

Avis

# Loi pour le Plein Emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA

---

*Pourquoi la loi pour le Plein Emploi expose à des risques d'exclusion sociale et impose l'instauration, dans le cadre des droits et devoirs de l'allocataire du RSA, d'un revenu plancher ?*

---

- Coordonné par Nicolas Duvoux, Président du CNLE
- Co-rapporteuse : Claire Auzuret, Chargée d'études au comité scientifique du CNLE

Mars 2025



# Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA

*Pourquoi la loi pour le Plein Emploi expose à des risques d'exclusion sociale et impose l'instauration, dans le cadre des droits et devoirs de l'allocataire du RSA, d'un revenu plancher ?*

---

## Résumé

Par le présent avis, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) développe une analyse des risques d'exclusion sociale induits par la mise en œuvre de la Loi « Pour le Plein Emploi » et l'accompagnement rénové du Revenu de Solidarité Active (RSA). Le CNLE exprime son inquiétude vis-à-vis d'une loi qui fait porter, de manière disproportionnée, la responsabilité de l'insertion sur les allocataires et ignore les réalités des publics, en même temps que des emplois qui sont susceptibles de leur être proposés ou accessibles en fonction de leur territoire. Cette loi vise à favoriser l'emploi, mais sans s'assurer que les moyens financiers et humains, les règles liées au travail et les mesures d'accompagnement social des personnes éprouvant des difficultés soient bien en adéquation avec cet objectif.

Le CNLE demande notamment un moratoire sur le décret d'application de la Loi portant sur la modification du régime des sanctions, en soulignant les conséquences que ce nouveau régime de sanctions peut avoir en termes de ruptures de droits et de radiations infondées au regard de la situation des personnes. La mise en œuvre de nouvelles mesures de sanction fragiliserait des personnes et ménages (puisque les enfants des allocataires sont concernés) que la société doit protéger. Ce renforcement des sanctions est disproportionné au regard du volume, marginal, des situations de fraudes et étend une suspicion à l'encontre de l'ensemble de la population des bénéficiaires de la solidarité nationale. A minima des garde-fous en termes de publicité, d'information et de recours des personnes au regard des sanctions prononcées à leur encontre doivent être introduits.

Le CNLE considère qu'un équilibre des engagements de la collectivité d'une part, des personnes d'autre part doit être trouvé. Cela conduit à infléchir l'esprit du contrat d'engagement et à revenir à la formalisation de droits et de devoirs réciproques de la collectivité et des personnes. Pour autant qu'il soit conforme à cette vision qui lie les responsabilités en matière d'accompagnement aux ressources et au pouvoir des protagonistes, le CNLE exprime son soutien à un renforcement de l'accompagnement multidimensionnel (non-focalisé exclusivement sur le retour et l'accès à l'emploi), individualisé (prenant en compte les libertés, aspirations et capacités des personnes). Le CNLE souligne la nécessité d'une mise en adéquation des moyens que l'opérateur France travail, les Caisses et les collectivités consacrent à l'accompagnement avec cet objectif.

Le CNLE souligne l'importance de mener à bien une évaluation pluraliste et rigoureuse avant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi. Il rappelle que l'obligation pour les ARSA

d'effectuer 15 heures d'activité exerce une pression démesurée pour les publics, une contrainte susceptible de contribuer à faire perdre au travail d'accompagnement social son sens et enfin de détourner le bénévolat de son caractère libre. En outre, cette exigence d'un nombre d'heures d'activité entre en tension avec les mesures ayant souligné l'importance de mettre les usagers au centre de l'action sociale et médico-sociale ; exigence inscrite dans la définition du travail social dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). La mise en œuvre de la loi est porteuse d'un risque d'augmentation du non-recours aux droits et entre en contradiction avec l'objectif de lutte contre le non-recours porté par le Gouvernement qui donne lieu à l'expérimentation nationale Territoires zéro non-recours (TZNR).

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le CNLE recommande un moratoire sur le décret d'application relatif aux sanctions, un rééquilibrage de l'accompagnement mettant l'accent sur la responsabilité de la collectivité à proposer un parcours d'insertion adapté à chaque situation et enfin, le CNLE demande l'instauration d'un droit à un revenu plancher, dont les contours devront être précisés. Celui-ci compenserait les risques de déstabilisation de la situation des publics en contrepartie des sanctions appliquées en cas de manquement au contrat d'engagement.

# Introduction

---

Depuis le 1er janvier 2025, plusieurs mesures de la loi pour le Plein Emploi du 18 décembre 2023 sont entrées en vigueur, dans l'objectif d'une généralisation de la réforme du service public de l'emploi et d'une rénovation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en particulier des Allocataires du revenu de solidarité active (ARSA) (Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023). Cette loi porte plusieurs ambitions (Direction générale de France Travail, 2024). Elle vise à :

- > Réduire le chômage structurel à 5 % d'ici 2027,
- > Améliorer l'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi, y compris des allocataires du RSA, des jeunes accompagnés vers l'emploi par les missions locales et des personnes en situation de handicap,
- > Réduire les inégalités d'accès à l'emploi,
- > Lutter contre l'exclusion sociale et à moderniser le service public de l'emploi.

Malgré ces ambitions louables affichées, dans un contexte marqué par un faible dynamisme du marché du travail et une tendance à la hausse du chômage, la question de la loi pour le Plein Emploi à atteindre ces objectifs au regard des moyens nécessaires à sa mise en place se pose.

S'inscrivant dans un triptyque composé des réformes de l'assurance chômage, des retraites et de l'emploi, la loi pour le Plein Emploi risque d'exercer une forte pression sur les ARSA et les demandeurs d'emplois, sans apporter de précision sur la qualité des emplois proposés.

Certains textes de cette Loi ont été publiés en 2024, sur la création de l'opérateur France Travail, qui remplace Pôle emploi (Décret n° 2024-606 du 26 juin 2024), les systèmes d'information (Décret n° 2024-1268 du 31 décembre 2024) ou encore les modalités d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Décret n° 2024-1242 du 30 décembre 2024 ; Décret n° 2024-1244 du 30 décembre 2024 ; Décret n° 2024-1269 du 31 décembre 2024). Toutefois, les décrets les plus structurants de cette loi, dont celui portant sur les sanctions, ne sont, à ce jour pas publiés (Annexe 1). **Au 20 février 2025, 13 des 41 décrets nécessaires à l'application de la Loi pour le Plein Emploi sont publiés**, d'après l'Assemblée nationale (2023).

**L'avis du CNLE sur la Loi pour le Plein Emploi est donc produit à un moment d'incertitude** semblable à celui ayant accompagné la mise en œuvre du Revenu de solidarité active (RSA) en 2008. Ces incertitudes portent notamment sur le cadre, le déploiement et les effets de cette Loi. La transformation radicale du Revenu minimum d'insertion (RMI) avait introduit des évolutions à la marge et fait émerger la question du non-recours. Le CNLE se positionne à un moment où les mêmes questions se posent et où des inquiétudes nouvelles émergent. Ainsi, à la lumière des travaux menés par le CNLE (Annexe 2)<sup>1</sup> et sur la base des informations existantes, **cet avis a vocation à souligner les risques individuels et cumulatifs de la loi pour le Plein Emploi agissant sur les processus d'accès aux droits, ainsi que sur les ressources et situations des personnes les plus vulnérables.**

---

<sup>1</sup> Avis portant sur l'accompagnement et l'insertion sociale et professionnelle (CNLE, 2022) ; note de Nicolas Duvoux (2023) traitant du projet de loi pour le plein emploi ; avis sur les sanctions (CNLE, 2024a) ; avis sur le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PMST) (CNLE, 2024b) ; audition du Président du comité scientifique en charge de l'évaluation des réformes de France Travail, François Fontaine, et d'un représentant de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Morad Ben Mezian.

Cet avis aborde le contenu de la loi pour le Plein Emploi **au regard de quatre axes** : celui de ses principes **(I)**, celui du parcours des usagers et des risques cumulatifs associés à la conception de l'accompagnement professionnel et social **(II)**, sur les risques liés à l'instauration d'un nouveau régime de sanctions **(III)**, pour enfin aborder les recommandations du CNLE **(IV)**.

# Sommaire

---

<b>I. La loi pour le plein emploi : questionnements sur les principes et la méthode.....</b>	<b>9</b>
A. Du RMI au RSA « conditionné » : la Loi pour le Plein Emploi au cœur de la philosophie de l'activation.....	9
B. Les modalités de mise en œuvre de la Loi menacent les droits des allocataires et l'objectif de « plein emploi ».....	10
<b>II. La nécessité d'un accompagnement universel et de qualité.....</b>	<b>13</b>
A. Une incertitude sur les ressources budgétaires nécessaires à la réalisation d'un accompagnement effectif des usagers.....	13
B. Les dérives possibles de l'application des « 15 heures d'activité ».....	18
C. Les transformations du travail social.....	19
D. Quel retour à l'emploi ?.....	19
E. Rupture d'égalité de traitement entre les départements.....	20
<b>III. Les risques liés à l'instauration d'un nouveau régime de sanctions.....</b>	<b>21</b>
A. Les effets des sanctions sur la situation des allocataires : un risque accru d'insécurisation des droits des ARSA et de leurs familles.....	21
B. Un renforcement des sanctions qui entre en contradiction avec les politiques de lutte contre le non-recours.....	22
<b>IV. Recommandations du CNLE.....</b>	<b>23</b>
A. Un moratoire sur le décret relatif aux sanctions.....	23
B. Une redéfinition des termes de l'accompagnement.....	23
C. L'instauration d'un revenu plancher.....	23
<b>Bibliographie.....</b>	<b>25</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>28</b>

Face aux risques et enjeux de la réforme, le CNLE recommande :

- **Sur les sanctions** : Un moratoire sur la mise en œuvre des sanctions en attendant qu'une évaluation complète, représentative et participative démontre l'existence d'un accompagnement effectif et individualisé des allocataires sur l'ensemble du territoire national.
- **Sur l'accompagnement renouvelé** : Réaffirme l'importance d'un accompagnement de qualité, individualisé, et respectueux des libertés et aspirations des personnes.
- **Sur la sécurisation** : L'instauration d'un revenu plancher pour éviter les effets néfastes de la réforme et sécuriser les parcours des allocataires.

Le contraste entre le discours politique et la volonté des pouvoirs publics de ménager des exceptions conduit à deux interprétations différentes : soit à une tentative d'amoindrir les risques pour les bénéficiaires, soit à un risque cumulatif de stigmatisation et d'insuffisance de l'accompagnement des publics ciblés, ce qui pose la question de l'équilibre entre symbolisme et efficacité des politiques publiques. Cette symbolique est à entendre aux deux sens du terme : ayant valeur de symbole, et pour l'instant sans véritable traduction dans les faits étant donnée l'absence de moyens dédiés.

## ► I. La loi pour le Plein Emploi : questionnements sur les principes et la méthode

---

Le CNLE invite à considérer les limites d'une approche de la lutte contre la pauvreté centrée sur le retour et l'accès à l'emploi, quelle que soit la qualité de l'emploi, quelle que soit les opportunités fournies par le tissu économique du bassin de vie, quel que soit le contexte économique ou les caractéristiques des publics (incapacité, freins à la reprise d'emploi, etc.). Les sorties de pauvreté reposent sur un cumul de facteurs (logement, situation familiale, situation résidentielle, santé, formation, réseaux de sociabilité, accompagnement social, etc.). Le CNLE reconnaît l'existence, avec le Pacte des solidarités, d'une action multidimensionnelle de lutte contre la pauvreté mais réaffirme que cette vision doit être intégrée à la rénovation des prestations sociales et de l'accompagnement qui leur est lié.

En effet, la loi pour le Plein Emploi marque un tournant dans l'évolution des politiques sociales : en renforçant la conditionnalité du versement du RSA, elle s'inscrit dans **une logique d'activation** accrue des allocataires, porteuse d'un risque d'accentuation de leur stigmatisation et de leur précarisation **(A)**. La mise en œuvre de cette loi soulève de **nombreuses inquiétudes et comporte des limites**, notamment en raison d'une évaluation incomplète et des risques d'un accompagnement insuffisant au regard des moyens dédiés, qui remettent en question son efficacité et ses effets sur les droits et parcours des usagers **(B)**.

### A. Du RMI au RSA « conditionné » : la loi pour le Plein Emploi au cœur de la philosophie de l'activation

Si l'instauration du RSA en 2008 avait déjà opéré un premier tournant vers **l'activation des allocataires de minima sociaux** en confirmant un mouvement de remise en cause du contrat social (1), la loi pour le Plein Emploi semble opérer un basculement en la matière (2). **Ce basculement fragilise la situation des allocataires, qui évoluent désormais dans un environnement politique stigmatisant.** Les conséquences de cette évolution peuvent être ressenties à chaque étape de leur parcours.

#### 1. Les évolutions de l'État social au regard de l'activation

Depuis la mise en place du RMI en 1988, qui reposait sur un équilibre entre les droits et les devoirs des allocataires et de la collectivité (Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988), l'action publique a progressivement évolué vers une approche davantage centrée sur l'incitation au retour à l'emploi et sur le renforcement des exigences d'autonomie des allocataires de minima sociaux, notamment avec **la transformation en 2008 du RMI en RSA** (Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008). Le RSA conditionne désormais son versement à la réalisation d'actions facilitant l'insertion professionnelle et sociale, dans le cadre d'un contrat d'engagement, n'étant plus qualifié de « réciproque ». **Cette orientation incitative à l'emploi s'est renforcée** avec l'introduction en 2023 d'une obligation de 15 heures d'activité hebdomadaires pour les ARSA et l'ensemble des demandeurs d'emplois (Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023).

Néanmoins, cette approche alimente une **suspicion croissante sur la volonté réelle des allocataires de retrouver un emploi**, et ce, bien que de nombreux travaux montrent que les demandeurs d'emploi, notamment **les personnes pauvres, sont « loin d'être inactives »**

(AequitaZ, Secours Catholique, 2023). Elle alimente aussi une **stigmatisation accrue des allocataires** (ATD Quart-Monde, 2025) et accentue les dispositifs de contrôles et de sanctions envers ces derniers, créant parfois **des formes de maltraitance institutionnelle** (ATD Quart-Monde, 2024).

Par ailleurs, la **décentralisation des politiques d'insertion confère aux départements un rôle majeur dans la mise en œuvre des dispositifs d'activation** (Hemcker, 2017), qui engendre des **disparités importantes dans l'application des mesures**. La réglementation vis-à-vis des sanctions a un rôle majeur pour réguler les décisions prises localement envers des allocataires, raison pour laquelle le CNLE se prononce pour un moratoire sur la publication du décret relatif à celles-ci.

## 2. La loi pour le Plein Emploi : un basculement avéré

La loi pour le Plein Emploi s'inscrit dans les **évolutions récentes du droit social et d'une politique de l'emploi**. Elle incarne l'aboutissement d'un processus de **renversement de la dette sociale** par l'instauration symbolique d'un nombre d'heures d'activité (Doresse, Pajares y Sanchez, 2024).

Elle repose sur l'idée que **l'emploi est la solution à la pauvreté<sup>2</sup>**, sans prendre en compte les aspirations ni les effets d'emplois précaires sur la situation, notamment en termes de santé, des personnes. Pourtant, les alertes sur l'activation des bénéficiaires et ses risques sont anciennes (Castel, 2007 ; Duvoux, 2011).

Cette loi impose l'**inscription automatique** à France Travail, des ARSA, des jeunes accompagnés vers l'emploi en missions locales et des personnes en situation de handicap (Code du travail, 2025) et généralise une logique de standardisation des mécanismes d'orientation. Dans le détail, la Loi définit **trois parcours d'accompagnement**, la signature d'un **contrat d'engagement** entre le demandeur d'emploi et l'organisme référent, l'introduction d'une **obligation de 15 heures d'activité** se rapportant à « des actions de formation, d'accompagnement et d'appui » à l'insertion et à l'emploi (Loi, n° 2023- 1196 du 18 décembre 2023, p. 2), et l'introduction d'une **nouvelle sanction dite de « suspension-remobilisation »**.

Or, ce renversement porte des **atteintes fortes à notre État social** : il remet en cause l'universalité des droits sociaux et risque d'aggraver les inégalités, en incitant les allocataires à accepter des emplois précaires pouvant nuire à leur avenir professionnel et leur santé.

## B. Les modalités de mise en œuvre de la Loi menacent les droits des allocataires et l'objectif de « plein emploi »

Au regard des éléments d'information dont il dispose, le **CNLE considère que la généralisation du « RSA rénové » présente le caractère d'une décision hâtive**. En effet, l'évaluation des expérimentations a permis de dégager des premières tendances mais reste à ce jour parcellaire (Ministère du travail et de l'emploi, 2024). Bien que s'appuyant sur une double méthodologie quantitative et qualitative, cette évaluation présente plusieurs insuffisances relatives à la représentativité des territoires concernés **(1)**, et ainsi au caractère significatif de ses résultats **(2)**.

---

<sup>2</sup> Les politiques de solidarité accordent une place centrale à l'emploi comme levier de lutte contre la pauvreté. Toutefois, le Pacte des solidarités ne se limite pas à cet aspect : il vise aussi à prévenir la pauvreté dès l'enfance, améliorer l'accès aux droits et promouvoir une transition écologique solidaire (Gouvernement, 2023). Malgré ces ambitions, le collectif Alerte critique un manque de moyens et l'absence d'un plan chiffré pour éradiquer la pauvreté, estimant que les engagements initiaux ne sont pas tenus (Collectif Alerte, 2024).

## 1. Une insuffisance de l'évaluation en elle-même

Le CNLE tient à rappeler que **la généralisation du RSA « rénové » intervient avant la publication des résultats de l'évaluation quantitative de l'expérimentation.**

Dans le cadre de la préfiguration de France Travail, et dans le prolongement des expérimentations du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) menées entre 2018 et 2022, des expérimentations territoriales portant sur l'accompagnement rénové des ARSA ont été conduites, en 2023, dans 18 territoires volontaires. L'évaluation de ces expérimentations a été confiée, par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), au groupement Amnyos - Pluricité, mi-2023 (*Ibid.*, 2024).

Les expérimentations portant sur l'accompagnement rénové des ARSA ont été conduites dans 18 territoires, mais l'évaluation de celles-ci a été menée seulement à l'aide de 8 monographies, **non représentatives** de la forte hétérogénéité des situations rencontrées par les territoires, notamment en termes de contexte partenarial. En effet, cette évaluation a été conduite sur la base du volontariat. Elle a aussi été menée dans des territoires au sein desquels les acteurs locaux avaient l'habitude de travailler ensemble. Cet aspect laisse donc supposer que les problèmes liés à la coordination territoriale resteront majoritaires lors du changement d'échelle : en cela, ils compromettent la généralisation du dispositif d'accompagnement rénové du RSA.

## 2. Une insuffisance de l'évaluation quant à ses résultats effectifs

L'évaluation souligne qu'un renforcement des moyens et une meilleure coordination des acteurs améliore significativement la qualité et l'adéquation de l'accompagnement proposé aux allocataires. Le CNLE prend note de ces résultats et rappelle son attachement à la généralisation, de manière homogène sur le territoire, d'un accompagnement de qualité, individualisé et conçu comme un droit supplémentaire vis-à-vis de la prestation monétaire.

Cependant, dès lors que la réforme s'opère en l'absence de moyens dédiés - une situation, le CNLE insiste sur ce point, qui est amenée à être la règle dans le contexte budgétaire très tendu et des moyens limités de France Travail au moment de la généralisation - les résultats de l'évaluation menée par le groupement Amnyos - Pluricité mettent en exergue **les faiblesses de l'accompagnement rénové des ARSA.**

Le rapport confirme en effet les **difficultés de recrutement** des professionnels et les **défis liés à l'orientation des allocataires**, dont les profils sont, de surcroît, très hétérogènes.

Bien que l'évaluation de l'expérimentation ait été menée dans des territoires où les acteurs du service de l'emploi et de l'insertion avaient l'habitude de travailler ensemble, le rapport souligne aussi une **insuffisante coordination** entre ces derniers (utilisation d'outils différents, cloisonnement persistant entre les professionnels du social et du placement, etc.) et pointe des **systèmes d'informations défectueux**.

Il met également en exergue **l'insatisfaction des professionnels et des usagers concernant les 15 heures d'activité obligatoires**, notamment en termes de contraintes administratives pour les premiers et de perception négative pour les seconds.

Enfin, si les résultats de l'évaluation montrent que l'accompagnement rénové des ARSA a favorisé la relation de confiance entre les allocataires et les référents de parcours, ses conclusions

appellent à une alerte au gouvernement sur **ses faiblesses structurelles** (systèmes d'informations défectueux, absence de coordination entre les acteurs et entre les services, hétérogénéité des modes de suivis, etc.) (Ministère du travail et de l'emploi, 2024), également relevées par un rapport de la Cour des Comptes portant sur le revenu de solidarité active (Cour des comptes, 2022).

La généralisation hâtive des expérimentations menées sur l'accompagnement rénové des ARSA pose une question méthodologique centrale : **quelle est la place de l'évaluation dans la décision publique si celle-ci est incomplète et qu'une généralisation est menée avant la publication des résultats ?**

Ce point n'est pas nouveau mais l'effectivité de la promesse d'un accompagnement individualisé et de qualité doit être précisément évaluée au regard des risques que la réforme comporte pour les allocataires. En ce sens, il apparaît nécessaire de prévoir une évaluation représentative des disparités de mise en œuvre et de moyens des départements d'une part, et en termes qualitatifs d'autre part. Surtout, des **mécanismes de participation locale** des personnes concernées par la réforme doivent être déployés, afin de recueillir des témoignages nourrissant le volet qualitatif de la démarche.

**Sans cette évaluation, les risques liés à une potentielle ineffectivité du parcours d'accompagnement tel qu'il a été pensé seront nécessairement sous-estimés, alors même que les sanctions seront, quant à elles, effectives.**

**En l'état de l'évaluation, la mise en œuvre du volet sanction ne peut être réalisée sans l'assurance de l'effectivité du volet accompagnement. C'est pourquoi le CNLE préconise un moratoire sur le volet sanction de la réforme.**

## ► II. La nécessité d'un accompagnement universel et de qualité

L'accompagnement doit garantir aux allocataires une insertion sociale et professionnelle durable, sans se réduire à une simple contrainte administrative.

**Le CNLE approuve la perspective d'un renforcement de l'accompagnement des allocataires mais il appelle à un rééquilibrage substantiel de l'équilibre des responsabilités par rapport au contrat d'engagement prévu dans la loi pour le Plein Emploi. Le CNLE appelle en effet à un engagement, dans l'accompagnement des allocataires et la lutte contre la pauvreté, des divers parties prenantes : de l'État qui définit les politiques publiques, des collectivités territoriales qui mettent en place des actions locales, des opérateurs de terrain (France Travail, Caisses d'allocations familiales (CAF), missions locales, etc.) qui accompagnent et suivent les allocataires, et des employeurs, qui peuvent faciliter l'insertion professionnelle des publics éprouvant des difficultés, de manière à remettre au centre, les responsabilités de la collectivité. En effet, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne doit pas être seulement une affaire individuelle, mais une responsabilité collective.**

Le CNLE recommande de s'appuyer, dans la conception de l'accompagnement, sur l'article D124-1-1 du Code de l'action sociale et des familles (2017) (Annexe 3). À ce jour, plusieurs dimensions marquent un écart entre cette conception et les orientations retenues par la Loi. Parmi les facteurs déterminants de cet écart, le CNLE souligne la question de l'adéquation des ressources budgétaires **(A)**, les risques liés à l'obligation des 15 heures d'activité **(B)**, les transformations du travail social **(C)**, l'accès à un emploi décent **(D)** et l'inégalité de traitement entre les départements **(E)**.

Assurer un accompagnement individualisé et de qualité implique de prévenir ces écarts et d'adapter les dispositifs aux réalités des allocataires, des professionnels et des territoires pour mettre la conception de l'accompagnement inscrite dans la Loi en conformité avec les attendus du droit positif en la matière. Nombre des dispositions prévues par la Loi et réformant les procédures d'inscription, d'orientation et de signature du contrat d'engagement sont placées dans une dépendance étroite des moyens dont disposent les collectivités pour assurer une prise en charge de qualité.

### A. Une incertitude sur les ressources budgétaires nécessaires à la réalisation d'un accompagnement effectif des usagers

Les départements ont un rôle clé dans l'accompagnement des ARSA. En réorganisant l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'objectif de la loi pour le Plein Emploi est d'assurer « un accompagnement intensif, effectif et individualisé, adapté aux besoins des individus, en s'appuyant sur un partenariat renforcé entre [France Travail] et le Département, sur la pluralité des expertises locales et la richesse des ressources disponibles, en mobilisant les employeurs et l'ensemble des acteurs de l'insertion dans l'emploi, dans le cadre d'une gouvernance plus efficace » (Ministère du travail et de l'emploi, 2024, p. 7). En termes de gouvernance, la loi pour le Plein Emploi prévoit que tous les acteurs de l'insertion et de l'emploi travaillent ensemble, de manière organisée pour mieux aider les personnes à la recherche d'un emploi.

Toutefois, **cette gouvernance pose la question des moyens alloués** : sans ressources suffisantes, elle fait courir des risques aux allocataires quant à leurs orientation et accompagnement effectifs,

en raison des inégalités propres aux territoires (nombre d'allocataires, nombre de professionnels, nombre et type d'offres d'emploi et de formations présentes, etc.) d'une part, et des inégalités liées au déploiement de la coopération territoriale (nombre et types d'infrastructures présentes dans le territoire, orientation et volonté politique, etc.) d'autre part.

### 1. Une automatisation de l'inscription à France Travail des ARSA : levier pour l'accompagnement ou contrainte administrative supplémentaire ?

Dans le cadre de la loi pour le Plein Emploi, sauf exceptions pour certains territoires, notamment d'Outre-mer, la gestion des ARSA et des demandeurs d'emploi est principalement assurée par les Conseils départementaux et France Travail.

#### La situation des Outre-Mer

Dans certains territoires d'Outre-Mer – à Mayotte, en Guyane et à La Réunion, c'est l'État qui assure le financement du RSA<sup>3</sup>. L'ordonnance n° 2024-534 du 12 juin 2024 adapte la loi pour le Plein Emploi aux spécificités des territoires ultramarins. En particulier, concernant les Comités territoriaux pour l'emploi (CTE), présidés conjointement par l'État et les autorités locales, ceux-ci sont créés en Guadeloupe, à La Réunion, en Guyane, en Martinique et à Mayotte ; mais à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, un comité unique est instauré. Au niveau de l'orientation des demandeurs d'emploi, en Guyane, à la Réunion et à Mayotte, c'est France Travail qui gère l'orientation des ARSA, avec une possible délégation aux CAF. C'est aussi France Travail qui décide d'éventuelles radiations d'allocataires sur proposition des CAF. En matière de contrôle des engagements des demandeurs d'emploi, les CAF ou l'organisme gestionnaire à Mayotte peuvent suspendre ou supprimer le RSA, sur proposition de France Travail ou des organismes référents. Enfin, concernant les contrats d'engagement des demandeurs d'emploi, les territoires d'Outre-Mer ont jusqu'à trois ans pour les appliquer.

14

Depuis janvier 2025, **tous les ARSA, conjoints inclus, les jeunes accompagnés vers l'emploi en missions locales**, c'est-à-dire en Contrat d'engagement jeunes (CEJ) et en Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacéa), **et les personnes en situation de handicap, sollicitant un accompagnement spécialisé sont inscrites en tant que demandeurs d'emploi** à France Travail. Cette inscription leur permet d'accéder aux services proposés par l'opérateur et de renouveler leur inscription mensuelle en tant que demandeur d'emploi.

Toutefois, dès l'entrée dans le dispositif, un premier risque se rapporte à la **non-réception ou à une réception tardive** du courrier informant de l'inscription à France Travail et de la **double actualisation** (trimestrielle pour la CAF et mensuelle pour France Travail des demandeurs d'emploi)<sup>4</sup> qui peut être à l'origine de lourdeurs administratives pour les allocataires et de non-recours aux droits

<sup>3</sup> L'État assure aussi une partie du financement du RSA en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées Orientales depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, et en Ariège, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>4</sup> Deux types de publics sont dispensés de l'actualisation mensuelle à France Travail : les demandeurs d'emploi qui ne perçoivent pas d'indemnisation de France Travail et les ARSA engagés dans un parcours d'accompagnement social (Arrêté du 6 janvier 2025).

## 2. Les nouveaux mécanismes d'orientation des demandeurs d'emploi

Jusqu'à présent l'orientation des allocataires vers un organisme chargé d'assurer leur accompagnement était assurée par les Conseils départementaux pour les ARSA et par France travail pour les personnes non ARSA. **Désormais, c'est l'opérateur France Travail qui procède à cette orientation.**

Ainsi, à la suite de l'inscription, la décision d'orientation repose sur un premier rendez-vous téléphonique entre un conseiller de France Travail et l'allocataire, et s'appuie sur **des critères nationaux** : elle doit tenir compte « du niveau de qualification de la personne, de sa situation au regard de l'emploi, de ses aspirations et, le cas échéant, des difficultés particulières qu'elle rencontre, notamment en matière de santé, de logement, de mobilité et de garde d'enfants ou tenant à sa situation de proche aidant » (Code du Travail, 2023). Elle peut aussi s'appuyer sur **des algorithmes** se basant sur les informations fournies, à France Travail, par l'allocataire lors de son inscription et proches de celles recueillies par questionnaire par les Conseils départementaux.

Les nouveaux mécanismes d'orientation des demandeurs d'emploi peuvent leur faire courir le risque d'une mauvaise appréhension de leur situation, entraînant l'inscription dans un type d'accompagnement ne correspondant pas à leurs souhaits, besoins ou capacités. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces désajustements, le risque de leur survenue est bien sûr accru par la réduction des moyens dans le cadre de la généralisation, notamment au regard de l'évaluation ayant porté sur des territoires volontaires.

- > Une **mauvaise appréhension** de leur situation lors du 1er rendez-vous téléphonique, et donc l'inscription dans un type d'accompagnement ne correspondant pas à leurs besoins.
- > Un **partage des systèmes d'informations non consolidé** entre les acteurs de l'insertion et de l'emploi et / ou à un manque de données sur la situation des allocataires. Alors que des systèmes informatiques partagés favoriseraient une meilleure coopération territoriale et une meilleure harmonisation entre les acteurs de l'insertion et de l'emploi quant à l'accompagnement et au suivi des allocataires, leur mise en place reste à opérer.

Le manque de partage de systèmes d'informations a déjà fait l'objet de recommandations dans le cadre de l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP)<sup>5</sup>. Néanmoins, ce partage peut aussi être à l'origine de risques en termes de protection des données : il peut porter atteinte aux libertés individuelles, notamment en matière de données personnelles. À ce titre, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (2024) alerte sur les risques de sécurité liés à l'ouverture massive des accès aux systèmes d'informations de France Travail. Elle insiste sur la nécessité de limiter la collecte et la conservation de données sensibles, notamment pour garantir la protection des personnes vulnérables, et appelle à mieux encadrer les finalités et destinataires des données traitées. De la même manière, dans la décision n° 2023-885 DC du 14 décembre 2023, le Conseil constitutionnel (2023) a censuré le partage d'informations entre les acteurs du réseau pour l'emploi, jugé contraire au droit au respect de la vie privée.

<sup>5</sup> Dans son troisième rapport annuel, le comité d'évaluation de la Stratégie pauvreté recommandait « d'améliorer les systèmes d'information des départements afin de renforcer l'efficacité de l'action sociale, faciliter la vie des usagers et disposer des données nécessaires à l'évaluation des politiques publiques. Pour cela, il encourageait un dialogue stratégique entre l'État et les départements sur le développement, le financement et les objectifs des systèmes d'information » (France Stratégie, 2022, p. 7).

- > **L'utilisation d'algorithmes défavorables à certains groupes de populations à risque** peut aussi donner lieu à une mauvaise appréhension de la situation des allocataires **et / ou être à l'origine d'une déshumanisation de l'accompagnement** préjudiciable aux allocataires.
- > La **taille des portefeuilles** de chaque structure peut également engendrer une mauvaise orientation des allocataires. À ce titre, l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de la santé (ANDASS) prône un accompagnement adapté aux moyens et une autonomie locale dans l'orientation des allocataires (ANDASS, 2024). De la même manière, dans le cadre de l'accompagnement des ARSA, la Cour des comptes recommande, entre autres, d'ajuster les ressources humaines en fonction des charges de travail des professionnels (Cour des comptes, 2025).
- > Les nouveaux mécanismes d'orientation des demandeurs d'emploi pourraient également renforcer **la standardisation des procédures**. Le transfert de la mission d'orientation des ARSA vers France Travail expose les dossiers des ARSA à un risque accru de traitement uniforme, au même titre que **les insuffisances de moyens** des départements. Dès lors, des allocataires risquent d'être orientés dans un parcours d'accompagnement sans en avoir le choix.

### 3. Les trois parcours d'accompagnement prévus par la loi pour le Plein Emploi

En fonction de l'analyse de la situation de l'allocataire, la loi pour le Plein Emploi prévoit **trois types de parcours d'accompagnement** :

- > Un parcours d'accompagnement à **vocation d'insertion professionnelle** qui concerne les demandeurs d'emploi proches du marché du travail, effectué par France Travail ;
- > Un parcours d'accompagnement à **vocation d'insertion socioprofessionnelle** visant les personnes travaillant ou étant proches du marché du travail mais confrontées à des freins / obstacles structurels pour s'insérer durablement sur le marché du travail, pris en charge par les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations ou les missions locales ;
- > Et un parcours d'accompagnement à **vocation d'insertion sociale** pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, qui est assuré par le département (Code du travail, Article L.5411-5-1).

Une fois les ARSA orientés vers l'organisme le plus adapté à leur situation (en fonction de la décision d'orientation), ils entrent dans un parcours d'accompagnement, qui commence par l'établissement d'un « diagnostic socio-professionnel global ».

#### □ Le diagnostic socio-professionnel global

Le **diagnostic global de la situation** d'un allocataire s'appuie sur un entretien conduit entre lui et son référent de parcours et sur les données recueillies lors de son orientation. Il se base sur un référentiel partagé entre les acteurs du réseau pour l'emploi et l'allocataire et constitue le « premier acte d'accompagnement du demandeur d'emploi », dans la mesure où il sert ensuite de base pour élaborer le contrat d'engagement (Arrêté du 21 novembre 2024).

Or, les ressources budgétaires nécessaires à la réalisation d'un accompagnement effectif et de qualité des allocataires sont variables selon :

- > **La nature des compétences des professionnels.** Par exemple, l'orientation des ARSA requiert des compétences « sociales » spécifiques que ni la formation des conseillers de France Travail, ni le recours à l'intelligence artificielle ne semblent pouvoir garantir. Pourtant, cette orientation détermine la phase d'accompagnement qui suit. Plus elle est rapide et pertinente, plus le parcours de l'allocataire sera fluide et son accompagnement adapté.
- > **Le nombre d'allocataires présents dans un territoire, le nombre de professionnels accompagnants et le nombre de places disponibles au sein des structures accompagnantes.**
- > **Le nombre et les types d'infrastructures, y compris numériques, implantées dans le territoire. Or, la qualité de l'accompagnement effectif des allocataires et la mise en place des réorientations dépendent de la coordination des acteurs locaux, des moyens financiers des départements et des outils numériques partagés.**

La loi pour le Plein Emploi instaure une nouvelle gouvernance nationale et territoriale. Celle-ci repose sur le Comité national pour l'emploi (CNE), qui définit les orientations en matière de concertation, de coordination, de coopération et de co-construction des acteurs de l'emploi et de l'insertion, et sur les Comités territoriaux pour l'emploi (CTE), chargés de la mise en œuvre. Ces comités territoriaux se déclinent aux niveaux régionaux, départementaux et locaux.

Par ailleurs, **une gestion administrative** mettant l'accent sur des objectifs quantitatifs en termes de taux de retour à l'emploi et de rendement des professionnels en termes d'accompagnement peut nuire à la qualité de celui-ci. Il peut inciter les professionnels à privilégier l'accompagnement des allocataires dont les situations sont les moins complexes, être à l'origine d'un accroissement des contrôles effectués auprès des allocataires, et faire perdre aux professionnels le sens de leur travail en les soumettant à l'atteinte d'objectifs liés à des quotas.

#### ❑ Le contrat d'engagement : de son élaboration à sa signature

Dans l'esprit de la Loi, lors de la phase de diagnostic, l'allocataire a un mois à partir de la notification de la décision d'orientation pour **signer un contrat d'engagement** avec la personne référente. Ce contrat :

- > Précise **le rôle de l'organisme référent** de l'allocataire, en termes d'accompagnement personnalisé, de proposition de formations, d'aide à la levée des freins à l'emploi, etc.,
- > **Définit les obligations du demandeur d'emploi**, en matière d'assiduité aux actions prévues et de participation à son insertion,
- > Inclut un plan d'actions, dont ce qui est entendu par une « **Offre raisonnable d'emploi** » (**ORE**)<sup>6</sup>, qui fixe les objectifs d'insertion du demandeur d'emploi et adapte l'intensité de son accompagnement à ses besoins,
- > Est assortie de **15 heures d'activité obligatoires**. Toutefois, la réalisation de ces heures peut être limitée, « sans pouvoir être nulle, pour des raisons liées à la situation individuelle de l'intéressé ». En particulier, « les personnes rencontrant des difficultés particulières et avérées en raison de leur état de santé, de leur handicap, de leur invalidité ou de leur

<sup>6</sup> « Les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi comprennent la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu » (Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023).

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 »<sup>7</sup>.

- > Et est **réévalué périodiquement**, de manière à s'ajuster à l'évolution de la situation de la personne et de façon à « accroître [s]es perspectives de retour à l'emploi » (Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023, p. 3).

Si ce contrat n'est pas signé par l'allocataire au terme du délai d'un mois, celui-ci s'expose à des sanctions, telles que la suspension temporaire du versement du RSA, à une réduction du montant de son allocation, voire à la suspension complète du droit au RSA si le refus est prolongé ou répété. Ainsi, compte tenu de cette exposition, il est essentiel de prévoir les potentiels défauts pouvant survenir au cours de l'élaboration, pour une plus grande sécurisation de l'allocataire.

Le **délai court** d'un mois entre la décision d'orientation et la signature du contrat d'engagement laisse peu de temps à l'allocataire pour s'approprier les démarches et le contenu du contrat, et ce, d'autant plus que la **relation asymétrique** entre l'agent référent et l'ARSA peut le conduire à accepter le contenu du contrat et à passer sous silence ses difficultés propres. Le risque d'un consentement mi-libre / mi-éclairé de l'allocataire lors de la signature du contrat d'engagement est donc fort.

De plus, si la situation globale de l'allocataire est mal appréhendée, la **définition d'une offre raisonnable d'emploi** pourrait ne pas correspondre à sa situation et ses aspirations effectives, au même titre que la **définition du nombre d'heures d'activité** auquel il sera soumis. En particulier, l'objectif des 15 heures d'activité pose de nombreuses questions : en premier lieu, il peut susciter chez l'allocataire un **sentiment de devoir se justifier** face à un soupçon d'inactivité, qui peut être accru par la contrainte administrative d'obtenir une traçabilité des heures d'activité. Ceci peut aussi affecter la relation de confiance entre le référent et l'allocataire, voire favoriser le non-recours à la prestation. En second lieu, la réalisation d'heures d'activité risque **d'accroître les inégalités entre les ARSA et les autres demandeurs d'emploi**, voire de renforcer la stigmatisation associée au statut d'ARSA. En troisième lieu, certains publics, comme des entrepreneurs à bas revenus, vont se retrouver contraints à consacrer 15 heures à des démarches d'insertion alors même qu'ils manquent de temps en raison d'un travail peu rémunérateur.

## **B. Les dérives possibles de l'application des « 15 heures d'activité »**

L'application des 15 heures d'activité obligatoires a été très débattue. Elle comporte un caractère symbolique que le CNLE regrette, la fixation d'un nombre d'heures renvoyant à l'idée d'une contrepartie et d'une gestion quantitative de situations humaines complexes.

Plus précisément, se référer à 15 heures d'activité obligatoires risque d'induire de la confusion sur la place et le rôle du bénévolat. Tout d'abord, **la définition de ces activités varie selon les professionnels**, ce qui peut entraîner un glissement vers du travail gratuit ou la substitution à des emplois publics et privés. Ensuite, l'application de ces heures d'activité pose la **question du bénévolat imposé et non choisi**, remettant ainsi en question sa gratuité et la liberté associative. De plus, cette mesure pourrait **entrer en concurrence avec les emplois du secteur de l'Insertion par l'activité économique (IAE)** et favoriser des « chantiers d'insertion déguisés » (Collectif IAE, 2023 ; Coorace, 2023). **Enfin, des acteurs critiquent la mesure imposant aux ARSA une obligation d'au moins 15 heures d'activité** par semaine sous peine de sanctions :

<sup>7</sup> Dans certains territoires, les exemptions concernent jusqu'à 20 % des bénéficiaires (Ministère du travail et de l'emploi, 2024a).

- > **La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCFH)** estime que cette mesure porte atteinte aux droits fondamentaux, notamment au droit à un niveau de vie suffisant et à une insertion sociale librement choisie. Elle dénonce également le risque d'exclusion des personnes en situation de pauvreté lié à cette mesure et estime qu'elle porte atteinte aux libertés individuelles (CNCDH, 2025).
- > **La Fédération Coorace**, qui rassemble des entreprises d'utilité sociale territoriale et qui réunit en grande partie des adhérents issus de l'insertion par l'activité économique, regrette le « caractère obligatoire des 15 heures d'activité ». Elle demande une « interprétation large des critères d'exemption » prévus par la Loi « afin que ces 15 heures soient adaptées aux besoins et réalités de vie de tous » (AEF, 2025a).

### C. Les transformations du travail social

La réforme pour le Plein Emploi **transforme également le travail social** en renforçant la charge administrative des référents, qui doivent alimenter des outils de suivi spécifiques, réduisant ainsi le temps consacré à l'accompagnement des allocataires, pourtant au cœur de leur métier (Ministère du Travail et de l'Emploi, 2024). Cette **bureaucratization rigidifie l'accompagnement** et peut entraîner une perte de sens pour les professionnels. Cette perte de sens préexiste comme l'a montré le récent Livre Blanc sur le travail social (Ministère du Travail, de la santé, des solidarités et des familles, 2023) ; elle est d'autant plus problématique qu'elle contribue à une crise de l'attractivité des métiers du social.

Dans ce cadre, certains référents pourraient **privilégier des actions intensives en heures** « sans que ce soit toujours justifié par rapport [aux] besoins réels » des allocataires (Ministère du Travail et de l'Emploi, 2024), et ainsi renforcer la pression sur les structures de solidarité. Ces dernières risquent d'être instrumentalisées pour mettre en œuvre la réforme, en intégrant des ressources humaines imposées par les collectivités et en supportant des obligations administratives accrues, au détriment de leur mission sociale.

L'obligation des 15 heures d'activité se trouve ainsi dans une impasse : la volonté d'en évaluer la pertinence sur le parcours des allocataires, par un suivi consolidé fiable, contraint à en rigidifier le processus, et à porter atteinte à la souplesse nécessaire à une réelle individualisation de l'accompagnement, tout en favorisant une perte de sens pour les référents. L'alternative étant de ne retenir qu'une version allégée du nombre d'heures, faisant douter en retour de la pertinence de ce symbole au regard de la réalité des situations et des nécessités de l'action publique.

### D. Quel retour à l'emploi ?

La définition d'une « offre raisonnable d'emploi » contenue dans la loi pour le Plein Emploi est susceptible **d'accentuer la pression sur les demandeurs d'emploi**, en particulier les ARSA, si elle ne prend pas en compte l'évolution du dynamisme économique national et local. Son application inégale selon les territoires risque d'accentuer les disparités. À ce titre, les travaux du CNLE sur l'analyse de l'évolution de la pauvreté soulignent que la recherche du plein emploi ne suffit pas à éradiquer la pauvreté, du fait de l'existence d'emplois précaires sur le marché du travail (CNLE, 2024b, 2025).

**La pression s'opérant sur les allocataires**, du fait de la définition d'une ORE, **est susceptible de les faire basculer vers des formes de précarités professionnelles subies**, avec un impact spécifique sur la situation des femmes. En effet, le dynamisme, hétérogène, des bassins d'emploi peut jouer dans l'acceptation d'une ORE, renvoyant notamment les allocataires vers des branches professionnelles où les métiers, aux conditions de travail dégradées, sont en tension (aide à domicile, Établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (Ehpad), etc.). À ce titre, dans le cadre du Plan national pour l'inclusion (PNAI), le Mouvement national des chômeurs et des précaires recommandait de « garantir une activité librement choisie et bien rémunérée ».

Enfin, la question des **allers-retours entre emploi précaire et RSA**, ainsi que les effets d'aubaine liés à la prime d'activité et aux délais de carence, doit être examinée.

Ces différents risques soulèvent la question de **la définition à donner à un « emploi décent »**, permettant de sortir durablement de l'assistance sans mettre sa santé en péril.

### **E. Rupture d'égalité de traitement entre les départements**

Certains départements, faute de moyens pour internaliser les prestations d'accompagnement, **délèguent cette mission à des prestataires privés**. Cette externalisation peut conduire à un accompagnement de moindre qualité, souvent jugé inadapté, avec des groupes de formation étant composés de personnes aux profils très hétérogènes et avec des méthodes perçues comme infantilisantes par les allocataires. À l'inverse, d'autres départements **choisissent de financer une partie des nouvelles dépenses induites pour les ARSA par l'obligation des 15 heures d'activité**. Dès lors, on peut assister à une **rupture d'égalité de traitement entre les départements**, particulièrement dommageable pour les allocataires dans les départements moins bien dotés.

### ► III. Les risques liés à l'instauration d'un nouveau régime de sanctions

---

La généralisation de la réforme s'inscrit dans la promesse d'un accompagnement « plus personnalisé » des ARSA, en contrepartie de « manquements » plus sévèrement sanctionnés. Alors que la première promesse présente de faibles chances d'être tenue, il convient que le déploiement de la sanction dite de « suspension remobilisation », dont l'introduction est prévue dans le futur décret « droits et devoirs », fasse l'objet d'un **moratoire au regard des risques qu'elle induit pour la sécurisation** des droits des ARSA et de leurs familles. En effet, un ensemble, cumulatif, de risques se fait jour pour les allocataires dès lors qu'ils seraient pris dans ce nouveau régime.

En particulier, pour les ARSA ne respectant pas les obligations associées à leur contrat d'engagement, la loi pour le Plein Emploi introduit une **nouvelle sanction, dite de « suspension-remobilisation »**, qui permet au Conseil départemental ou à France Travail de suspendre (temporairement) le versement du RSA si un allocataire n'élabore pas de « contrat d'engagement », ou ne respecte pas une partie de ses obligations. Toutefois, si l'ARSA se conforme après-coup à ses obligations, il pourra récupérer rétroactivement les sommes perdues dans la limite de trois mois de versement du RSA.

Au regard de cette situation, le CNLE tient tout d'abord à souligner **l'absence de statistiques claires sur les sanctions**. En effet, suite à la publication de l'avis sanctions du CNLE (2024a), les autorités compétentes maintiennent une publication irrégulière des données. De plus, **le décret portant sur les sanctions** qui doit préciser les durées de suspension et de suppression des allocations chômage ou du RSA, ainsi que les conditions de radiation, n'est, à ce jour, **pas publié : il fait porter sur les personnes un flou juridique préjudiciable**. Le CNLE manque donc de visibilité sur son contenu.

En l'absence de données claires et d'un cadre juridique stabilisé, l'instauration d'un nouveau régime de sanctions peut fragiliser l'accès aux prestations sociales et l'accompagnement des allocataires : d'une part, les effets directs et indirects des sanctions risquent d'aggraver la précarité des allocataires et de compromettre leur insertion durable sur le marché du travail **(A)**, d'autre part cette mesure va à l'encontre des politiques de lutte contre le non-recours aux prestations sociales **(B)**.

#### A. Les effets des sanctions sur la situation des allocataires : un risque accru d'insécurisation des droits des ARSA et de leurs familles

La sanction dite de « suspension-remobilisation » **fait courir deux grandes types risques aux allocataires** du fait de ses effets indirects et directs.

Tout d'abord, la crainte de l'effet « sanction » peut avoir des **effets d'anticipation** sur la situation des allocataires. En effet, pour répondre aux obligations posées par le contrat d'engagement, elle peut les **inciter à effectuer des heures d'activité**, sans perspective concrète que ces heures ne débouchent sur un véritable retour à l'emploi. Ensuite, elle peut les contraindre à accepter des **emplois précaires** ne répondant pas nécessairement à leurs aspirations et niant les obstacles structurels et les freins à l'emploi qu'ils rencontrent. Enfin, elle peut être à l'origine d'un accroissement du **travail dissimulé** ou du **non-recours** aux droits.

Des **effets directs** sur le niveau et les conditions de vie des allocataires peuvent également être identifiés. En particulier, « **les sanctions ont des effets de déstabilisation profonde sur les conditions de vie des allocataires et leurs familles**. Les témoignages des membres du 5e collège du CNLE ont déjà attesté de la difficulté de se conformer parfois aux attentes administratives et la manière dont les recouvrements d'indus par exemple, étaient réalisés, les apparentant à une "sanction de fait" » (CNLE, 2024a). Plus généralement, **l'absence ou la diminution des ressources liée aux sanctions pénalise l'ensemble des membres du ménage**.

De plus, appliquée sans discernement quant aux conditions matérielles d'existence ou à l'état de capacité psychique, physique et matérielle des allocataires, **les sanctions pourraient fragiliser leurs situations au lieu de renforcer la dynamique de l'accompagnement et d'insertion souhaitable**. À ce titre, la Défenseure des droits souligne que l'intensification des obligations d'insertion pour les ARSA pourrait entraîner des atteintes disproportionnées à leurs droits fondamentaux, notamment en cas de suspension des allocations (Défenseur des droits, 2023).

Ces sanctions soulèvent donc la question de leurs **impacts sur les parcours des bénéficiaires, leur accompagnement et leur suivi**. Par exemple, dans quelle mesure peuvent-elles contribuer à faire perdre de vue d'anciens ARSA ? Ce point est d'autant plus important qu'il souligne une autre des limites de ce volet sanction, son manque d'articulation avec d'autres aspects de la politique gouvernementale de lutte contre la pauvreté : la lutte contre le non-recours aux droits et services.

## **B. Un renforcement des sanctions qui entre en contradiction avec les politiques de lutte contre le non-recours**

De manière plus générale, la définition d'un nombre d'heures d'activité obligatoires et plus encore l'instauration d'un nouveau régime de sanctions entrent en contradiction avec la lutte contre le non-recours. En effet, ces éléments ont en commun de renchérir le coût, déjà important, de l'accès à ces prestations. Le décret sur les sanctions peut avoir des effets avant même que des sanctions ne soient prononcées car la crainte de l'effet « sanction » peut conduire les allocataires à **ne pas demander un droit** auquel ils pourraient pourtant prétendre, et donc à s'inscrire dans des formes de non-recours aux droits<sup>8</sup>, par ailleurs combattues par le gouvernement (Duvoux, 2023 ; Secours Catholique – Caritas France, AequitaZ, ATD-Quart-Monde, 2024). Cette contradiction est d'autant plus frappante que, tandis que les sanctions renforcent le non-recours aux droits, des expérimentations comme Territoires zéro non-recours (TZNR) se développent pour tenter d'y remédier, relevant ainsi une tension entre logique punitive et volonté d'inclusion sociale.

<sup>8</sup> « Comme démontré dans un article récent portant sur des expérimentations locales, **le développement des sanctions freine l'accès aux droits** ». (Duvoux, 2023). À ce titre, grâce à ses statistiques, le Secours Catholique note une augmentation, « en un an, de 10,8 % du non-recours au RSA dans les départements qui expérimentent la réforme, quand il recule au contraire de 0,8 % dans les autres départements sur la même période » (Secours Catholique – Caritas France, AequitaZ, ATD-Quart-Monde, 2024, p. 17).

## ► IV. Recommandations du CNLE

### A. Un moratoire sur le décret relatif aux sanctions

Au regard du nouveau régime de sanctions et des risques qu'il fait courir aux allocataires en termes d'insécurisation de leurs droits et sur leurs trajectoires, le CNLE demande au gouvernement d'adopter un **moratoire sur l'application du décret relatif aux sanctions**. Les risques de perte de ressources sont trop importants pour qu'un nouveau régime de sanction, susceptible d'être déployé à grande échelle, soit appliqué.

### B. Une redéfinition des termes de l'accompagnement

Le CNLE considère **qu'un équilibre des engagements de la collectivité d'une part, des personnes d'autre part doit être trouvé**. Cela conduit à infléchir l'esprit du contrat d'engagement et à revenir à la formalisation de droits et de devoirs réciproques de la collectivité et des personnes. Pour autant qu'il soit conforme à cette vision qui lie les responsabilités en matière d'accompagnement aux ressources et au pouvoir des protagonistes, le CNLE exprime son soutien à un renforcement de l'accompagnement multidimensionnel (non-focalisé exclusivement sur le retour et l'accès à l'emploi) et individualisé (prenant en compte les libertés, aspirations et capacités des personnes). Le CNLE souligne **la nécessité d'une mise en adéquation des moyens** que l'opérateur France Travail, les Caisses et les collectivités consacrent à l'accompagnement avec cet objectif.

Par ailleurs, il demande la mise en œuvre **d'un certain nombre de mesures opérationnelles**, destinées à sécuriser les droits des personnes dans le cadre de l'accompagnement et de la sortie vers l'emploi :

- > Informer sur et rendre publiques les procédures d'inscription, d'orientation et de sanctions ;
- > Organiser ces démarches en conformité avec le respect du choix des personnes dans leur orientation et leur accès ou reprise d'emploi ;
- > Mettre en avant la responsabilité des collectivités publiques, au premier rang desquelles l'État, à fournir aux personnes un accompagnement de qualité, individualisé de manière homogène sur le territoire ;
- > Prévoir des possibilités de représentation (par des tiers), de réorientation et de recours en cas de sanction ;
- > Mesurer les effets de l'application de l'offre raisonnable d'emploi sur des publics fragiles, dont les femmes, en termes d'exposition à des emplois peu qualifiés, peu rémunérés et susceptibles de nuire à leur santé.

### C. L'instauration d'un revenu plancher

Le CNLE considère que ces différentes mesures, pour nécessaires qu'elles soient, resteraient insuffisantes. Prenant acte d'un renforcement de la dynamique d'accompagnement et des fortes incertitudes qui pèsent sur les ménages modestes dans ce contexte, le CNLE demande l'inscription d'un droit à **un revenu plancher** dans le socle des droits fondamentaux, afin que l'application des sanctions ne puissent totalement priver les ménages de ressources.

Ce droit pourrait être fondé sur le préambule de la Constitution de 1946 dans la mesure où y est inscrit la garantie d'un revenu suffisant pour que les individus puissent assurer leurs besoins physiologiques, relatifs au logement, à l'alimentation et à la santé. Un tel droit à un socle de ressources n'est à ce jour pas inscrit dans le droit positif et le CNLE demande qu'il le soit. En particulier, il renouvelle sa proposition de « reconnaître un droit de la personne à bénéficier d'un reste à vivre insaisissable fondé sur l'article 11 du Préambule et le principe de dignité et de le reconnaître dans différents codes (Code civil, Code de la sécurité sociale, Code de l'action sociale et des familles, etc. » (CNLE, 2024a, p. 54).

L'instauration d'un revenu plancher permettrait de sécuriser la situation et le parcours des bénéficiaires, notamment au regard de l'introduction de la sanction dite de « suspension-remobilisation » et du mécanisme de la solidarité à la source. En effet, la mise en place de ce socle de ressources garantirait que l'exécution des sanctions ne puisse pas supprimer de manière intégrale les revenus de remplacement. À ce titre, dans son avis portant sur les sanctions, le CNLE recommandait déjà d'interdire « toute sanction automatique (et automatisée) » et « d'envisager des sanctions alternatives » (*Ibid.*, p. 56). En tenant compte des règles de saisie sur salaire et des protections prévues par le code de la consommation, il recommandait aussi d'instaurer une règle réduisant les revenus de remplacement de manière progressive, pour garantir aux personnes un socle de ressources pour vivre. Ainsi l'instauration d'un revenu plancher constituerait un socle de sécurité sociale et de stabilité garanti par la collectivité et répondrait à des attentes légitimes au regard de l'instabilité des situations de vie et des risques que fait courir aux ménages l'introduction de sanctions plus systématiques, décorréées d'usages frauduleux des prestations.

Le CNLE va poursuivre le travail qu'il a engagé pour préciser les contours de ce socle de droits à un revenu plancher pour les ménages qui reçoivent des prestations de solidarité nationale.

# Bibliographie

## Rapports

- AEF Info, (2025), Loi "Plein-emploi": ce qui va changer au 1er janvier pour les demandeurs d'emplois et notamment pour les allocataires du RSA, [En ligne], [Loi "Plein-emploi" : ce qui va changer au 1er janvier pour les demandeurs d'emploi et notamment les allocataires du RSA](#)
- AEF Info, (2025a), [Accompagnement des allocataires du RSA : Coorace s'oppose à « l'alourdissement des contraintes » – AEF](#), [En ligne], [Accompagnement des allocataires du RSA : Coorace s'oppose à "l'alourdissement...](#)
- AequitaZ, Secours Catholique, (2023), Un boulot de dingue. Reconnaître les contributions vitales à la société, Paris, [En ligne], [Boulot Dingue-RAP23 \(1\).pdf](#).
- ANDASS, (2024), Recommandations de l'ANDASS pour la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi en faveur des bénéficiaires du RSA, [En ligne], [Recommandations de l'ANDASS pour la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi en faveur des bénéficiaires du RSA. – ANDASS](#)
- ATD Quart-Monde, (2025), *En finir avec les idées fausses sur la pauvreté # Maltraitance institutionnelle*, Paris, ATD Quart-Monde.
- ATD Quart-Monde, (2024), *Rapport Stop à la maltraitance institutionnelle*, Paris, ATD Quart Monde.
- CNIL, (2024), Délibération 2024-088 du 5 décembre 2024, [En ligne], [Délibération 2024-088 du 5 décembre 2024 - Légifrance](#).
- CNLE, (2025), *Évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2015 et 2022*, Synthèse du comité scientifique du CNLE, à paraître.
- CNLE, (2024a), *Sanctions : le point de vue du vécu*, Avis du CNLE, Paris, CNLE, [En ligne], [Avis du CNLE - Sanctions : le point de vue du vécu](#).
- CNLE (2024b), *Avis du CNLE sur le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) de la France*, Paris, CNLE, [En ligne], [Avis du CNLE sur le Plan budgétaire et structurel à moyen terme \(PSMT\) de la France : des inquiétudes sur les conditions de vie des personnes modestes et vulnérables | solidarites.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles](#)
- CNLE, (2022), *Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle*, Avis du CNLE, Paris, CNLE, [En ligne], [Impression](#).
- Collectif IAE, (2023), *Que nul.le ne soit oublié.e de la marche vers le plein emploi. Première contribution du Collectif IAE*, [En ligne], [Contribution-Collectif-IAE-1.pdf](#)
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), (2025), *Déclaration D-2024-7, "Loi pour le plein emploi : l'obligation d'heures d'activité en contrepartie du RSA porte atteinte aux droits humains"*, [En ligne] [Déclaration D-2024-7 « Loi pour le plein emploi : l'obligation d'heures d'activité en contrepartie du RSA porte atteinte aux droits humains » - Légifrance](#)
- Coorace, (2023), *Les trois amendements sur le projet de loi pour le plein emploi*, [En ligne], [Les 3 amendements sur le projet de loi pour le plein emploi | Coorace](#)
- Cour des comptes, (2025), *L'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements*, [En ligne], [L'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements | Cour des comptes](#)
- Cour des comptes, (2022), *Le revenu de solidarité active*, [En ligne], [Rapport thématique Le revenu de solidarité active \(RSA\)](#)
- Défenseur des droits, (2023), *Avis du Défenseur des droits, n° 23-05 sur le projet de loi pour le plein emploi*, [En ligne], [Avis 23-05 du 6 juillet 2023 relatif au projet de loi pour le plein emploi](#)
- Direction générale de France Travail, (2024), *Les évolutions de la loi pour le plein emploi qui entrent en vigueur en janvier 2025*, Communiqué de presse, [En ligne], [Les évolutions de la loi pour le plein emploi qui entrent en vigueur en janvier 2025 - France Travail | francetravail.org](#)
- Doresse Isabelle, Pajares y Sanchez Catherine, (2024), *Droits sociaux : accès et effectivité*, Avis du CESE, [En ligne], [2024\\_21\\_droits\\_sociaux.pdf](#).
- Duvoux Nicolas, (2023), *Note sur le projet de loi « Pour le plein emploi »*, Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, [En ligne], [Note sur le projet de loi « Pour le plein emploi » par Nicolas Duvoux | solidarites.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles](#)
- France Stratégie, (2022), *Troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté - Dossier de présentation*, [En ligne], [DP - 3e rapport comité pauvreté - 05.07](#).
- Gouvernement, (2023), *Pacte des solidarités - Présentation aux acteurs - 18 septembre 2023*, [En ligne], [Présentation du Pacte des solidarités](#).

Ministère du travail et de l'emploi, (2024), *Évaluation de l'expérimentation de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA)*, Rapport final d'évaluation, [En ligne], [Rapport RSA.pdf](#)

Ministère du travail et de l'emploi, (2024a), *L'évaluation de l'expérimentation de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA)*, Synthèse transversale, [En ligne], [L'accompagnement rénové des allocataires du RSA | Travail-emploi.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles](#).

Ministère du Travail, de la santé, des solidarités et des familles, (2024), *Une nouvelle gouvernance au service des territoires : le comité national pour l'emploi et les comités territoriaux pour l'emploi*, [En ligne], [Une nouvelle gouvernance au service des territoires : le comité national pour l'emploi et les comités territoriaux pour l'emploi | Travail-emploi.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles](#)

Ministère du Travail, de la santé, des solidarités et des familles, (2023), *Livre Blanc du travail social*, [En ligne], [Livre blanc 2023 du travail social | solidarites.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles](#)

Secours Catholique – Caritas France, AequitaZ, ATD-Quart-Monde, (2024), Premier bilan des expérimentations RSA : 4 alertes pour répondre aux inquiétudes des allocataires, [En ligne], [Premier bilan des expérimentations RSA - SCCF ATD AequitaZ - 10 2024.pdf](#)

## Décrets/lois/arrêtés

Arrêté du 3 janvier 2025 relatif à la mise en œuvre du système d'information France Travail, [En ligne], [Arrêté du 3 janvier 2025 relatif à la mise en œuvre du système d'information France Travail - Légifrance](#)

Arrêté du 3 janvier 2025 relatif à la mise en œuvre du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « I-MILO », [En ligne], [Arrêté du 3 janvier 2025 relatif à la mise en œuvre du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « I-MILO » - Légifrance](#)

Arrêté du 6 janvier 2025 portant application de l'article L. 5411-2 du code du travail relatif au renouvellement de la demande d'emploi, [En ligne], [Arrêté du 6 janvier 2025 portant application de l'article L. 5411-2 du code du travail relatif au renouvellement de la demande d'emploi - Légifrance](#)

Arrêté du 30 décembre 2024 portant application de l'article L.5411-3 du code du travail et définissant les catégories de demandeurs d'emploi, [En ligne] [Arrêté du 30 décembre 2024 portant application de l'article L. 5411-3 du code du travail et définissant les catégories de demandeurs d'emploi - Légifrance](#)

Arrêté du 21 novembre 2024 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative aux critères d'orientation des demandeurs d'emploi, [En ligne], [Arrêté du 21 novembre 2024 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative aux critères d'orientation des demandeurs d'emploi - Légifrance](#)

Arrêté du 21 novembre 2024 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative au référentiel du diagnostic global, [En ligne], [Arrêté du 21 novembre 2024 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative au référentiel de diagnostic global - Légifrance](#)

Arrêté du 21 novembre 2024 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative à la liste des informations relatives aux décisions d'orientation et à la mise en œuvre des critères, [En ligne], [Arrêté du 21 novembre 2024 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'emploi relative à la liste des informations relatives aux décisions d'orientation et à la mise en œuvre des critères - Légifrance](#)

Assemblée nationale, (2023), *Pour le plein emploi*, [En ligne], [Pour le plein emploi - Dossiers législatifs - 16e législature - Assemblée nationale](#)

Code de l'action sociale et des familles (2017), Article D142-1-1, [En ligne], [Article D142-1-1 - Code de l'action sociale et des familles - Légifrance](#)

Code du travail, (2025), *Droits et obligations du demandeur d'emploi*, [En ligne], [Livre IV : Le demandeur d'emploi \(Articles L5411-1 à L5429-2\) - Légifrance](#)

Code du travail, (2023), Articles L.5411-5-1 à L.5411-5-2, Section 1 bis : Orientation et accompagnement des demandeurs d'emploi, [En ligne], [Titre Ier : Droits et obligations du demandeur d'emploi \(Articles L5411-1 à L5413-1\) - Légifrance](#)

Conseil constitutionnel, (2023), Décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023 - Loi pour le plein emploi, [En ligne], [Décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023 | Conseil constitutionnel](#)

Décret n° 2024-1268 du 31 décembre 2024 relatif au système d'information de l'opérateur France Travail et portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle, [En ligne], [Décret n° 2024-1268 du 31 décembre 2024 relatif au système d'information de l'opérateur France Travail et portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle - Légifrance](#)

Décret n° 2024-1269 du 31 décembre 2024 relatif au traitement de données à caractère personnel relatif à l'accompagnement des jeunes pour l'accès à l'emploi et dénommé "I-MILO" et portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle, [En ligne], [Décret n° 2024-1269 du 31 décembre 2024 relatif au traitement de données à caractère personnel relatif à l'accompagnement des jeunes pour l'accès à l'emploi et dénommé « I-MILO » et](#)

[portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle - Légifrance](#)

Décret n° 2024-1242 du 30 décembre 2024 relatif à l'inscription, à l'orientation et au contrat d'engagement des demandeurs d'emploi, [En ligne], <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050871641#:~:text=Décret%20n°%202024-1242,'engagement%20des%20demandeurs%20...>

Décret n° 2024-1244 du 30 décembre 2024 relatif aux délais d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, [En ligne] [Décret n° 2024-1244 du 30 décembre 2024 relatif aux délais d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi - Légifrance](#)

Décret n° 2024-606 du 26 juin 2024 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'opérateur France Travail, [En ligne], [Décret n° 2024-606 du 26 juin 2024 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'opérateur France Travail - Légifrance](#)

Délibération n° 2024-088 du 5 décembre 2024 portant avis sur un projet de décret relatif au système d'information de l'opérateur France Travail et portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle, [En ligne], [Délibération n° 2024-088 du 5 décembre 2024 portant avis sur un projet de décret relatif au système d'information de l'opérateur France Travail et portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle - Légifrance](#)

Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, [En ligne], [LOI n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi \(1\) - Légifrance](#)

Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. [En ligne] [LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion \(1\) - Légifrance](#).

Loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au minimum d'insertion. [En ligne] [Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. - Légifrance](#).

Ordonnance n° 2024-534 du 12 juin 2024 portant adaptation des dispositions de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, [En ligne], [Ordonnance n° 2024-534 du 12 juin 2024 portant adaptation des dispositions de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon - Légifrance](#)

## Références académiques

Castel Robert, (2007), Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précarité", dans Paugam Serge (dir), *Repenser la solidarité. Les apports des sciences sociales*, Paris, PUF, pp. 415-433.

Duvoux Nicolas, (2011), "Nouveaux pauvres, nouvelles politiques", *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 104, pp. 7-17, [En ligne], [Nouveaux pauvres, nouvelles politiques - Persée](#).

Hemcker, (2017), The political economy of social policy implementation : evidence from the decentralization of the RMI in France, *Fr Polit*, n° 15, pp. 187-222, [En ligne], [The political economy of social policy implementation: evidence from the decentralization of the RMI in France | French Politics](#).



## ❑ **Annexe 1. Principaux décrets publiés au 6 février 2025**

---

Promulguée en décembre 2023, la loi pour le Plein Emploi est entrée en vigueur dès janvier 2024, avec l'application de premiers décrets, précisant le fonctionnement et l'organisation d'un nouveau service public de l'emploi, France Travail, succédant à Pôle emploi (Décret n° 2024-606 du 26 juin 2024), et son système d'information en termes de gestion des données des demandeurs d'emploi (Décret n° 2024-1268 du 31 décembre 2024) ; et encadrant les délais d'inscription, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Décret n° 2024-1242 du 30 décembre 2024 ; Décret n° 2024-1244 du 30 décembre 2024), avec un accompagnement spécifique pour les jeunes en insertion suivis par les missions locales, nommé "I-MILO" (Décret n° 2024-1269 du 31 décembre 2024). La loi pour le Plein Emploi a aussi été marquée par le lancement d'expérimentations portant sur l'accompagnement rénové des ASRA.

## ❑ **Annexe 2. Travaux du CNLE sur lesquels s'appuie cet avis**

---

Le CNLE s'appuie notamment sur :

- > Son avis portant sur l'accompagnement et l'insertion sociale et professionnelle, dans lequel il insistait sur la nécessaire co-construction des politiques d'insertion avec les bénéficiaires, recommandait un accompagnement global, adapté et respectueux des besoins des personnes, et critiquait les approches trop « sanctionnantes » liées aux politiques d'insertion (CNLE, 2022).
- > Une note de Nicolas Duvoux, Président du CNLE, traitant du projet de loi pour le Plein Emploi, dans lequel il renouvelait les inquiétudes du CNLE quant au renforcement des contrôles et sanctions envers les bénéficiaires de minima sociaux et appelait le Gouvernement à penser un **meilleur équilibre entre les droits et les devoirs des bénéficiaires** (Duvoux, 2023).
- > Son avis sur les sanctions qui recommande notamment l'instauration d'un « revenu minimum insaisissable ». Ce revenu plancher, à définir avec le Gouvernement et en partenariat opérationnel avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), permettrait à minima de sécuriser le parcours des bénéficiaires, notamment au regard de l'introduction de la sanction dite « suspension-remobilisation » et du mécanisme de la solidarité à la source (CNLE, 2024a).

De manière plus générale, dans ces différents travaux, le CNLE alerte sur les insuffisances des prestations sociales et souligne l'importance d'assurer des ressources aux personnes confrontées à la précarité et à la pauvreté.

- > Des auditions réalisées, en octobre 2024, dans le cadre du Groupe de travail (GT) « Suivi des réformes », concernant la loi pour le Plein Emploi. En particulier, le CNLE a auditionné le Président du comité scientifique en charge de l'évaluation des réformes de France Travail, François Fontaine, sur les questions de gouvernance des politiques d'insertion et sur les formes d'accompagnement engagées par France Travail ; et un représentant de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Morad Ben Mezian, sur les principaux résultats de l'évaluation de l'expérimentation du RSA rénové en termes de délai d'orientation des allocataires, d'accompagnement de ces derniers et d'effets, objectifs et subjectifs, de cet accompagnement sur leurs parcours.

❑ **Annexe 3. La définition du travail social présente dans le Code de l'action sociale et des familles - Article D142-1-1 du Code de l'action sociale et des familles**

« Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement.

À cette fin, le travail social regroupe un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire. Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins. Il se fonde sur la relation entre le professionnel du travail social et la personne accompagnée, dans le respect de la dignité de cette dernière.

Le travail social s'exerce dans le cadre des principes de solidarité, de justice sociale et prend en considération la diversité des personnes bénéficiant d'un accompagnement social ».

30

❑ **Annexe 4. Composition du groupe de travail sur la loi Pour le Plein Emploi**

AUBERT Delphine	Secrétaire générale du CNLE
AUZURET Claire	Sociologue, Chargée d'études au comité scientifique du CNLE
BARBIER Jean-Claude	Directeur de recherche CNRS émérite CES Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, membre du 4ème collège, membre du comité scientifique du CNLE
BAUMIER Xavier	Personne concernée, membre du 5ème collège
BENADDI Yamina	Personne concernée, membre du 5ème collège
BENMAA Sonia	Personne concernée, membre du 5ème collège
BRODIEZ-DOLINO Axelle	Directrice de recherche au CNRS, Histoire contemporaine, membre du comité scientifique du CNLE
CANTUEL Louis	Responsable du Pôle institutionnel et stratégique, Restos du Coeur, membre du comité scientifique
CHERI BIANDA Magloire	Personne ressource, CHRS vers l'avenir
DALLIER Klervia	Personne ressource, FAS Bretagne
DORESSE Isabelle	Vice-présidente d'ATD Quart monde, membre du comité scientifique

DUVOUX Nicolas	Président du CNLE
FANTONE Olivier	Délégué 84, CFE-CGC, membre du 3ème collège
FRETEL Anne	Économiste - Maître de conférences en économie - chercheuse au LED axe EPI/associée IRES, membre du comité scientifique du CNLE
GAUTHIER Emma	Stagiaire au secrétariat général du CNLE
GRENIER Marie-Jeanne	Personne concernée, membre du 5ème collège
LAGUÉRODIE Stéphanie	Économiste - Maîtresse de conférences - chercheuse au Centre d'économie de la Sorbonne, membre du comité scientifique du CNLE
LERANDY Sindy	Personne concernée, membre du 5ème collège
LESAGE Olivier	Personne concernée, membre du 5ème collège
MANDRIN Chimène	Chargée de la communication au secrétariat général du CNLE
MARTIN Myriam	Personne concernée, membre du 5ème collège
OUTIN Jean-Luc	Économiste - Chargé de mission (MiRe/DREES), membre du comité scientifique du CNLE
PAUL-HARDOUIN Catherine	Membre du Conseil d'Administration de l'ANDASS, membre du comité scientifique du CNLE
PLAKTOR Corinne	Représentante de France Travail au CNLE
PUCCI Muriel	Économiste, Présidente du comité scientifique du CNLE
RICHARD Chantal	CFDT, membre du 3ème collège
RIGARD Sophie	Chargée de projet action et plaidoyer, Département accès digne aux revenus - travail et prestations sociale, Secours Catholique, membre du 2ème collège
SOVRANO Christine	CGT, membre du 3ème collège, membre du comité scientifique du CNLE
THIAUDOUME Moïse	Stagiaire au secrétariat général du CNLE
TOFFOLI Julieta	Doctorante en économie, Université Paris 1
VIENNE Dominique	ATD Quart-Monde, membre du 2ème collège

Vous pouvez suivre l'actualité du #cnle, sur :



Le site internet [www.cnle.gouv.fr/](http://www.cnle.gouv.fr/)



LinkedIn | [CNLE](#) (Conseil national - Lutte contre la pauvreté)

