



"Référentiel relatif à l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi"

Points de tensions éthiques

Préambule

En septembre 2025, le Bureau des Minima Sociaux de la DGCS saisit le HCTS afin que la Commission éthique et déontologie du travail social (CEDTS), organe permanent de ce Haut Conseil, identifie, par des consultations diverses le cas échéant, les points de tensions éthiques repérés dans le "Référentiel relatif à l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi" produit par le Comité national pour l'Emploi. Cette réflexion a pour objectif d'éclairer les départements, leurs délégataires et les services de l'État sur les points de vigilance et/ou préconisations à observer avant de mettre en œuvre l'accompagnement intensif dans chaque département.

Le cadre de réflexion de la Commission Éthique et Déontologique du Haut Conseil du Travail Social est ici encadré par :

- la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi et l'arrêté du 6 août 2025 portant approbation de la délibération du Comité national pour l'Emploi relative au référentiel de l'accompagnement intensif,
- le référentiel relatif à l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi produit par le Comité national pour l'Emploi,
- le document de la DGCS coconstruit par le Bureau des minima sociaux et les 14 départements impliqués.

Le présent avis soulève différents points de tension éthique qui engagent les parties prenantes de ce référentiel relatif à l'accompagnement intensif, à mener une réflexion sur le sens du travail social. Cet avis s'inscrit dans le cadre des missions du HCTS aux fins de réaliser des travaux d'observation, d'évaluation et de recherche sur le travail social. La réflexion de la CEDTS ne vise pas une remise en question de la loi, de l'arrêté, ou du référentiel. Il conviendra toutefois, pour répondre à la saisine, de revenir à l'esprit de la loi et à la manière dont cette dernière a évolué.

Des définitions à resituer préalablement pour ...

* **L'accompagnement social personnalisé**, dans le cadre d'une relation personne accompagnée/accompagnant, vise l'autonomisation et se différencie de l'assistance ; il s'inscrit dans la définition plus large du travail social inscrite au Code de l'action sociale et des familles (CASF) depuis mai 2017 (« *permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, faciliter leur inclusion sociale et leur permettre d'exercer une pleine citoyenneté* »)¹ ; il repose sur l'accueil, l'écoute, le soutien des capacités, ressources et compétences, le conseil et l'orientation, la médiation, etc. dans les domaines de la vie quotidienne, l'accès aux droits, la santé, le logement, l'insertion sociale et l'emploi, etc. Il est individualisé et personnalisé.

* **La contractualisation** est basée sur un engagement éclairé des parties selon un mécanisme de réciprocité (*engagements mutuels, obligations mutuelles*) ; de transparence ; d'individualisation ; d'accord formalisé et matérialisé dans un cadre institutionnel. Elle peut constituer l'encadrement juridique d'une relation. Elle peut prendre la forme d'un contrat établi en responsabilité et en respect des droits de la personne, avec opposabilité.

Dans la relation entre la personne allocataire du RSA et le ou la professionnel.le, la matérialisation du projet engage l'un et l'autre sur la base d'une contractualisation.

Dans le travail social, le contrat moral s'inscrit dans un engagement réciproque, qui oblige chaque contractant sans engager de voie de recours. Or, dans l'accompagnement des allocataires du RSA, l'engagement réciproque, dans ce qu'il a de tacite, ne suffit pas à dire qu'il y a "contractualisation", le cadre juridique imposant cette dernière et fixant la possibilité d'opposabilité et d'utilisation des voies de recours de part et d'autre.

... Mieux identifier des points de tension

1. Les conditions paradoxales de déploiement d'un accompagnement social dans un cadre contraint

En référence au paragraphe 1 du référentiel "Pourquoi mettre en place l'accompagnement intensif en parcours social".

Comment l'accompagnement social peut-il se déployer dans un cadre contraint fixé par la loi relative au Revenu de Solidarité Active et réaffirmé dans la Loi Plein emploi ?

Cette question renvoie aux notions de droits et de devoirs, mais aussi à celle de contrat moral en travail social. Il apparaît ici important d'apprécier la manière dont chaque département se représente, appréhende et décline concrètement ces notions, au-delà des politiques départementales affichées.

¹ [Décret du 6 mai 2017 relatif à la définition du travail social](#)

La question de l'accompagnement des allocataires du RSA pose, entre autres, la question du contrat et de la « contractualisation », impliquant elle-même les notions d'opposabilité et de réciprocité. De plus, le paradoxe aide/contrainte s'exprime à plusieurs niveaux dans la nature de l'engagement attendu de l'allocataire du RSA et du professionnel. Ainsi, en travail social, et par définition :

- Il convient de veiller à ce que les modalités d'accompagnement n'aient pas pour effet de fragiliser l'accès effectif aux droits fondamentaux.
- Un accompagnement social ne peut aboutir à une sanction qui participerait à renforcer l'exclusion de l'emploi comme de la société. Autrement formulé, un accompagnement dont la dimension coercitive primerait sur la relation d'alliance risquerait de s'éloigner des principes fondamentaux du travail social. Soulignons, d'ailleurs ici, la confusion créée lorsqu'une "sanction" a pour finalité la "remobilisation" d'un adulte responsable. Soulignons, encore, l'amalgame qui est fait entre les deux notions, l'une et l'autre ayant, pourtant, un sens différent en tous points.
- Un accompagnement social ne peut se réduire à la seule utilisation d'un outil.
- Il ne peut être attendu, d'une personne allocataire du RSA, une participation active, dès lors que le maintien ou la suspension de ses droits sont conditionnés au respect d'un rendez-vous de remobilisation.

Il s'agit, ici, de veiller à ne pas amalgamer "choix éclairé d'un allocataire demandant un accompagnement intensif" et "conditions contractuelles contraintes" fixées par le cadre juridique du dispositif dont il est question. Il s'agit aussi de rappeler en quoi le droit confère le devoir, et non l'inverse.

Dans le contexte, le travailleur social risque de passer d'une posture "d'allié" (accompagnement) à celle d'un évaluateur du respect des engagements contractuels. Ceci contrevient au principe de respect de l'autonomie de la personne, qui est un pilier du travail social. Par ailleurs, alors que le travail social prône une approche globale, forcer une personne en détresse psychique ou sociale à un accompagnement peut être mal vécu à la fois par la personne elle-même comme par le (la) professionnel.le. Il paraît nécessaire de rappeler que le cadre juridique indique que l'autorité de sanction relève de la seule compétence du Président du Conseil départemental

Préconisations :

- L'accompagnement de l'allocataire, au titre de l'accompagnement social qu'engage un travailleur social, ne doit pas être confondu avec le rôle de contrôle lié à l'exécution d'un contrat.
- La notion de réciprocité nécessiterait d'être davantage explicitée dans le référentiel, a minima concernant ce qu'elle suppose et engage de la part de la personne allocataire comme du travailleur social, car ce type de contrat est bilatéral.

- Le contrat et l'engagement réciproque permettent de formaliser "les petits pas". La question de l'employabilité des personnes, même si elle est poussée au premier plan par le législateur dans le cadre de la loi Plein Emploi, doit être étudiée avec la personne concernée dans son contexte global et non pas comme la visée de l'accompagnement. C'est sur la base de la relation de confiance - premier levier de la mise en mouvement des personnes traversant une difficulté de vie - que se fonde l'action des travailleurs sociaux, lorsqu'ils expliquent le cadre de leur intervention.

2. Le risque de restriction et réduction de l'accompagnement social à la visée d'insertion professionnelle

** En référence à "La loi pour le plein emploi, qui a comme objectif l'accès à l'emploi pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, dont font partie tous les bénéficiaires du RSA, y compris ceux qui ne sont pas accompagnés par France Travail" (p.3 du référentiel).*

** En référence à l'annexe 1 fiche action volet 2 de la convention Etat/Département.*

La participation de la personne allocataire est l'un des fondements de la loi relative à la création du RSA, entrée en vigueur sur tout le territoire national depuis le 1er juin 2009².

Il est ici question de :

- Souligner en quoi la visée de l'accompagnement social ne se réduit pas à l'insertion par l'emploi (à titre d'exemple, sauf demande expresse de la personne allocataire, un accompagnement en santé ne peut pas avoir pour seul objectif d'améliorer ou de garantir son employabilité, mais doit d'abord viser son rétablissement et son bien-être).
- Repérer en quoi l'accompagnement intensif peut aider l'allocataire du RSA à avoir une place et une utilité sociale autres que celles que lui confère l'accès effectif à l'emploi.
- Faire reconnaître l'inclusion sociale des allocataires du RSA, en cas d'empêchement à l'accès à l'emploi tel que visé par la loi.

Un point de vigilance doit donc être porté à l'attention des prescripteurs dès lors que la visée de l'accompagnement intensif, telle que formulée dans le référentiel, laisse à penser que l'insertion professionnelle est le "tout". Est-ce à dire que le défaut ou l'absence d'insertion professionnelle revient à conclure qu'il n'y a pas d'insertion ou d'inclusion sociale ? Que la personne n'a pas d'utilité sociale ? Rappelons que l'accompagnement intensif vise d'abord une restauration personnelle, dans toutes les dimensions de la vie de la personne (dépassant donc le fait que l'inscription dans la société ne serait liée qu'à l'accès à l'emploi).

² Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 instituant le Revenu de Solidarité Active

Si, parmi les indicateurs déclinés dans l'annexe à la convention nationale, ne sont mesurées que les sorties vers l'emploi, on rend invisible tout le travail d'inclusion sociale.

Aujourd'hui, les réseaux pour l'emploi (CLPE par exemple) considèrent les chiffres du chômage et le nombre d'allocataires du RSA en mettant en relation le nombre d'emplois vacants. Cependant, avant que les personnes soient effectivement prêtes à l'emploi, il convient, dans la relation de confiance établie avec elles, d'engager un travail de résolution des difficultés premières qui n'est pas mesuré. Le prisme adopté par la loi Plein Emploi ne permet pas de valoriser le travail social au-delà de la question de l'emploi. Or, la relation de réciprocité entre le travailleur social et la personne accompagnée permet à cette dernière d'être reconnue comme sujet, porteuse de savoirs issus de son expérience. Le travail social respecte alors la dignité, produit un sentiment de légitimité, une reconnaissance des capacités, de l'autodétermination, de l'autonomie, de la responsabilisation. Le travail social participe à la restauration des personnes capables d'agir pour elles dans et sur la société. Ce sont autant d'indicateurs aussi importants que ceux relatifs au niveau d'employabilité de la personne et à son accès effectif à l'emploi.

Rappelons également à ce niveau, que la prise en compte de la parole et de la participation de l'allocataire est, là encore, essentielle.

Préconisations :

- Rendre visible les effets du travail social, tant sur la dimension humaine, sociale que professionnelle : la question du contrat doit, en effet, être travaillée avec les personnes et se maintenir dans une réciprocité. C'est ici, peut-être, une opportunité pour rendre visible le travail social qui ne se résume pas à l'insertion professionnelle.
- Intégrer, décliner des outils de suivi et des indicateurs de mise au travail de la résolution des difficultés antérieures à l'accès à l'emploi. La route vers la citoyenneté n'est pas uniquement faite de la valeur travail.

3. Dans la lecture et la traduction des conventions départementales, le risque d'une interprétation administrative et bureaucratique de la mise en œuvre de l'accompagnement intensif.

En référence à l'analyse comparative des compétences (référentiel métier des Assistantes de service social & des Conseillers en insertion professionnelle] (p 10 du référentiel).

Une attention devra être portée au risque que s'exprime une tension entre, d'un côté, "l'esprit de la loi", les aspirations initiales liées à l'accompagnement intensif

et, d'un autre côté, les outils de restitution et comptes-rendus³ qui en seront faits.

La place des cadres intermédiaires et des directions dans les collectivités et organisations institutionnelles nécessitera d'être interrogée en termes de vigilance à observer, pour "sanctuariser" le travailleur social dans sa mission d'accompagnement et non d'agent administratif. Il sera, par ailleurs, pertinent de s'assurer que le « *reporting* » que mentionnent les textes :

- Ne conduise pas à dépersonnaliser les accompagnements intensifs qui seront engagés, au risque d'un désengagement de la collectivité et d'une utilisation réduite à de seules fins de contrôle.
- Apprécie, effectivement, les effets qualitatifs d'un accompagnement coconstruit avec la personne allocataire du RSA. A noter qu'une "évaluation" (en l'occurrence, celle d'un accompagnement intensif) n'est valable qu'à la condition que le contrat ait été signé par les deux parties prenantes à la contractualisation.
- Intègre l'expression de la volonté de l'allocataire du RSA, dans le respect des règles de la RGPD.

Préconisations :

- Coconstruire les indicateurs avec les professionnel.le.s
- Prévoir la participation des allocataires du RSA à l'évaluation du dispositif : en amont (élaboration conventions, choix critères ciblage, conception outils de suivi) en aval via données émises et renseignées et respect des règles RGPD etc.
- Valoriser la place des pairs et des usagers en s'appuyant, notamment, sur les comités d'usagers existants.

4. Un point de tension éthique relatif à l'identification des allocataires du RSA intégrant le périmètre de l'accompagnement intensif :

En référence à l'annexe 1 fiche action volet 2 du modèle de convention nationale Etat/Département et en référence à la désignation d'un référent avec un portefeuille réduit (objectifs : 50 à 70 demandeurs d'emploi] (p2 du référentiel).

Les trois documents évoquent un portefeuille de 50 bénéficiaires du RSA par équivalent temps plein, laissant penser d'emblée qu'une compétence spécifique est attendue d'un professionnel "spécialisé" pour assurer cette mission (comme elle le serait, notamment, pour les professionnel.le.s des équipes de France Travail). Serait-ce à dire, qu'en dehors de l'application de la loi Plein emploi, l'accompagnement social intensif n'existe pas ? Il importe, ici, de prendre en compte l'accompagnement social généraliste ou polyvalent comme niveau pertinent d'appréhension de la globalité d'une situation individuelle et/ou familiale.

³ Depuis quelques années, et notamment dans le décret du 6 août et le référentiel, appelés outils de « reporting »

La rationalisation et la fixation de quotas par professionnel doivent être maniées avec précaution, car une approche purement quantitative entre en tension avec la nature même de l'accompagnement social individuel.

En outre, on peut penser que l'intervention spécialisée dans le cadre d'un portefeuille dédié risque de morceler davantage l'accompagnement global en multipliant les intervenants auprès des personnes/familles.

Enfin, il apparaît important que les choix de population identifiée pour bénéficier de l'accompagnement social intensif soient pensés le plus objectivement possible pour éviter toute stigmatisation ou choix arbitraire. Sur ce point, il sera judicieux de :

- S'arrêter sur les critères objectivant l'intensité de vulnérabilité de la personne allocataire.
- Être attentif aux critères qui enferment et disqualifient la personne plus qu'ils la protègent et l'intègrent.

Sur ce dernier point, en ciblant nommément les *gens du voyage*, les *mono-parents*, etc., le texte vient disqualifier la personne à l'endroit de ce qui constituerait, chez elle, une vulnérabilité.

A nouveau, et en intégrant la notion de la protection des données et du respect du secret professionnel, il sera essentiel de prendre en compte la parole et la participation de la personne allocataire du RSA. Sur ce dernier point, comment se mesurera très concrètement la demande de la personne allocataire d'être exemptée : lors d'un entretien circonstancié ? Via la consultation d'une notification MDPH (dans le cas des personnes en situation de handicap) ou d'un avis de situation de la CAF (dans le cas des personnes allocataires de l'API) ? Via une case à cocher sur le dossier ?

Préconisations :

- Réexaminer la formulation de l'annexe 1 intitulé volet 2 du modèle de la convention nationale Etat/ Département, afin d'éviter toute catégorisation susceptible d'être perçue comme stigmatisante.
- Le volume de 50 à 70 personnes par référent gagnerait à être apprécié au regard des réalités territoriales et des conditions effectives d'exercice des professionnels.
- Laisser à chaque département, en fonction de la proportion de population concernée par l'accompagnement intensif, de ses choix organisationnels et de sa capacité à mobiliser les professionnels du travail social, le soin de négocier avec les services de l'Etat un volume départemental de personnes pouvant bénéficier de l'accompagnement intensif.

Conclusion :

- Sur le travail social : ce qu'il est fondamentalement, ce à quoi il sert, ce qu'il vise, ce pour quoi il est nécessaire de revenir à sa définition première
- Sur le RSA et l'accompagnement intensif des personnes allocataires
⇒ Ici, il doit être question de mobiliser le travail social dans ce dispositif, en restant attentif à conserver l'esprit du travail social. Ainsi, il convient que le HCTS soit associé aux étapes de suivi et de révision du référentiel.

⇒ Ici, il doit aussi être rappelé l'absolue nécessité que soit toujours respectée la volonté de la personne allocataire.

⇒ Ici doit s'engager une réflexion approfondie sur l'articulation entre les réalités des bassins d'emploi et la responsabilité des directions des collectivités territoriales et associatives, garantes d'une mise en œuvre de l'accompagnement intensif qui ne se réduise ni à une logique gestionnaire ni à une approche strictement administrative.

