentation du non-recours

Dans la réponse à la communication, le Gouvernement fait état de plusieurs initiatives visant à faciliter l'accès aux droits. Ces initiatives comprennent la réforme « Solidarité à la Source » ; les actions de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), qui octroie le RSA; et les expérimentations territoriales dites « territoires zéro non-recours aux droits », notamment.

Je suis reconnaissant au Gouvernement d'avoir fourni ces informations.

Toutefois, la réponse n'aborde pas les données mentionnées dans la communication du 20 août 2025 (AL FRA 9/2025), en particulier l'augmentation documentée de 10,8 pour cent du non-recours dans les départements expérimentateurs entre 2023 et 2024, alors même que le non-recours diminuait légèrement ailleurs.

Ces données suggèrent un effet dissuasif lié aux nouvelles obligations, à la crainte de sanctions et à la complexité accrue du dispositif. Il serait utile que le Gouvernement précise : si ces chiffres sont contestés ou confirmés ; comment il analyse

cet écart entre territoires expérimentateurs et non expérimentateurs ; quelles mesures sont prévues pour prévenir un renoncement accru aux droits sociaux.

Sur l'évolution du rôle de l'accompagnement social

Enfin, dans la réponse à la communication, le Gouvernement de votre Excellence insiste sur l'intensification et l'individualisation de l'accompagnement au bénéficiaire du RSA. Je prends bien volontiers acte de cette information.

Cependant, cette réponse ne traite pas des préoccupations exprimées concernant : la fusion des volets social et professionnel des missions assignées aux travailleurs et travailleuses sociaux ; la standardisation algorithmique des parcours ; les difficultés rencontrées par les agents pour maintenir un accompagnement réellement social ; et la crainte que les entretiens ne soient perçus comme des contrôles plutôt que comme une opportunité de solliciter et d'obtenir du soutien.

Ces éléments sont largement documentés par les institutions nationales et les professionnels. Ils sont essentiels pour apprécier la conformité de la réforme avec les droits humains. Ils mériteraient une attention spécifique.

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 pour tirer au clair les cas qui ont été portés à mon attention, je réitère que serais reconnaissante au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez me transmettre toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les points susmentionnés.
2. Quelles garanties le Gouvernement peut-il apporter que les sanctions qui seraient décidées par le président du conseil départemental pour non-respect des obligations figurant dans un contrat d'engagement conclu par le bénéficiaire du revenu de solidarité active, conformément à la loi pour le plein emploi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 et au 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 revenu de solidarité active, ne déboucheront en aucun cas sur une perte de logement, sur le renoncement à un suivi médical, ou sur l'obligation de dépendre, pour se nourrir, de l'aide alimentaire ?
3. Quelles mesures concrètes sont prises, ou quelles mesures concrètes le Gouvernement peut-il s'engager à prendre, afin que les garanties procédurales prévues dans le code d'action sociale et des familles bénéficient effectivement aux personnes en précarité, y compris aux personnes qui n'ont pas accès à internet ; qui souffrent de problèmes de santé mentale, affectant leur capacité à exercer leurs droits ; ou qui ne disposent d'aucune personne dans leur entourage pouvant les conseiller ou les accompagner dans les procédures ?
4. Quelles mesures concrètes sont prises, ou quelles mesures concrètes le Gouvernement peut-il s'engager à prendre, afin que soient prohibées des

dérives dans la mise en œuvre de l'obligation de prêter des activités visant au retour à l'emploi, telles qu'illustrées par l'affectation de bénéficiaires du RSA à des tâches au sein de collectivités locales dans le département de l'Eure ?

5. Le Gouvernement conteste-t-il l'information selon laquelle le non-recours au RSA a augmenté de 10,8 pour cent dans les départements expérimentateurs entre 2023 et 2024, évaluation figurant de la rapport ATD Quart Monde, Secours Catholique – Caritas France, AequitaZ, Premier bilan des expérimentations RSA, octobre 2024 (p. 17) ? S'il ne conteste pas cette information, le Gouvernement peut-il expliquer cette augmentation, alors que le non-recours au RSA diminuait de manière générale dans les autres territoires, au cours de la même période ? Quels enseignements ont été tirés, sur la question du non-recours au RSA, de l'expérimentation au cours de la première phase de la réforme introduite par la loi pour le plein emploi n°2023-1196 ?
6. Quelles mesures concrètes sont prises, ou quelles mesures concrètes le Gouvernement peut-il s'engager à prendre, afin que le droit à un accompagnement individualisé, adapté à la situation du bénéficiaire, tel que garanti à l'article L.262-27 du Code de l'action sociale et des familles, soit effectivement garanti ? Le bénéficiaire de RSA qui ne bénéficie pas d'un accompagnement individualisé effectif, dans des délais raisonnables, dispose-t-il d'une voie de recours afin de mettre en cause la responsabilité des autorités dans cette situation ?

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.

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

Olivier De Schutter

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