
PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

MISE EN ŒUVRE NATIONALE

Les recommandations de Forum réfugiés et France terre d'asile

Fiche thématique 1 - Garantir le respect des droits fondamentaux et la prise en compte des vulnérabilités aux frontières extérieures de l'UE

Fiche thématique 2 - Garantir des procédures d'asile équitables et efficaces qui convergent

Fiche thématique 3

Assurer un accueil digne des demandeurs d'asile

Fiche thématique 4 - Mieux prendre en compte les situations individuelles dans le cadre d'une gestion solidaire de l'accueil des demandeurs d'asile

Fiche thématique 5 - Protéger les mineurs : prendre en compte leur vulnérabilité, respecter leurs droits

La [directive 2024/1346](#) établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, dite « Accueil », est la seule directive du Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne (UE), contenant majoritairement des règlements. Celle-ci abroge et remplace la [directive 2013/33](#). Elle doit être transposée en droit national pour juin 2026. Dans le cadre de sa transposition en droit français, France terre d'asile et Forum réfugiés attirent particulièrement l'attention sur plusieurs enjeux clés.



De nouvelles règles en matière de conditions matérielles d'accueil

Les changements majeurs de la directive concernent les conditions matérielles d'accueil (CMA), définies comme incluant (cons. 60 et art. 2.7) :

- d'une part « *le logement, la nourriture, l'habillement et les produits d'hygiène personnelle [(qui n'étaient pas cités dans la précédente directive)] fournis en nature, sous forme d'allocations financières ou de bons, ou en combinant ces formules* »,
- d'autre part une « allocation journalière ». L'allocation journalière, figurant déjà dans la précédente directive sans y être définie, étant « *une allocation accordée périodiquement aux demandeurs pour leur permettre de jouir d'un degré minimum d'autonomie dans leur vie quotidienne, fournie sous la forme d'une somme d'argent ou de bons, ou fournie en nature, ou en combinant ces formules, à condition qu'une telle allocation comprenne une somme d'argent* ».

Le cadre actuel des CMA en France ne distingue pas ces deux composantes (allocation financière et allocation journalière), qui sont toutes les deux incluses dans l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

Pour l'application de la nouvelle directive Accueil, il sera nécessaire de faire cette distinction, car, dans la majeure partie des cas, seule l'allocation journalière pourra être limitée ou retirée.

Par ailleurs, la nouvelle directive impose que les montants des allocations journalières et financières permettent un véritable niveau de vie adéquat. En ce sens, une réflexion doit être menée sur le montant des allocations versées aux demandeurs d'asile, qui sont actuellement insuffisants, notamment

pour compenser l'absence d'orientation vers un lieu d'hébergement dédié.

Dans la mesure où la directive oblige les États à maintenir un niveau de vie conforme à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, et que l'allocation financière vise à répondre aux besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, l'État ne devrait pas prévoir d'autres limitations ou retrait que la seule allocation journalière.



Recommandations

- ➔ Afin de garantir à la fois un niveau de vie digne et l'accès à un hébergement dans le parc privé aux demandeurs d'asile, le montant des allocations qui leur sont versées doit être revu à la hausse par rapport au montant actuel de l'ADA.
- ➔ L'État ne devrait pas permettre d'autres limitations ou retraits des CMA que celle de l'allocation journalière.

PRÉCISER L'OCTROI DE CMA DIFFÉRENTES

Les États membres peuvent également, « à titre exceptionnel, dans des cas dûment justifiés et pendant une durée aussi courte que possible, octroyer des CMA différentes » lorsqu'une « évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil du demandeur est requise » (art. 20.10 a). Dans cette hypothèse, ces CMA différentes doivent permettre une meilleure prise en compte des besoins particuliers, qui ne pourrait être assurés dans le cadre des autres CMA.

Les CMA différentes peuvent également être attribuées lorsque « les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées ou, en raison d'un nombre disproportionné de personnes à héberger ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement indisponibles » (art. 20.10 b). Cette hypothèse ne peut cependant être appliquée que lorsqu'une situation d'urgence est caractérisée au sens du plan national prévu par l'article 32 (voir *infra* l'encadré sur le plan d'urgence p.6). Cette disposition ne faisant pas partie des cas de limitation ou de retrait de l'article 23, son éventuelle transposition ne pourra pas conduire à une dégradation des CMA, et devra prendre en compte l'aspect exceptionnel et temporaire de la situation d'urgence caractérisée.



Recommandations

- ➔ La mise en place de CMA différentes doit permettre de répondre à des besoins particuliers et ne doit en aucun cas mener à une limitation des CMA.

RESTREINDRE LES CAS DE RETRAIT DES CMA

Il est dorénavant possible de retirer les CMA dans deux cas uniquement : en cas de manquement grave ou répété au règlement d'un centre d'hébergement ou comportement violent ou menaçant dans un centre d'hébergement (art. 23.1b en relation avec le 23.2e), et dès la notification d'une décision de transfert conformément au [règlement 2024/1351](#) dit « Gestion » (art. 21).

Il est à noter que le plan de mise en œuvre allemand précise que « cette coupe ne touche que ceux qui sont tenus de quitter le pays et pour lesquels l'autorité responsable considère que le départ est légalement et effectivement possible ». La France devrait également préciser que le retrait des CMA pour cause « Dublin » ne concerne que les personnes pour lesquelles un transfert est effectivement possible.

Ces retraits ne dispensent pas l'État d'assurer à tous les demandeurs l'accès aux soins de santé conformément à l'article 22 et de leur garantir un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales (art. 23.4). Les autorités françaises doivent par conséquent prévoir les dispositifs et les aides minimales dont devraient bénéficier les demandeurs qui se voient retirer les CMA, ainsi que les modalités d'information de ces derniers.

D'autre part, les conditions pour le rétablissement des CMA en cas de transfert de responsabilité si le transfert « Dublin » n'a finalement pas lieu doivent être précisées, tout comme pour les cas de rétablissement des CMA cités à l'article 23.3.

Les conséquences de ces modifications sur le nombre de limitations et de retraits sont incertaines, les données détaillées (nombre pour chacune des hypothèses prévues actuellement) sur les limitations et retraits actuels n'étant pas publiques. Afin de déterminer l'impact de cette nouvelle législation, l'OFII devrait publier des données désagrégées sur les octrois, les limitations et les retraits de CMA dans le cadre juridique actuel. Cela permettrait également plus de prévisibilité en cas « d'urgence ».

Par ailleurs, si l'article 7 de la directive 2024/1346 prévoit que les États membres peuvent subordonner l'octroi des conditions matérielles d'accueil (CMA) à la résidence effective dans un lieu d'hébergement déterminé, il ne peut pour autant être interprété comme autorisant un retrait total de ces conditions en cas d'abandon dudit lieu.

Il doit être interprété à la lumière de l'article 23 §2 a) qui prévoit uniquement le retrait de l'allocation journalière ou la limitation seule de certaines CMA si la personne « abandonne une zone géographique dans laquelle il peut circuler librement conformément à l'article 8, ou la résidence dans un lieu déterminé désigné par l'autorité compétente conformément à l'article 9, sans autorisation, ou prend la fuite ».

Autoriser le retrait total des CMA au titre de l'article 7 serait également incohérent avec le fait qu'un demandeur soumis à une obligation plus contraignante – une restriction de circulation pour des raisons d'ordre public – ne peut faire l'objet que d'un retrait partiel, en l'occurrence celui de l'allocation journalière. Une telle interprétation priverait d'effet utile l'article 23 §2 a) et serait donc contraire à la directive.

En tout état de cause, les décisions de limitation ou de retrait, total ou partiel, doivent être « *[objective et impartiale] après un examen au fond au cas par cas et sont motivées (...), fondées sur la situation particulière du demandeur, en particulier dans le cas des demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, compte tenu du principe de proportionnalité* » (art. 23.4). Dans les cas où un retrait total est effectué, l'État devra ainsi garantir des conditions de vie conformes au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales (bien qu'on ne parle plus de niveau de vie adéquat). L'adaptation du cadre national à ces exigences suppose donc de définir clairement comment elles seront atteintes, en prévoyant un socle minimal en matière d'hébergement – sans renvoyer vers l'hébergement d'urgence de droit commun qui n'est souvent pas accessible en pratique en raison de la saturation des dispositifs – mais aussi d'accès à la nourriture ou encore aux soins de santé, pour tous les demandeurs d'asile, y compris ceux s'étant vu retirer ou limiter les CMA.



Recommandations

- ➔ L'OFII devrait publier des données détaillées sur les octrois, les limitations, les retraits de CMA et leurs motifs dans le cadre juridique actuel.
- ➔ La France devrait préciser que le retrait des CMA en cas de décision de transfert « Dublin » ne concerne que les personnes pour lesquelles un transfert est effectivement possible.
- ➔ Les conditions pour le rétablissement des CMA en cas de transfert de responsabilité si le transfert « Dublin » n'a finalement pas lieu doivent être précisées.
- ➔ Les autorités françaises doivent prévoir les dispositifs et les aides minimales dont devraient bénéficier les demandeurs qui se voient retirer les CMA.

AMÉLIORER L'OCTROI ET LE CONTENU DES CMA

La directive 2024/1346 prévoit que l'accès aux CMA doit être garanti dès l'expression du souhait de demander une protection internationale (cons. 7 et art. 19). Les autorités françaises doivent donc mettre en place un dispositif permettant de prendre en compte ce nouveau point de départ du versement des CMA, qui sera généralement la présentation en SPADA pour le pré-enregistrement de la demande, mais pourra aussi être formalisé en d'autres circonstances.

D'après le plan commun de mise en œuvre, les États membres, dont la France, devront garantir une capacité d'accueil suffisante, incluant une anticipation des relocalisations.



Recommandations

- ➔ La France doit garantir une capacité d'accueil suffisante et les autorités françaises doivent mettre en place un dispositif permettant de prendre en compte le nouveau point de départ du versement des CMA.

> Prendre en compte les besoins d'accueil particuliers des personnes vulnérables

Le nouveau cadre juridique réitère par ailleurs la nécessité de prise en compte des besoins d'accueil particuliers, les États membres devant faire en sorte que le niveau de vie adéquat, et donc le soutien adéquat, soit garanti pour les demandeurs dans cette situation (art. 19). L'article 24 établit une liste des personnes pouvant être concernées en citant les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées, celles ayant un trouble de stress post-traumatique, celles ayant subi un mariage forcé, ou des violences pour des motifs sexuels, sexistes, racistes ou religieux. Il est important de noter que cette liste est non exhaustive. La prise en charge des personnes vulnérables doit ainsi être renforcée, tant du point de vue de l'identification des besoins (en lien avec les outils disponibles, notamment ceux de l'Agence de l'UE pour l'asile), dont le champ doit être élargi au-delà des seules vulnérabilités « objectives » aujourd'hui examinées lors du passage en GUDA, qu'en termes d'adaptation des places proposées.



Recommandations

- ➔ La prise en charge des personnes vulnérables doit être renforcée.



> Plan d'urgence national

Concernant les capacités d'accueil, l'article 32 prévoit un **plan d'urgence national** « pour garantir un accueil adapté des demandeurs conformément à la présente directive dans les cas où l'État membre est confronté à un nombre disproportionné de demandeurs d'une protection internationale, y compris de mineurs non accompagnés », et lorsque « les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées ou, en raison d'un nombre disproportionné de personnes à héberger ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement indisponibles » (art.20 paragraphe 10b).

Ledit plan d'urgence devrait permettre au dispositif national d'accueil de s'adapter rapidement aux besoins d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile en cas d'arrivées exceptionnelles, sans dégradation des conditions d'accueil. En ce sens, les adaptations pourraient s'inspirer des bonnes pratiques de la gestion de l'arrivée des réfugiés d'Afghanistan (Apagan) et d'Ukraine : hébergement immédiat au sein de hubs d'accueil, accès immédiat au guichet unique de la demande d'asile (Apagan), accès à un guichet unique pour l'ouverture de tous les droits, coopération interministérielle, et mobilisation de diverses options d'hébergement (toutes encadrées par des professionnels), et répartition sur le territoire.



Recommandations

- ➔ Le plan d'urgence doit s'appuyer sur les bonnes pratiques de la gestion des arrivées de demandeurs d'asile afghans (Apagan, 2021) et ukrainiens (2022).

De nouvelles règles en matière d'intégration précoce

AMÉLIORER L'ACCÈS À LA FORMATION ET À L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS

L'article 18 de la directive dispose que « les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès aux cours de langues, d'éducation civique ou de formation professionnelle que ces États membres considèrent appropriés pour contribuer à renforcer la capacité des demandeurs à agir de façon autonome, à interagir avec les autorités compétentes ou à trouver un emploi ».

Aux fins de mise en conformité avec la nouvelle directive, l'État français devrait inscrire des cours de langue dans le cahier des charges des SPADA et des CADA, en prévoyant des ressources suffisantes pour mener ces missions.

D'après le plan de mise en œuvre allemand, par exemple, le pays a récemment pris des mesures pour élargir les services d'intégration précoce, notamment les cours de langue pour adultes.



Recommandations

- ➔ L'État français devrait inscrire des cours de langue dans le cahier des charges des SPADA et des CADA, en y associant des moyens adéquats.

ASSURER L'ACCÈS EFFECTIF AU MARCHÉ DU TRAVAIL

L'article 17 de la directive fait passer le délai d'accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile (à l'exception de ceux en procédure accélérée) de 9 à 6 mois, depuis l'enregistrement, et non l'introduction de la demande.

En France, s'il est possible de demander l'accès au marché du travail 6 mois après l'introduction de la demande, cette procédure ne constitue pas un accès effectif (cons. 50 et art. 17.2). En effet, après un délai de 6 mois sans réponse de la part de l'OFPRA, les demandeurs d'asile n'ont pas immédiatement le droit d'accéder au marché du travail, mais de demander une autorisation de travail, qui peut être traitée dans un délai allant jusqu'à 2 mois et qui est majoritairement refusée en pratique. La situation actuelle ne permet donc pas un accès effectif conforme à la directive, comme l'illustrent les dernières statistiques disponibles : entre avril 2021 et avril 2022, sur 4 745 demandes d'autorisation de travail présentées par des demandeurs d'asile, 1814 ont fait l'objet d'un accord, soit 38,2 % (ce qui ne représente qu'1,7% des premières demandes d'asile enregistrées en GUDA en 2021).

L'État devrait donc, a minima, supprimer l'étape de la demande d'autorisation de travail (l'attestation de demande d'asile pouvant

valoir autorisation de travailler dans le cadre de son renouvellement). Une meilleure effectivité pourrait aussi passer par une suppression ou réduction du délai de six mois, celui-ci n'étant qu'un délai maximum d'accès fixé par la directive.

Favoriser un accès rapide au marché légal du travail pourrait d'ailleurs éviter certaines situations d'exploitation. De bonnes pratiques sur l'accès effectif au marché du travail existent dans l'UE. En Allemagne, par exemple, les demandeurs d'asile qui ne sont pas obligés de vivre dans un centre d'accueil initial peuvent désormais accéder au marché du travail après seulement 3 mois.



Recommandations

- ➔ L'étape de la demande d'autorisation de travail devrait être supprimée.
- ➔ Le délai de six mois avant l'accès au marché du travail pourrait être réduit ou supprimé, celui-ci n'étant qu'un délai maximum fixé par la directive.

FINANCER LES ACTEURS DE L'INTÉGRATION

À travers les fonds européens, les autorités françaises ont la possibilité de soutenir les systèmes d'accueil et les politiques d'intégration, y compris à travers l'appui d'acteurs de la société civile dans leur travail de terrain auprès des personnes migrantes et des réfugiés. Elles devraient veiller à ce que des ressources suffisantes soient destinées à l'inclusion des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale (notamment pour les services de santé et d'éducation, les cours de langue et la formation et l'accompagnement professionnels).

Une politique fondée sur une stratégie à long terme plutôt que sur des réponses ad hoc à des situations d'urgence pourrait garantir des dépenses efficaces.



Recommandations

- ➔ Assurer des moyens financiers suffisants pour l'inclusion des demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale (notamment pour les services de santé et d'éducation, les cours de langue et la formation et l'accompagnement professionnels).

Assurer l'égalité territoriale

La directive « accueil » s'applique sur tout le territoire des États membres (art. 3). Une allocation journalière est par conséquent obligatoire sur tout le territoire français, tout comme la mise à disposition de places d'hébergement en nombre suffisant. Tous les demandeurs doivent bénéficier effectivement des droits que leur confère la présente directive, y compris en outre-mer.

Le Conseil d'État s'est, par exemple, prononcé défavorablement en 2021 sur la situation de l'île de Mayotte ([Conseil d'État, Décision n° 448453, 12 mars 2021](#)) en constatant que les conditions d'accueil des demandeurs à Mayotte n'étaient pas conformes au droit européen. Si des ajustements ont eu lieu par la suite, l'amélioration des conditions d'accueil sur ce territoire ne semble pas encore atteindre le standard exigé par la directive. Les conditions d'accueil et d'accès au dépôt de la demande d'asile sont également très dégradées en Guyane.



Recommandations

- ➔ Tous les demandeurs devant bénéficier des droits que leur confère la directive Accueil, y compris en outre-mer, l'État doit assurer que les conditions d'accueil dans chaque territoire sont conformes à la directive, sans rupture d'égalité.

SITUATIONS		POSSIBILITÉS DANS LE DROIT ACTUEL (DIRECTIVE 2013)		POSSIBILITÉS DANS LA NOUVELLE DIRECTIVE ACCUEIL 2024		
FORMULATION DIRECTIVE 2013	FORMULATION DIRECTIVE 2024	Ensemble des CMA (allocation financière et journalière)	Accès aux soins médicaux et garantie d'un niveau de vie digne à tous les demandeurs	Allocation financière et/ou autre	Allocation journalière	Accès aux soins de santé et garantie d'un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales
	Le demandeur abandonne une zone géographique dans laquelle le demandeur peut circuler librement conformément à l'article 8	n.a.	n.a.	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	Pas de dérogation possible
Le demandeur abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue	Le demandeur abandonne la résidence dans un lieu déterminé désigné par l'autorité compétente conformément à l'article 9, sans autorisation	Limitation ou retrait (dans des cas exceptionnels et dûment justifiés)	Pas de dérogation possible	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	
	Le demandeur d'asile prend la fuite	n.a.	n.a.	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	
Le demandeur d'asile ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national	Le demandeur d'asile ne coopère pas avec les autorités compétentes ou ne respecte pas les exigences procédurales qu'elles ont fixées	Limitation ou retrait (dans des cas exceptionnels et dûment justifiés)	Pas de dérogation possible	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	
Le demandeur d'asile a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE	Le demandeur d'asile a introduit une demande ultérieure telle qu'elle est définie à l'article 3, point 19), du règlement (UE) 2024/1348	Limitation ou retrait (dans des cas exceptionnels et dûment justifiés)		Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	

SITUATIONS		POSSIBILITÉS DANS LE DROIT ACTUEL (DIRECTIVE 2013)		POSSIBILITÉS DANS LA NOUVELLE DIRECTIVE ACCUEIL 2024		
FORMULATION DIRECTIVE 2013	FORMULATION DIRECTIVE 2024	Ensemble des CMA (allocation financière et journalière)	Accès aux soins médicaux et garantie d'un niveau de vie digne à tous les demandeurs	Allocation financière et/ou autre	Allocation journalière	Accès aux soins de santé et garantie d'un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris la Charte, et aux obligations internationales
Le demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil	Le demandeur d'asile a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil	Limitation ou retrait	Pas de dérogation possible	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	Pas de dérogation possible
Le demandeur a commis un manquement grave au règlement des centres d'hébergement	Le demandeur d'asile a manqué gravement ou de façon répétée au règlement du centre d'hébergement	L'Etat peut déterminer les sanctions applicables		Retrait possible	Retrait possible	
Le demandeur a un comportement particulièrement violent (en centre d'hébergement)	Le demandeur d'asile s'est comporté de manière violente ou menaçante dans le centre d'hébergement	L'Etat peut déterminer les sanctions applicables		Retrait possible	Retrait possible	
	Le demandeur d'asile ne participe pas aux mesures d'intégration obligatoires, lorsqu'elles sont prévues ou facilitées par l'État membre, sauf en cas de circonstances qui échappent au contrôle du demandeur	n.a.	n.a.	Limitation dûment justifiée et proportionnée (pas de retrait possible)	Limitation ou retrait	
Le demandeur d'asile, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre		Limitation	Pas de dérogation possible	Limitation dûment justifiée et proportionnée	Limitation ou retrait	n.a.
	Décision de transfert	n.a.	Pas de dérogation possible	Retrait possible	Retrait possible	Pas de dérogation possible

