



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

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

PM/cda/2026-0104879

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 2/2026).

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 18 mars 2026

**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 2/2026)

1. Par une communication en date du 27 janvier 2026 (AL FRA 2/2026), 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 sa communication AL FRA 9/2025 du 20 août 2025, le titulaire du mandat a attiré l'attention du Gouvernement français sur les préoccupations suscitées par la réforme du revenu de solidarité active (RSA), généralisée à l'ensemble du territoire au 1er janvier 2025. Dans sa communication AL FRA 2/2026, le titulaire de mandat prend note de la réponse transmise par la France le 20 octobre 2025 à la communication AL FRA 9/2025, sollicite des précisions sur plusieurs éléments de cette réponse et formule de nouvelles questions.
3. La France a l'honneur de présenter les observations qui suivent.

### **1. Transmettre toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les points mentionnés dans la communication.**

Suite à la première réponse du Gouvernement français, datée du 20 octobre 2025, au sujet de la Loi du 18 décembre 2023 pour Le Plein Emploi, vous nous interrogez dans votre nouvelle communication du 27 janvier 2026 sur les mesures prises ou prévues par le Gouvernement pour assurer le respect dans les territoires du nouveau cadre juridique issu de la réforme, s'agissant notamment des sanctions prononcées à l'encontre des bénéficiaires du RSA et des activités hebdomadaires prévues dans le cadre du contrat d'engagement, et ce, afin de prévenir toute dérive dans la mise en œuvre de cette réforme.

**Pour garantir la pleine application de la Loi pour le Plein Emploi dans les territoires, le Ministère du Travail et des Solidarités et l'opérateur France Travail déploient depuis 2024 un dispositif national d'accompagnement des départements dans les phases de préparation et de mise en œuvre de l'ensemble des volets de la réforme pour le Plein Emploi :**

- La mise en œuvre du nouveau parcours d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, harmonisé avec celui de l'ensemble des demandeurs d'emploi, précisé par le référentiel national d'accompagnement intensif publié par arrêté du 6 août 2025 en ce qui concerne l'accompagnement stricto sensu, et incluant le nouveau régime de sanction ;
- La mise en œuvre de l'interopérabilité des systèmes d'information (SI) entre les départements et France Travail ;
- La mise en place d'une gouvernance locale renouvelée des politiques de l'insertion et de l'emploi, à travers la mise en place des comités locaux pour l'emploi.

Dans ce cadre, le Ministère assure notamment, au niveau national, avec l'appui de l'opérateur France Travail :

- Une programmation annuelle et régulière de webinaires nationaux à destination des départements, visant à expliquer le contenu et le sens des nouvelles dispositions juridiques issues de la réforme, ainsi qu'à faciliter l'appropriation des nouveaux outils et référentiels métiers ou SI ;
- L'animation, en complément de ces webinaires et des supports produits, d'une *Foire aux questions*, permettant de répondre à l'ensemble des questions posées par les départements, relatives à la nouvelle réglementation et aux nouveaux process métiers ou SI ;
- Ces webinaires et foires aux questions, facilement accessibles sur un espace partagé, sont également l'occasion de rappeler le cadre juridique dans toutes ses dimensions, notamment pour ce qui concerne les sanctions ;

- Un repérage et une valorisation des bonnes pratiques et pratiques innovantes des territoires dans la mise en œuvre de la réforme auprès des bénéficiaires du RSA ;
- L'animation de groupes de travail sur des enjeux clés de la réforme afin de repérer ou faire émerger des bonnes pratiques et assurer leur diffusion auprès des départements ;
- Un dialogue continu avec les représentants des départements sur les enjeux d'opérationnalisation de la réforme en vue d'apporter une réponse aux difficultés opérationnelles remontées par les acteurs chargés de sa mise en œuvre.

**L'accompagnement et l'appui des départements dans la mise en œuvre de la réforme pour le Plein Emploi se traduit par un appui financier de l'Etat et, une contractualisation de la relation entre les services déconcentrés de l'Etat et les départements, encadrée par des instructions annuelles<sup>1</sup>.**

Cette contractualisation constitue un levier par lequel l'État s'assure de la mise en œuvre de la Loi par les départements et négocie avec eux les modalités de rénovation de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Elle est structurée autour de trois priorités (« volets ») établissant les attendus de l'État à l'attention des départements, dans le respect de leur compétence en matière d'insertion des bénéficiaires du RSA.

⇒ Volet 1 : Garantir l'application, à compter du 1er janvier 2025, des dispositions législatives et réglementaires issues de la loi pour le Plein Emploi

Ce volet vise à favoriser l'appropriation des nouveaux processus inhérents à la loi (inscription, orientation, sanction). Il permet le cofinancement d'une chefferie de projet dédiée à la mise en œuvre de la réforme au sein des services du département. Ce processus de contractualisation permet d'orienter l'action menée par les conseils départementaux et de s'assurer du respect par ceux-ci du cadre juridique national. Pour ce faire, chaque département signataire doit renseigner un plan d'action départemental décrivant précisément les modalités selon lesquelles le cadre juridique est mis en œuvre par le département. Ce plan d'action a été enrichi d'un volet concernant les sanctions, par lequel les départements doivent décrire les barèmes et procédures qu'ils ont mis en place, avec un rappel des règles applicables.

⇒ Volet 2 : Soutenir le déploiement progressif de l'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA

Ce volet vise à soutenir le renforcement de l'offre d'accompagnement des bénéficiaires sur le territoire.

⇒ Volet 3 : territoires pilotes

Ce volet vise à soutenir les territoires pilotes de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA. Ce volet a pris fin au 31 décembre 2025, la phase d'expérimentation ayant cédé la place à la phase de généralisation.

L'Etat, les départements et France Travail sont ainsi engagés dans une démarche d'amélioration de l'accompagnement et du parcours des bénéficiaires du RSA, et dans ce cadre d'activation des sanctions comme un levier de remobilisation, dans le respect des principes juridiques encadrant ces activités.

Soucieux de la bonne mise en œuvre de la réforme et du respect du cadre juridique prévu par le législateur et précisé au niveau réglementaire, l'Etat observe et reste vigilant à la mise en œuvre de la Loi pour le Plein Emploi dans toutes ses dimensions et en matière de sanctions, pour les bénéficiaires du RSA comme les autres demandeurs d'emploi.

---

<sup>1</sup> « Instruction N° DGEFP/DPE/2023/192 du 27 décembre 2023 relative à la mise en œuvre de la contractualisation entre l'État et les conseils départementaux pour l'insertion et l'emploi dans le cadre de la réforme France Travail » ; « Instruction N° DGEFP/DFT/2025/10 du 20 mars 2025 relative à la mise en œuvre de la contractualisation 2025-2027 entre l'État et les conseils départementaux pour l'insertion et l'emploi dans le cadre de la réforme pour le Plein Emploi »

La mise en œuvre de la réforme pour le Plein Emploi fait l'objet d'un *monitoring* continu, sous l'égide du Comité national pour l'emploi, via la production d'indicateurs restitués dans un tableau de bord national du réseau pour l'emploi, ouvert à tous et disponible en ligne (<https://pilotage-rpe.francetravail.org/>), et d'une procédure d'évaluation indépendante sous l'égide du Comité scientifique.

L'ensemble de ces éléments démontrent que l'Etat est mobilisé auprès des territoires et aux côtés des départements dans le pilotage opérationnel de cette réforme dont la mise en œuvre repose en grande partie, s'agissant des bénéficiaires du RSA, sur les compétences décentralisées des départements en matière de RSA. Le RSA est financé par le département et attribué par le président du conseil départemental. Le département est compétent pour orienter les bénéficiaires du RSA vers un organisme chargé de leur accompagnement et pour sanctionner les bénéficiaires en cas de manquement à leurs obligations. Le département assure un rôle d'organisme référent auprès des bénéficiaires du RSA et peut déléguer cette mission à des organismes délégataires. Il pilote le programme départemental d'insertion qui définit les modalités de coordination des actions entreprises par les acteurs locaux pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

**La Constitution de la République française encadre les libertés et responsabilités des différents niveaux de collectivités (Etat, régions, départements, communes et intercommunalités), et l'Etat, s'il dispose d'un pouvoir de contrôle de légalité des actes réglementaires pris par les collectivités, ne dispose d'aucun pouvoir de tutelle, d'instruction ou de contrôle vis-à-vis d'elles. L'Etat n'a donc pas le pouvoir direct de poursuivre et mettre fin aux éventuelles pratiques non respectueuses du cadre juridique applicable aux sanctions d'un département. Celui-ci ne peut être poursuivi et condamné pour des pratiques non conformes à la loi ou au règlement que par une juridiction.**

Par ailleurs, concernant l'évolution du rôle de l'accompagnement social :

L'Etat porte une attention particulière aux enjeux d'éthique et à la préservation des missions fondamentales du travail social. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi pour le Plein Emploi, des travaux ont été menés avec quelques départements pilotes de la réforme ainsi qu'avec France Travail sur les modalités d'accompagnement intensif à destination des bénéficiaires du RSA orientés vers un parcours social. Une attention spécifique a été portée à la question des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux dans cette modalité d'accompagnement spécifique et au rapprochement des pratiques entre travailleurs sociaux et professionnels de l'insertion.

Les remontées des départements, ainsi que les recommandations formulées à l'issue des travaux sous la forme d'un « référentiel de l'accompagnement intensif des bénéficiaires du RSA en parcours social », en cours d'élaboration et prochainement présenté devant les instances du Comité national pour l'emploi, mettent en lumière l'approche complémentaire des travailleurs sociaux et des conseillers en insertion, ainsi que l'acculturation progressive des professionnels, sans pour autant dénaturer leurs missions respectives, pour mieux accompagner les bénéficiaires du RSA.

Le Haut Conseil du Travail Social a été sollicité afin d'émettre un avis sur ce référentiel et sur les tensions et les enjeux du travail social dans le cadre du déploiement de la modalité d'accompagnement intensif, et dans la mise en œuvre de la LPE. La Commission Ethique et Déontologie du Travail Social a rendu un avis en février 2026, dans lequel elle soulève :

- différents points de tension éthiques sur les conditions de déploiement d'un accompagnement social dans un cadre contraint ;
- les risques de réduction de cet accompagnement à l'insertion professionnelle en négligeant d'autres dimensions telles que la santé ou le logement ;
- le risque d'une approche trop administrative de l'accompagnement.

Plusieurs recommandations sont faites, pour que les principes du travail social tels que l'autonomie, la dignité, l'inclusion et la participation soient bien rappelés dans le projet de référentiel. Le projet de référentiel va pouvoir être relu au regard de l'avis du Haut Conseil du Travail Social.

**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 ?**

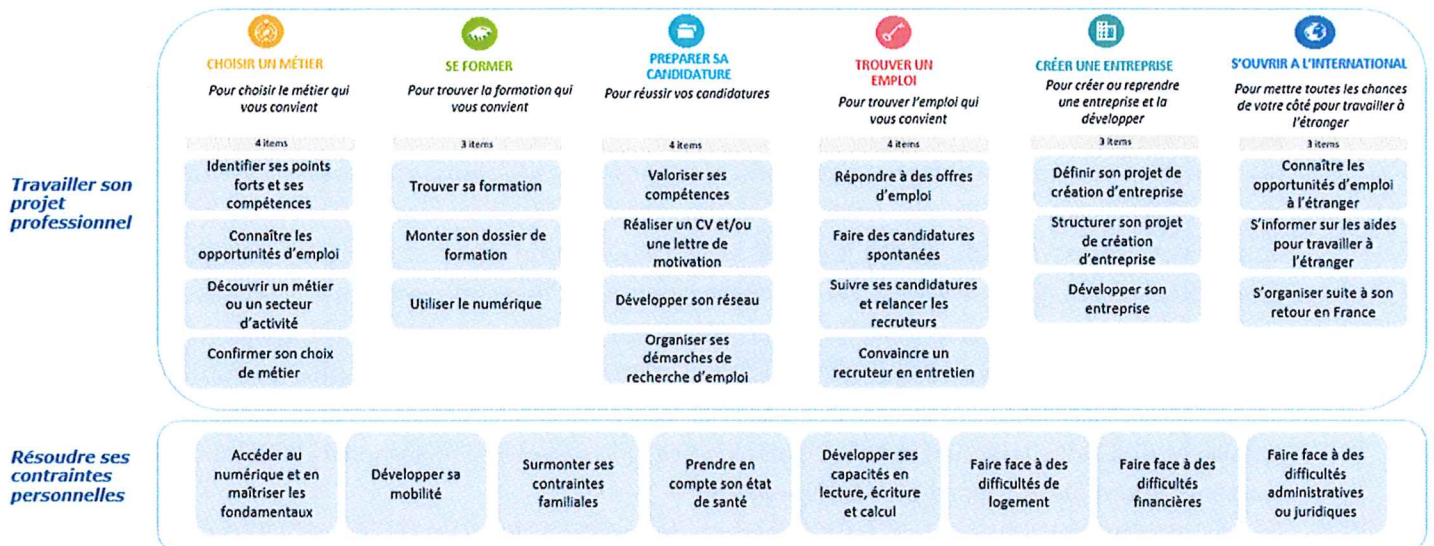
La prise en compte des vulnérabilités particulières des bénéficiaires du RSA est prévue à toutes les étapes de l'accompagnement, et ce dès l'entrée en parcours ; ces dernières ayant donc vocation à faire l'objet d'un repérage précoce. La prise en compte de ces vulnérabilités est un des éléments permettant d'identifier l'organisme référent adéquat et le besoin d'accompagnement correspondant à la situation du bénéficiaire et en fonction, de définir des objectifs d'insertion, et donc des obligations adaptées aux besoins et aux possibilités du bénéficiaire. En cas de manquement aux obligations qui auront été définies dans ce cadre, la sanction doit être prononcée en tenant compte des éléments de vulnérabilité attachés à la situation du bénéficiaire ou de son foyer.

Concernant tout d'abord l'**orientation**, la loi prévoit que « I. – Les personnes (...) sont orientées (..) vers un des organismes référents mentionnés au IV. Elles bénéficient d'un accompagnement vers l'accès ou le retour à l'emploi, le cas échéant par la reprise ou la création d'entreprise, qui peut notamment comporter des aides à la formation, à la mobilité et à visée d'insertion sociale. Toutefois, lorsqu'il apparaît que des difficultés, notamment en matière de santé, de logement, de mobilité, de garde d'enfants ou tenant à leur situation de proche aidant, font temporairement obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi, les personnes bénéficient au préalable, de la part de l'organisme référent vers lequel elles sont orientées, d'un accompagnement à vocation d'insertion sociale. » (Article L. 5411-5-1-I du Code du travail).

Le référentiel national d'orientation, adopté par le conseil national de l'emploi par l'arrêté du 26 novembre 2024 précise ensuite que les personnes orientées en parcours social répondent aux critères (cumulatifs) suivants :

- Sont sans activité ;
- Ne se projettent pas immédiatement dans une activité professionnelle ou dans la réalisation d'un projet professionnel ;
- Rencontrent une ou plusieurs difficultés pouvant être considérées comme faisant obstacle à court et moyen terme à l'accès, à la recherche ou à l'exercice d'un emploi.

Après l'orientation, la loi prévoit désormais une étape de **diagnostic**, encadrée et harmonisée, visant à permettre de préciser les besoins d'accompagnement et de définir les actions à conduire au regard de ces besoins. Le diagnostic global est réalisé par l'organisme référent, selon un référentiel national, pour tenir compte de la situation de la personne dans toutes ses dimensions (personnelles, familiales, professionnelles...). L'objectif principal du diagnostic est d'évaluer les besoins du demandeur d'emploi, qu'ils soient professionnels ou sociaux. Le référentiel national de diagnostic, adopté par le conseil national de l'emploi par l'arrêté du 21 novembre 2024 précise qu'il doit être co-construit avec la personne, qui est force de proposition, impliquée dans l'analyse de sa situation et actrice de son parcours d'accès à l'emploi. Le référentiel national constitue une grille de questionnement métier pour l'ensemble des organismes référents, permettant d'identifier les besoins d'accompagnement professionnels ou sociaux :



Concernant ensuite les modalités **d'accompagnement**, formalisées dans le Contrat d'engagement, la loi prévoit que la durée d'activité hebdomadaire « *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* ». (Article L.5411-6 du code du travail).

La loi prévoit que les demandeurs d'emploi orientés vers un parcours social, soient d'emblée exonérés des obligations suivantes :

- La définition d'une offre raisonnable d'emploi ;
- La réalisation d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi.;

Les difficultés personnelles repérées dans le cadre du parcours d'accompagnement n'ont pas uniquement pour vocation d'adapter les obligations du bénéficiaire. Il s'agit d'accompagner le bénéficiaire dans la résolution de ces difficultés afin de favoriser son insertion. Ainsi le plan d'action du contrat d'engagement peut comprendre « *la réalisation de démarches d'accès aux droits ou de levées des freins périphériques à l'emploi* » (Article R. 5411-15 du code du travail). Pour accompagner les territoires dans la mise en œuvre opérationnelle de l'accompagnement des bénéficiaires orientés en parcours social, le Ministère du travail et des solidarités a élaboré, avec l'appui et sur la base de bonnes pratiques issues des territoires pilotes, un référentiel national métier précisant les attendus et les modalités possibles d'un accompagnement intensif à vocation sociale. Ce référentiel vise à compléter le référentiel national relatif à l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi annexé à l'arrêté du 6 août 2026 et adopté par le conseil national pour l'emploi, en mettant en lumière des bonnes pratiques adaptées aux bénéficiaires du RSA orientés vers un parcours social, et accompagnés par les services des départements et leurs délégataires.

Concernant le régime de **sanction** des bénéficiaires du RSA, plusieurs dispositions visent à prémunir les bénéficiaires de sanction dont les conséquences seraient lourdes pour leur situation personnelle ou leur foyer :

- ⇒ L'introduction par la loi d'une nouvelle sanction de suspension de l'allocation qui peut être interrompue et donner lieu à reversement des sommes suspendues en cas de remobilisation du bénéficiaire est de nature à favoriser sa remobilisation et à réduire l'impact négatif de la sanction.

- ⇒ Une limitation à 50% du taux de sanction pouvant être prononcées 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.
- ⇒ 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 et de représentants des usagers. L'utilisateur 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. Cette disposition garantit un examen individualisé de la situation du bénéficiaire et un regard pluridisciplinaire.
- ⇒ Les dispositions juridiques encadrant le régime de sanction des bénéficiaires du RSA prévoient que les sanctions (durées, montant) doivent être adaptées à la situation du bénéficiaire et qu'il doit être tenu compte de l'impact que pourrait avoir la sanction sur la vie du bénéficiaire ou celle des membres de son foyer. En effet, l'article R. 262-68-5 du CASF dispose que « *Les sanctions (..) 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 ».*

Sur la préoccupation que d'éventuelles sanctions sur le RSA ne puissent déboucher sur la perte d'un logement ou le renoncement à un suivi médical, il convient de préciser que les foyers modestes, dont font partie les bénéficiaires du RSA, ouvrent droit, au regard de leurs ressources et dès lors qu'ils ont une charge de logement, à des aides personnelles au logement (APL), qui couvrent en grande partie leur dépense de logement y compris les charges, et dont le calcul tient compte de leurs ressources (l'aide est d'autant plus importante que les ressources sont faibles et que le foyer est nombreux). Concernant l'accès aux soins, le système français se caractérise par une prise en charge très importante des frais de santé, que ce soit à l'hôpital ou en médecine de ville, assortie de dispositifs garantissant l'accès de tous, y compris des publics les plus précaires aux soins. Les foyers modestes ont droit à la complémentaire santé solidaire (C2S), qui prend en charge le coût du recours à une couverture santé complémentaire de la sécurité sociale. Les bénéficiaires de RSA bénéficient d'une présomption de droit à la C2S, qui leur permet d'ouvrir droit de manière automatique à la C2S sans avoir à communiquer leurs ressources. Le droit aux APL et à la C2S n'est pas impacté par d'éventuelles sanctions sur le RSA.

**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 ?**

Les dispositions juridiques qui encadrent les garanties procédurales des bénéficiaires du RSA faisant l'objet d'une procédure de sanction tiennent compte de la situation de vulnérabilité dans laquelle les bénéficiaires sont susceptibles de se trouver, en tant que bénéficiaire du minima social que constitue le RSA. Ces garanties sont plus importantes que celles qui concernent les demandeurs d'emploi non bénéficiaires du RSA.

Le bénéficiaire peut présenter des observations orales et écrites. Cette garantie permet de tenir compte des difficultés que les personnes pourraient rencontrer vis-à-vis des procédures écrites et implique que les autorités en charge des procédures de sanction et de leur prononcé (Président du Conseil départemental et dans certains cas, France Travail s'agissant des mesures de « suspension ») doivent être en mesure de recueillir les observations orales d'un bénéficiaire.

Le bénéficiaire a la possibilité d'être assisté d'une personne de son choix lors de la procédure de contradictoire. Cette disposition permet au bénéficiaire rencontrant des difficultés à exercer ses droits d'être appuyé dans ses démarches par un tiers de son choix. La disposition ouvre un éventail large de possibilités d'appui, puisqu'il peut s'agir d'une personne de l'entourage du bénéficiaire, ou d'un membre d'une association ou de toute autre organisme.

S'agissant des cas où la sanction envisagée est celle dont les conséquences sont les plus lourdes pour la personne, à savoir la suppression du RSA, l'article R. 262-37 du CASF fixe le délai du contradictoire à un mois, ce qui permet au bénéficiaire du RSA de disposer de davantage de temps pour présenter tous les éléments utiles à sa défense. Il peut demander à être entendu par une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels de l'insertion et de représentants des bénéficiaires du RSA. Cette équipe est chargée d'émettre un avis, dans un délai de 30 jours à compter de sa saisine, sur la sanction envisagée, son opportunité et sa sévérité (articles L.262-39 et R. 262-71 du CASF). Elle est fondée à préconiser une réorientation du bénéficiaire en lieu et place d'une sanction, si elle estime que le parcours d'accompagnement n'est pas adapté à la situation du bénéficiaire.

S'agissant des procédures de recours ouvertes à partir du prononcé de la décision de sanction, encadrées par les articles L.262-47 et R.266-88 du CASF, elles prévoient la possibilité que les recours (administratifs et contentieux) soient exercés par des associations œuvrant dans les domaines de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, afin que l'utilisateur puisse être soutenu et représenté dans cette démarche.

**L'ensemble de ces dispositions de niveaux législatif et réglementaire permettent de garantir un cadre protecteur pour l'exercice de leurs garanties procédurales par les bénéficiaires du RSA.**

**Ces dispositions s'imposent aux autorités ayant la compétence de sanction des bénéficiaires du RSA, à savoir les Présidents des Conseils départementaux et dans certains cas, France Travail s'agissant des mesures de « suspension » du RSA. Dès lors, tout écart dans le respect de ces garanties procédurales constitue un vice de procédure justifiant une annulation de la décision de sanction par les tribunaux administratifs.**

***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 prester 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 ?***

Comme déjà indiqué, la Loi pour le Plein Emploi ne prévoit en aucun cas que l'allocataire du RSA se voit dans l'obligation de travailler à titre bénévole en contrepartie de l'allocation qu'il perçoit. En revanche, le RSA étant un dispositif d'insertion en même temps qu'un minimum social, l'obligation d'activité qui lui incombe matérialise le principe de « droits et devoirs » qui prévalait depuis la création du RSA en 2009. Le bénéficiaire est ainsi tenu de « de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle » (article L262-28 du Code de l'action sociale et des familles) et cette obligation se concrétise par l'engagement dans des décompte heures dites « d'activité » : actions d'insertion et de levée des freins périphériques à l'emploi, formation, démarches administratives, recherche d'emploi, immersion en entreprise, activité culturelle ou sportive de remobilisation, etc.

L'exercice d'une activité professionnelle est possible mais celle-ci doit donner lieu à la signature d'un contrat de travail et la rémunération afférente et/ou s'exercer dans le cadre d'un dispositif d'insertion (contrat aidé ou structure d'insertion par l'activité économique par exemple). Il est possible de considérer une activité

bénévole, au sein d'une association ou d'une collectivité publique, avec l'accord de l'allocataire, si celle-ci peut lui être utile dans son parcours d'insertion, notamment en lui permettant d'acquérir des compétences ou des savoir-être ou de gagner en confiance en soi.

En outre, pour rappel, l'obligation fixée dans le contrat d'engagement est modulée en accord entre le référent d'accompagnement et le bénéficiaire pour tenir compte de sa situation sociale. Les publics les plus en difficulté et y compris ceux ayant des problématiques de santé et/ou des enfants de moins de douze ans peuvent en être exonérés (article L.541-16 du Code du travail).

De manière générale, l'obligation d'activité incombant à l'allocataire ne signifie pas qu'une activité en particulier peut lui être imposée. En revanche, il ne peut pas refuser toute activité, sauf s'il invoque des difficultés sociales particulières l'empêchant totalement de se concentrer sur son parcours d'insertion.

Pour ce qui est des initiatives menées localement, qui peuvent faire craindre une mécompréhension des attendus de la réforme de l'accompagnement des allocataires du RSA, l'Etat entend continuer à se porter garant de leur légalité :

- Tout d'abord, le Ministère du Travail et des Solidarités et France Travail proposent de manière régulière des webinaires d'information à destination des équipes des conseils départementaux, des directions départementales de France Travail et des services déconcentrés de l'Etat (directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)), qui permettent de rappeler le cadre légal d'intervention sur les différents aspects de mise en œuvre de la réforme (cf. supra). A titre d'exemple, un webinaire sur le bénévolat sera proposé le 16 mars 2026, afin, sur la base de la présentation de bonnes pratiques, de préciser le cadre et les conditions dans lesquels il peut être proposé aux bénéficiaires du RSA de mener des actions de bénévolat susceptibles de servir leur projet d'insertion.
- De la même manière, les services déconcentrés de l'Etat assurent des points de suivi réguliers de mise en œuvre de la réforme permettant de rappeler le cadre légal et d'interroger les pratiques menées au niveau de chaque territoire. Chaque Direction régionale de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DREETS) organise ces comités de pilotage au moins tous les trois mois et associe a minima conseil départemental, direction départementale de France Travail et DDETS.
- Enfin, en cas de constatation de pratiques manifestement illégales, l'Etat est en capacité d'intervenir formellement auprès d'un conseil départemental pour demander l'évolution de l'action de la collectivité et exerce en outre en continu un contrôle de légalité des actes des collectivités locales, lui permettant d'intervenir en cas de délibération illégale.

**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 ?**

Le rapport publié en octobre 2024 par ATD Quart Monde, le Secours catholique et Aequitaz intitulé « Premier bilan des expérimentations RSA : 4 alertes pour répondre aux inquiétudes des allocataires » dénonce un niveau de non-recours au RSA en augmentation de 10,8% dans les territoires pilotes de l'accompagnement rénové des allocataires du RSA, dans un contexte de baisse de 0,2% du non-recours à l'échelle nationale.

La méthodologie de calcul de ces éléments chiffrés n'étant pas précisée et l'Etat ne disposant d'aucune évaluation quantitative ou même qualitative suggérant une croissance significative du non-recours au RSA dans les territoires pilote, nous ne pouvons que les contester.

La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du Ministère du Travail et des Solidarités publiera d'ici la fin du premier semestre 2026 un rapport d'évaluation de l'expérimentation de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA portant sur les 18 premiers territoires pilotes, mené sous l'égide d'un Comité scientifique composé de 10 professeurs d'économie et de sociologie<sup>2</sup>. Celui-ci apportera probablement des éléments de réponse quant à une éventuelle évolution du non-recours sur ces territoires.

Quoi qu'il en soit, la lutte contre le non-recours demeure une priorité de l'Etat et la réforme de l'accompagnement des allocataires du RSA répond d'ailleurs à cet enjeu en se donnant pour ambition de rendre leur accompagnement à la fois plus effectif et plus efficace. Nous vous renvoyons en outre aux éléments déjà transmis sur l'action menée par l'Etat, pour faciliter l'accès au droit et lutter ainsi contre le non-recours au RSA : réforme de la solidarité à la source, rendez-vous des droits assurés par les caisses d'allocations familiales, expérimentations territoriales « territoires zéro non-recours aux droits ». Enfin, l'Etat, en collaboration avec les organismes de sécurité sociale, propose à travers un réseau de 2 865 Maisons France Services un accompagnement des publics dans leurs démarches administratives du quotidien et contribue ainsi à l'accès aux droits. De la même manière, les collectivités territoriales, et notamment les communes et conseils départementaux, ainsi que le tissu associatif avec l'appui financier des pouvoirs publics, accompagnent les publics dans l'ouverture de leurs droits.

**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 ?**

Au regard du principe de droits et devoirs, l'allocataire du RSA dispose en effet d'un droit à un accompagnement individualisé et adapté à sa situation garanti à l'article L.262-27 du Code de l'action sociale et des familles. C'est pour cette raison que la réforme introduit de nouvelles garanties :

- Fixation d'un délai d'orientation de 6 semaines, afin d'accélérer l'entrée en parcours ;
- Formalisation d'un diagnostic socio-professionnel en entrée en parcours ;
- Simplification des procédures de réorientation ;
- Principe d'intensification des accompagnements (fréquence d'entretiens entre le référent d'accompagnement et l'utilisateur accrue).

Les moyens alloués par l'Etat à son opérateur France Travail comme aux conseils départementaux via la contractualisation insertion emploi (cf. *supra*) visent justement à renforcer les accompagnements et les offres de solutions sur l'ensemble du territoire. Pour finir, le défaut d'orientation vers un accompagnement adapté

---

<sup>2</sup> Pierre Cahuc, professeur d'économie à Science Po

Bruno Crépon, professeur d'économie à l'Ensaie-Crest

Didier Demazière, sociologue, directeur de recherche au CNRS

Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'Université Paris 8 ;

François Fontaine, président du comité d'évaluation, professeur d'économie à l'École d'économie de Paris et à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Jérôme Gautié, professeur d'économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Nicolas Jacquemet, professeur d'économie à l'École d'économie de Paris et à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Laura Khoury, professeure d'économie à l'Université Paris-Dauphine – PSL

Thomas Le Barbanchon, professeur d'économie à l'Université Bocconi

Helene Turon, professeure d'économie à l'Université de Bristol

ou l'ineffectivité de celui-ci peut tout à fait faire l'objet d'un recours gracieux auprès du conseil départemental puis éventuellement juridictionnel de la part de l'allocataire.

C'est dans le cadre du contrat d'engagement prévu par la Loi pour le Plein Emploi que les engagements de l'organisme référent sont consignés. Cette obligation de moyen de l'opérateur n'a à ce jour, à notre connaissance, pas fait l'objet de contentieux tant vis-à-vis de France Travail que des collectivités ayant abouti à une reconnaissance de leur responsabilité pour manque d'accompagnement effectif./.