



35 fédérations et associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion  
membres de la Commission lutte contre la pauvreté de l'UNIOOSS  
et des collectifs inter-associatifs locaux présents dans 8 régions (Uriopss)

24 avril 2024

## Document de positionnement

### Renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, conditionnalité du RSA à des heures d'activité : l'improvisation du Gouvernement

La loi pour le Plein Emploi, votée en 2023, se met en œuvre progressivement. France Travail a pris la suite de Pôle Emploi et le fait de lier le RSA à des heures d'activité (au moins 15h selon le texte de loi) n'attendra pas les leçons de l'expérimentation lancée sur 18 territoires, et bientôt 47, mais devrait devenir effective en janvier 2025.

Les associations réunies au sein du Collectif ALERTE considèrent que la refonte systémique opérée avec la création de France Travail sous couvert d'un meilleur accompagnement, constitue un renforcement du contrôle social sur les plus pauvres. Nous sommes particulièrement inquiets du fait des incertitudes qui entourent son financement et des moyens mis en place pour assurer les besoins d'accompagnement.

**Le collectif ALERTE réaffirme son opposition aux nouvelles contraintes que cette réforme fait peser sur les allocataires.**

#### Préambule :

Nous sommes dans un contexte à bien des égards délétères. Plutôt que de s'attacher avec ambition à lutter contre la pauvreté, le gouvernement semble choisir de s'attaquer aux pauvres !

Les mesures récentes de réforme du revenu de solidarité active (la partie concernant le RSA dans la loi pour le plein emploi) et l'annonce de l'intention de supprimer l'allocation de solidarité spécifique (ASS), tout comme les mesures envisagées pour réformer à nouveau l'assurance chômage, montrent une volonté d'aggraver les conditions de vie des personnes les plus précaires : certains responsables politiques cherchent à culpabiliser les plus pauvres en dénonçant leurs prétendues responsabilités dans leurs conditions de vie.

La loi pour le plein emploi met l'accent sur de nouvelles contraintes pour obtenir ou conserver le RSA, plutôt que de déployer de nouvelles initiatives visant à garantir des emplois dans les territoires. Pourtant, les emplois disponibles sont en nombre très insuffisant pour permettre aux millions de chercheurs d'emplois de trouver un emploi leur permettant d'obtenir un revenu décent comme l'ont montré plusieurs travaux d'observation.

#### 1. Un financement qui pose question

La loi pour le Plein Emploi va rendre automatique l'inscription des allocataires du RSA à France Travail (seuls 40% d'entre eux sont actuellement inscrits à Pôle Emploi).

Cette disposition a une incidence très forte pour des milliers de personnes qui vont devoir désormais mettre à jour mensuellement leur profil à France Travail, ce qui nécessitera le déploiement de nouveaux rendez-vous, services, contacts et formations.

Les personnes ont besoin d'un accompagnement personnalisé (pas uniquement numérique), de proximité, avec quelqu'un qui ait du temps à leur consacrer et qui se situe dans une approche positive.

Cet accompagnement doit pouvoir être réalisé par des professionnels qualifiés, et reconnus en termes de rémunération, avec des conditions de travail qui favorisent un exercice apaisé. Les moyens dédiés aujourd'hui à l'accompagnement sont aujourd'hui insuffisants et doivent être augmentés significativement, alors que pèse lourdement la perspective des gels du budget de l'Etat, dont celui dédié à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Il faut organiser un vrai droit à l'accompagnement de proximité, adapté aux besoins des personnes et sans caractère obligatoire. Cet accompagnement ne doit pas viser à imposer un contrôle ou une surveillance renforcée sur les personnes, mais, au contraire, être de qualité et bienveillant.

Les ambitions énoncées dans la loi nécessitent des moyens financiers importants qui doivent être adoptés en parallèle. Or, si les investissements nécessaires à la seule création de France Travail sont évalués entre 2,3 et 2,7 milliards d'euros sur la période 2024-2026, le modèle de financement de cette nouvelle instance ne sera pas rigoureusement défini avant 2027 et les moyens nécessaires pour un accompagnement « rénové » risquent de faire défaut, notamment à l'aune des récentes annonces budgétaires de Bruno Lemaire.

La non-précision du financement de ces besoins crée une contradiction entre les objectifs visés et le peu de moyens supplémentaires envisagés.

Sur cette question du financement, il est intéressant de se reporter au dispositif du Contrat engagement jeunes puisque celui-ci, pour le gouvernement, a été précurseur de la réforme du RSA. On peut noter que les moyens apportés à l'accompagnement des jeunes sont conséquents. L'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), dans son évaluation d'étape du CEJ (mars 2023), précise l'enveloppe dédiée par contrat, soit 1400 € pour Pôle Emploi et 1750 € pour les missions locales, ce qui a permis d'avoir un conseiller de Pôle Emploi pour suivre 30 jeunes en CEJ. **Le financement de l'accompagnement est donc une donnée majeure d'une refonte de notre système.**

Pour financer France Travail, l'Etat va « ponctionner » dans les finances du régime de l'assurance chômage, sous prétexte que les réformes de l'assurance chômage font faire des économies au régime (réformes qui diminuent drastiquement les droits des demandeurs d'emploi !). Mais après la loi de finances 2024 et suite aux prévisions de moindre croissance économique, l'Etat a décidé 10 milliards d'euros d'économie en plus dont 1,1 Milliard sur le budget du ministère du travail. Dans ce cadre, il est annoncé une réduction de 227 millions sur le budget concernant l'accès et le retour à l'emploi dont fait notamment partie l'IAE. Il faut s'attendre à d'autres réformes qui vont impacter encore une fois les plus précaires.

En clair, la généralisation en 2025 de l'inscription à France travail de l'ensemble des allocataires du RSA et de leurs conjoints est très improvisée, elle ne fera que poser une contrainte supplémentaire sur les allocataires sans contrepartie réelle liée à la qualité d'un accompagnement attendu de la part du service public de l'emploi.

## 2. Conditionnalité du RSA

Si la logique des droits et devoirs était déjà présente à la création du RMI, il était bien moins question de contreparties et de sanctions. L'idée qui prévalait, et que les pouvoirs publics semblent avoir perdue de vue, était que l'état de nécessité d'une personne fonde son droit à un revenu. Avec le RSA, on est passé à une politique d'activation de la responsabilisation des allocataires sur leur situation. Conditionner davantage le RSA tel que le met en place la loi Plein Emploi va encore aggraver l'insécurité des personnes en situation de grande pauvreté et le non-recours – qui s'élève à 34 % pour le RSA – en instaurant un chantage à l'allocation.

Le Collectif ALERTE défend une protection sociale basée sur la solidarité, comprise comme devant libérer de la « peur du lendemain », répondre aux besoins de sécurisation des personnes (le sens premier de la « sécurité sociale »), de protection et d'accompagnement, afin que chacun ait des ressources suffisantes pour vivre décemment.

Augmenter les contraintes n'est pas la solution et renforce la stigmatisation des personnes. Quand les droits sont subordonnés aux devoirs, alors ce ne sont plus des droits. Le droit constitutionnel à des moyens convenables d'existence se doit d'être effectif.

**Le Collectif ALERTE s'oppose formellement aux 15 heures d'activité hebdomadaires obligatoires que beaucoup d'allocataires du RSA seront tenus d'effectuer, pour toucher l'allocation.** Dans la loi, on peut lire que la nature de ces activités devrait prendre diverses formes : suivi d'une formation, réalisation d'un stage ou d'une immersion professionnelle en entreprise, participation à un atelier pour profiter d'un bilan personnalisé...

Sur ces 15 heures d'activité, on dispose aussi du recul de l'application du contrat engagement jeunes mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et qui concerne désormais plus de 500 000 jeunes. Les conclusions de l'IGAS comme celles du rapport d'évaluation du Conseil d'Orientation des Politiques Jeunesse (suivi et évaluation de la mise en œuvre du CEJ- février 2024) sont assez convergentes pour dire que les 15 heures d'activité ne sont pas adaptées aux publics les plus en difficulté, qu'il est nécessaire d'introduire de la progressivité, et qu'enfin le système global est chronophage en temps pour les opérateurs de l'accompagnement ce qui ne permet pas, suffisamment, de proposer les activités les plus structurantes en matière de retour à l'emploi.

**Le Collectif ALERTE conteste le principe même de ces heures d'activité comme condition pour toucher le RSA.** Nous défendons un accompagnement humain, personnalisé et de proximité, adapté aux besoins des personnes, fondé sur l'écoute et la confiance. Cet accompagnement ne doit pas être lié à des menaces de sanction mais s'ancrer dans les aspirations et des compétences des personnes, tout en prenant en compte les possibilités d'emploi sur le territoire.

Sur le site « Service-public.fr », on peut lire que « ces 15 à 20 heures d'activité ne peuvent pas être du travail bénévole réalisé en dehors du cadre du code du travail. Il peut s'agir notamment :

- d'une immersion en entreprise pour affiner son projet professionnel ;
- de l'obtention du permis de conduire ;
- de la réalisation de démarches d'accès aux droits ;
- de la participation à des activités dans le secteur associatif. »

Pour ALERTE, ces heures d'activité ne devraient en aucun cas se rapprocher d'une forme de travail gratuit, dont pourraient bénéficier les entreprises ou les administrations. La contrepartie de tout travail, même à temps partiel, doit en effet être le versement d'un salaire, pas celui du RSA, qui doit rester une allocation, et dont le montant est très inférieur au Smic.

Le lancement de France Travail s'accompagne également de la refonte du régime de sanctions pour manquement au contrat d'engagement (le document qui formalise les obligations des allocataires) élaboré avec le conseiller référent.

**Le Collectif ALERTE refuse l'aggravation des sanctions contre les allocataires du RSA, et le principe même des sanctions, hors cas de fraude avérée.** Les conséquences des sanctions sont dramatiques. Elles font basculer les ménages concernés dans une misère intolérable. Une rupture, même temporaire, dans les maigres ressources veut dire une aggravation des privations : ne pas manger pour laisser ses enfants avoir un repas, ne pas se soigner, ne pas se chauffer, vivre dans l'inquiétude et la peur, se demander comment on va pouvoir payer son loyer ou son crédit, etc... Il faut ici rappeler que la réévaluation des ressources tous les trimestres engendre de nombreux indus, repris aux allocataires sans réel préavis ni concertation, ce qui est la cause de très nombreuses ruptures de droits (Cf. avis sur les sanctions du CNLE).

Une nouvelle sanction, la « suspension remobilisation », est notamment créée pour les bénéficiaires du RSA : en cas de manquement de ces derniers, leur allocation pourra être suspendue avec, si ces « écarts » prennent fin, un versement rétroactif dans la limite de 3 mois. D'après le texte de loi, la suspension peut être partielle ou totale.

Nous contestons le principe même d'une suspension, car toute rupture dans le versement d'une maigre allocation a des conséquences dramatiques pour les personnes concernées. Le Collectif ALERTE refuse a minima que la sanction « suspension-remobilisation » soit une suspension totale du RSA, car cela ne respecterait pas la nécessité de préserver un minimum vital.

**L'utilisation de cette sanction risque également de dissuader les personnes de faire valoir leurs droits, augmentant ainsi le taux de non recours et donc l'état de pauvreté des personnes. Pour rappel, 40% des allocataires sanctionnés dans le cadre de l'allocation du RSA, n'en font plus la demande.**

Il est essentiel de maintenir dans tous les cas un « reste à vivre » et c'est également la raison pour laquelle il ne faut pas étendre les sanctions aux autres membres du ménage (contrairement aux pratiques actuelles). Pour le Collectif ALERTE, **le RSA devrait être un socle minimum qui ne peut être enlevé. Le RSA se doit d'être inaliénable. Un socle de revenu doit être imprescriptible. Il serait indigne pour notre pays de priver des ménages de toute ressource, même temporairement.**

### ***Prendre en compte le travail non marchand déjà réalisé par les allocataires du RSA***

Nous souhaitons rappeler que beaucoup de personnes contribuent à la cohésion de la société, contributions qui ne sont pas toujours réalisées dans le cadre d'un emploi rémunéré et qui mériteraient pourtant d'être davantage reconnues et valorisées par notre société ; c'est le cas par exemple des personnes qui font le choix de s'occuper d'un proche malade ou de se consacrer à leur famille et à l'éducation de leurs enfants. Notre société sortirait grandie à davantage reconnaître le travail que font les personnes privées d'emploi en s'occupant d'un proche malade ou avec un handicap, de personnes fragiles, en étant actives dans leur famille, leur quartier, des associations, etc. Ces personnes contribuent de la manière la plus utile et vitale à la société. Celle-ci devrait leur reconnaître des compétences, un statut, une protection plutôt que de les soumettre à l'obligation de 15h d'activités.

### ***Le régime d'exemptions et de semi exemptions doit prendre en compte la spécificité et la réalité des contraintes, des engagements et des conditions de vie des allocataires du RSA***

Le texte de loi indique que la « durée hebdomadaire minimale mentionnée au même 3° peut être minorée, sans pouvoir être nulle, pour des raisons liées à la situation individuelle de l'intéressé et au vu du diagnostic global réalisé en application de l'article L. 5411-5-2. ».

Et également « A leur demande, les personnes rencontrant des difficultés particulières et avérées en raison de leur état de santé, de leur handicap, de leur invalidité ou de leur situation de parent isolé sans solution de garde pour un enfant de moins de douze ans peuvent disposer d'un plan d'action sans durée hebdomadaire d'activité. »

La loi prévoit donc des régimes d'exemptions et de semi exemptions à la demande des allocataires devant, dans ce cas, être correctement informés des exemptions possibles.

Les associations membres d'ALERTE s'interrogent sur le régime d'exemption, aujourd'hui présenté de manière très restrictive (uniquement les personnes présentant un handicap/état de santé/invalidité ou parent isolé sans moyen de garde).

Les interrogations sont nombreuses sur les conditions précises à remplir pour relever de ce régime d'exemption et les critères d'éligibilité, en particulier pour les allocataires du RSA en situation de handicap (attestation de droits MDPH ? Autres titres administratifs ?) et des possibilités de recours en cas de refus d'exemption.

D'autres situations ne sont pas mentionnées dans le texte de loi actuel :

- Le cas de personnes en situation d'errance ou sans domicile ou gens du voyage pour lesquels un accompagnement adapté à leur mobilité serait nécessaire, a minima
- Les personnes qui sont dans une situation temporaire : en attente d'une notification de droits par la MDPH ou d'ouverture de droits à la retraite ...
- Outre ces situations particulières, il est à souligner les difficultés d'accès aux soins des personnes précaires et le vieillissement prématuré qu'elles subissent. Parfois, elles ne peuvent pas exercer une activité à un âge où elles ne peuvent pas encore faire valoir leurs droits à la retraite. Rappelons à cet égard la situation des bénéficiaires de l'Allocation spécifique de solidarité qui vont basculer pour certains vers le RSA avec le régime d'obligations afférent, alors que nombre d'entre eux sont des demandeurs d'emploi de longue durée âgés de plus de 50 ans.
- La vie des personnes en situation de pauvreté est faite d'insécurité et implique un nombre important de démarches qui constituent des freins majeurs à dégager du temps pour la recherche d'emploi. De plus, les emplois proposés sont souvent très précaires, avec des horaires particuliers et parfois très éloignés du domicile.

### **3. Un risque accru de renforcement du recours à des Opérateurs Privés de Placement**

Les millions d'heures d'activités faites par les allocataires du RSA, si la loi est mise en œuvre sans modération et pragmatisme, vont nécessiter un très gros volume d'accompagnement.

Comment ces heures, indépendamment même de leur contenu et de leur caractère obligatoire, vont-elles être mises en place ? Comment va-t-on embaucher des professionnels pour les accompagner ? Comment vont s'opérer les sanctions annoncées si les accompagnements dédiés n'existent pas ou peu ?

Si le résultat de cette réforme est la création ex nihilo de structures commerciales qui embauchent des salariés peu ou pas formés et mal rémunérés pour assurer l'accompagnement, alors les craintes exprimées par le Collectif ALERTE s'avèreraient d'autant plus justes.

Une des craintes des acteurs associatifs est qu'avec la mise en place de cette réforme il y ait un risque de marchandisation de l'accompagnement des allocataires du RSA.

### **4. Réforme du RSA et enjeu du bénévolat**

Nos organisations sont témoins que les personnes concernées par le RSA, loin d'être « remobilisées » par la menace des sanctions, ressentent de la peur et de la honte, du fait de devoir se justifier en permanence. Elles ont besoin que la relation avec le conseiller soit fondée sur la confiance, l'écoute et la bienveillance.

Au regard du caractère très flou des [informations que communiquent les pouvoirs publics](#) sur les heures de bénévolat dans le cadre du nouveau contrat d'engagement auquel les bénéficiaires du RSA devront se conformer (et ce, qu'il s'agisse de la phase d'expérimentation ou de celle de généralisation), il nous paraît nécessaire de rappeler le positionnement des membres du Collectif ALERTE si les pouvoirs publics décidaient de demander aux associations d'accompagner les bénéficiaires du RSA dans ces heures d'activité.

**Les membres du Collectif ALERTE refusent d'instaurer entre nos bénévoles et les personnes que nous accueillons un mécanisme de contrôle social ainsi qu'un contrôle spécifique de vérification et de contrôle d'effectivité des 15 heures d'activité.**

Plusieurs cas de figure pourront se présenter, concernant l'accueil de personnes dans le cadre de l'obligation de réaliser des heures d'activités :

Pour les personnes déjà bénévoles ou actrices dans nos associations : nous recommandons de les sécuriser et de refuser d'entrer dans un système de contrôle contraignant des horaires effectués. Ainsi, c'est le fait d'être bénévole ou engagé qui peut être attesté et valorisé et non la quantité d'heures effectuée.

Dans le cas de figure où nos organisations seraient sollicitées par un conseiller de France Travail ou un travailleur social du département pour accueillir une ou plusieurs personnes : le Collectif ALERTE préconise de refuser de subir des pressions à l'accueil de personnes qui ne seraient pas vraiment volontaires.

Si des personnes extérieures contactent de leur propre initiative nos associations pour effectuer des heures d'activité (sous forme de bénévolat), dans le cadre des contraintes liées à la loi sur le plein emploi, les associations membres d'ALERTE choisiront leur positionnement, en respectant les principes suivants :

Si l'association fait le choix d'accueillir des allocataires du RSA demandant de faire des activités en son sein, elle les recevra en regardant avec eux leur projet, leurs compétences, leurs envies. Elles peuvent ainsi être intégrées dans des activités de l'association, en fonction des capacités de l'association et de leurs souhaits. Mais il s'agira de ne pas entrer dans une position de contrôle des horaires d'activités et plutôt d'attester le simple fait d'être bénévole ou actif dans l'association.

**ALERTE propose de faire connaître à l'administration notre refus de contrôler chaque heure effectuée.**

Si l'association fait le choix de ne pas s'engager dans ce type d'accueil, ALERTE propose qu'elle exprime aussi publiquement pourquoi. Ceci afin de rendre explicite le refus de l'idéologie d'augmentation des contraintes sous-jacente à la loi plein emploi.

Le Collectif ALERTE considère que les heures d'activité devraient être comptabilisées à partir des déclarations des allocataires concernés, et inclure des activités faites à l'initiative des personnes elles-mêmes. Il s'agit là pour France Travail de faire confiance aux personnes et d'être pragmatique.

Le Collectif ALERTE restera très vigilant dans les prochains mois sur les conséquences de la loi Plein Emploi vis-à-vis de l'accès aux droits des allocataires du RSA.