

AVIS

Avis du CNLE sur le projet de décret du régime rénové des droits et obligations applicables aux demandeurs d'emploi, dit « décret sanctions »

Un régime de sanctions qui risque d'impacter durement le parcours des allocataires du RSA et d'accentuer les inégalités de traitement.

Avis du CNLE relatif à la mise en œuvre d'un nouveau régime de sanctions des allocataires du Revenu de Solidarité Active (RSA)

À la demande du Gouvernement, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a fait l'objet d'une consultation non-obligatoire relative au projet de décret pris en application des articles 2 et 3 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi¹ relatif au régime rénové des droits et obligations applicables aux demandeurs d'emploi.

Dans la continuité de ses précédentes prises de position, dont [celle sur l'accompagnement vers l'insertion professionnelle et sociale publiée en février 2022](#)², [la note](#) du président du CNLE à l'été 2023³, [le rapport sur les sanctions](#)⁴ au printemps 2024 et [l'avis relatif à la loi pour le plein emploi](#)⁵ au printemps 2025, le CNLE réitère certaines recommandations, en particulier celles sur la publicité sur les sanctions réglementaires et statistiques sur les indus en provenance de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'annulation du recours à la fongibilité, et enfin la demande d'un moratoire du décret d'application relatif au nouveau régime des sanctions. En effet, l'application du décret sur les sanctions fait courir le risque d'une imposition unilatérale des règles de l'administration aux allocataires.

Au regard de l'importance des modifications introduites dans le droit positif et de son mandat en faveur des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment des Allocataires du Revenu de solidarité active (ARSA) soumis à un régime de sanctions, le CNLE souhaite s'exprimer face aux interrogations que soulève l'équilibre du nouveau dispositif.

Le CNLE tient tout d'abord à rappeler son opposition de principe à l'esprit et à la lettre de la loi pour le plein emploi et, en particulier, au projet de décret sur le nouveau régime de sanctions appliqué aux allocataires du RSA.

¹ Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, [En ligne], <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048581935>

² CNLE, (2022), *Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle*, Paris, CNLE, [En ligne], <https://solidarites.gouv.fr/avis-du-cnle-sur-laccompagnement-vers-linsertion-sociale-et-professionnelle>

³ 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](#)

⁴ CNLE, (2024), *Sanctions : le point de vue du vécu*, Avis du CNLE, Paris, CNLE, [En ligne], [Avis du CNLE - Sanctions : le point de vue du vécu](#)

⁵ CNLE, (2025), *Avis du CNLE sur la loi pour le Plein emploi : pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*, Paris, CNLE, [En ligne], <https://solidarites.gouv.fr/avis-du-cnle-sur-la-loi-pour-le-plein-emploi-pour-une-securisation-des-droits-et-des-ressources-des-allocataires-du-rsa>

► **Un projet de décret, loin d'introduire de la graduation ou un équilibre du régime de sanctions actuelles.**

L'introduction d'une nouvelle sanction, dite de suspension-remobilisation, risque d'affaiblir l'accès aux droits des publics visés en multipliant les sanctions, rendues plus aisées par l'absence des protections encadrant actuellement les sanctions, et de contribuer, en cela, à l'accroissement du non-recours aux droits et de la pauvreté.

► **Ce projet de décret prolonge une dynamique de renversement de la responsabilité de la collectivité envers les populations démunies en une responsabilisation individuelle des personnes en situation de pauvreté.**

Le passage du Contrat d'engagements réciproques (CER) au Contrat d'engagement (CE), déjà amorcé avec l'instauration du RSA, illustre ce déséquilibre qui rompt, de manière plus radicale, avec l'esprit pédagogique et équilibré du contrat d'insertion du Revenu minimum d'insertion (RMI).

Le CNLE réitère son souhait de revalorisation du RSA et son soutien à un droit à l'accompagnement dans une logique d'insertion multidimensionnelle des personnes.

► **Le CNLE maintient que les régimes d'obligations ne sauraient être strictement alignés entre les ARSA et les demandeurs d'emploi.**

Au regard de ces recommandations, il regrette que le projet de décret sur les droits et obligations des demandeurs d'emploi tende à aligner les modalités d'accompagnement des ARSA sur celles prévues pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, sans prendre suffisamment en compte les spécificités et fragilités propres à ces publics.

Les régimes d'obligations ne sauraient être strictement alignés entre les ARSA et les demandeurs d'emploi, dans la mesure où ils relèvent de cadres de prise en charge différents : le premier reposant sur la solidarité nationale, le second sur une logique contributive d'assurance. Une telle assimilation risquerait de méconnaître les inégalités sociales, notamment de santé, auxquelles sont confrontés certains publics, et de faire peser sur ces derniers la responsabilité de manquements qui tiennent plutôt à des facteurs structurels.

Alors que l'effectivité de la promesse d'un accompagnement de qualité, individualisé, et respectueux des libertés et aspirations des personnes reste à démontrer, **cet alignement est susceptible d'exercer des pressions sur les usagers mais aussi sur les professionnels, renforçant la probabilité de manifestations d'une maltraitance institutionnelle** des allocataires d'une part, et l'usure professionnelle et la perte de sens au travail des professionnels d'autre part.

La démonstration d'un lien entre l'introduction de sanctions, l'augmentation du non-recours et l'inefficacité des sanctions pour lutter contre la pauvreté a été démontrée⁶.

⁶ Abhervé Michel, (2025), « Un enseignement de l'expérimentation RSA : les résultats en termes de présence en emploi sont meilleurs là où il n'y a ni obligation de 15 heures d'activité, ni sanctions », *Alternatives économiques*, [En ligne] [Un enseignement de l'expérimentation RSA : les résultats en terme de présence en emploi sont meilleurs là où il n'y a ni obligation de 15 heures d'activité, ni sanctions | ESS, Emploi, Formation, Insertion et bien d'autres choses. | Michel Abhervé | Les blogs d'Alternatives Économiques](#)

► **L'automatisation de l'orientation lors de la demande de RSA ne permet plus d'expliquer le dispositif.**

Aussi, la numérisation de l'instruction du RSA et l'automatisation via le site internet de la Caisse d'allocations familiales (CAF) de l'orientation vers un accompagnement social ou à la recherche d'un emploi, ne permet plus d'expliquer le dispositif aux personnes lors d'un entretien, ce qui aura certainement pour conséquence des sanctions liées à une absence de présentation des droits et obligations aux personnes concernées.

Il revient à la collectivité de choisir le modèle d'action publique et sociale et le modèle de société auxquels elle souhaite se référer.

► **Le CNLE s'interroge sur la cohérence des mesures prises.**

Au-delà de son refus d'un renforcement du déséquilibre des pouvoirs entre les deux parties du contrat, **le CNLE souligne la contradiction entre la promotion de l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours d'un côté (expérimentation Territoire zéro non-recours (TZNR))⁷, la mise en œuvre du régime de sanctions d'un autre côté.**

Cet enjeu invite à souligner que **la mise en œuvre du nouveau régime de sanctions est contradictoire avec le préambule de la Constitution de 1946, repris en 1958, et sa référence aux moyens convenables d'existence**⁸. La recommandation d'instauration d'un revenu plancher dans l'avis du CNLE sur la Loi pour le plein emploi vise à donner du contenu à cette exigence constitutionnelle et le nouveau régime des sanctions la bafoue.

► **Le CNLE insiste également sur le risque de ruptures d'égalité devant le droit au regard des modalités par lesquelles les collectivités se saisiront de ce décret.**

En témoignant la baisse du nombre d'ARSA dans des départements, comme le Finistère ou le Nord, sanctionnant désormais l'absence aux rendez-vous et multipliant le nombre de contrôles et de radiations⁹.

► **Le CNLE rappelle son souhait de voir une plus grande publicité donnée aux sanctions, de manière à ce que des traitements spécifiques des populations, des mises en œuvre des dispositions du nouveau régime de sanctions qui conduiraient à une augmentation significative des radiations ou à des écarts non imputables aux allocataires soient identifiés et puissent donner lieu à des corrections.**

⁷ Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, (2023), Lancement de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours », [En ligne], <https://solidarites.gouv.fr/lancement-de-lexpérimentation-territoires-zero-non-recours>

⁸ « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

⁹ Abhervé Michel, (2025), « Les radiations expliquent les ¾ de la baisse du nombre des bénéficiaires du RSA dans le Finistère », *Alternatives économiques*, [En ligne], [Les radiations expliquent les 3/4 de la baisse du nombre des bénéficiaires du RSA dans le Finistère | ESS, Emploi, Formation, Insertion et bien d'autres choses. | Michel Abhervé | Les blogs d'Alternatives Économiques](https://www.alternatives-economiques.fr/les-radiations-expliquent-les-3-4-de-la-baisse-du-nombre-des-beneficiaires-du-rsa-dans-le-finistere) ; « Bénéficiaires du RSA sanctionnés : ce département prévoit jusqu'à 80 % de pénalités en cas d'absence non justifiée à une convocation », (2025), *La Dépêche*, [En ligne], <https://www.ladepeche.fr/2024/11/20/beneficiaires-du-rsa-sanctionnes-ce-departement-prevoit-jusqua-80-de-penalites-en-cas-dabsence-non-justifiee-a-une-convocation-12335627.php#:~:text=80%20%25%20de%20p%C3%A9nalit%C3%A9s%20sur%20les,une%20p%C3%A9nalit%C3%A9%20de%20100%20euros.>

Dans le détail et à la suite de la consultation organisée avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), le CNLE souligne qu'au-delà de ces enjeux et de son opposition de principe, le décret contient des dispositions dont certaines d'entre elles sont problématiques au regard du droit :

→ **Les quotités inscrites dans le nouveau barème des sanctions sont contreproductives**

au regard du principe de garantie de moyens convenables d'existence. Le RSA est un droit social et doit demeurer une prestation attribuée dans une logique de solidarité nationale. Comme en témoignent les membres du 5^{ème} collège, il représente une aide sociale vitale de l'État ne permettant souvent que de survivre, loin des conditions d'une vie digne. Réduire cette aide, déjà constitutive d'un plancher de la solidarité, poserait de sérieuses questions de cohérence de l'action publique ; sans compter la profonde déstabilisation des conditions de vie que le nouveau régime des sanctions fait courir aux allocataires, dont certains ont des enfants, notamment dans un contexte marqué par une insuffisance d'offres d'emploi décents.

⇒ Le CNLE propose d'introduire un premier niveau de sanction qui serait une convocation pour un rappel aux obligations de l'ARSA en lieu et place de la sanction « suspension-remobilisation ».

→ **L'absence de précision sur les modalités d'information des allocataires** dans le projet de décret est problématique : des sanctions plus rapides, plus systématiques doivent être encadrées par des clauses précises sur les modalités matérielles de transmission de l'information. Les voies de recours doivent également être publicisées et rendues plus rapides. Le CNLE rappelle à ce propos que le Conseil d'État dans sa décision en date [du 7 mars 2025](#) a précisé « qu'il incombe à France Travail de veiller à ce que les voies offertes aux demandeurs d'emploi pour satisfaire à leurs obligations déclaratives leur permettent un accès normal au service public de l'emploi et leur garantissent l'exercice effectif de leurs droits »¹⁰.

⇒ Le CNLE suggère à la suite du Défenseur des droits (DDD)¹¹ de prévoir une communication multicanale (téléphone, accueil physique, internet) avec les ARSA.

→ **Un ensemble de dispositions relatives à la sanction dite de « suspension-remobilisation » introduit des ruptures d'accès au droit vis-à-vis des autres allocataires** : le délai de recours est de 10 jours contre 30 jours dans le régime de sanctions actuel, ce qui est très largement insuffisant, la sanction ne fait pas l'objet d'un examen en équipe pluridisciplinaire, qui serait réservée au cas de suppression.

⇒ Le CNLE demande à ce que le délai de recours soit de 30 jours et non pas de 10 jours permettant aux personnes concernées de s'informer et le cas échéant de se faire accompagner par un travailleur social ou une association pour formuler un recours.

¹⁰ [Décision n° 492442 - Conseil d'État](#)

¹¹ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd_rapport_dematerialisation-2022_20220307.pdf

⇒ Dans une perspective de respect du juste droit, l'absence de possibilité pour un allocataire de bénéficier de nouveau de la prestation dès la mise en conformité avec ses obligations apparaît comme contradictoire.

Le CNLE appelle à ce que personne ne puisse rester sans revenu en France, sans droit ni recours, raison pour laquelle le CNLE renouvelle sa demande d'un moratoire sur la mise en œuvre du décret relatif aux sanctions, dans un souci de conformité avec le préambule de la Constitution de 1946. La lutte contre la pauvreté concerne toute la société et s'inscrit dans l'objectif d'universalité de la protection sociale, à laquelle les dispositions du décret contreviennent manifestement.

“

Verbatim d'un membre du 5^{ème} collège

« En bénéficiant du RSA nous sommes déjà au bord du gouffre et tout ce que nous avons comme réponse, c'est de nous y pousser davantage. Avec la mise en place des sanctions, nous risquons de perdre notre appartement, de ne plus pouvoir manger, etc.... D'une situation de détresse nous passons à une situation de grande détresse. J'ai vécu un an avec des allocations supprimées. Si je n'avais pas eu ma famille, je serais devenue Sans domicile fixe (SDF). Mon assistante sociale me donnait un rendez-vous tous les 15 jours pour que je puisse bénéficier de bons alimentaires. Mais une fois la machine enclenchée, pour remettre ses droits en place, ça va beaucoup moins vite. J'ai eu la chance que mon bailleur social m'aide à trouver un loyer moins cher. J'ai aussi fait une demande à la banque de France pour effacer les dettes accumulées et elles l'ont été. Puis mes allocations ont été remises en place. Si je n'avais pas eu ma famille pour me soutenir j'aurais mis fin à mes jours, car c'était trop humiliant et je n'avais pas la force de trouver un quelconque travail : j'étais épuisée de devoir courir partout pour trouver une solution à cette situation ».

”

