

Proposition de loi (n° 771) visant à faciliter l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure

12 février 2025

Article unique

(art. L. 554-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Permettre aux demandeurs d'asile de solliciter une autorisation de travail dès le dépôt de leur demande

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique de la proposition de loi a pour objet de faciliter l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile en leur permettant de solliciter une autorisation de travail dès l'introduction de leur demande d'asile.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 49 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a réduit de neuf à six mois le délai à partir duquel le demandeur d'asile peut solliciter une autorisation de travail à compter de l'introduction de sa demande d'asile.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UN ACCÈS RESTREINT DES DEMANDEURS D'ASILE AU MARCHÉ DU TRAVAIL

La circulaire du 17 mai 1985 du Premier ministre Laurent Fabius relative aux demandeurs d'asile, par dérogation à la règle de droit commun exigeant une autorisation de travail, permettait aux demandeurs d'asile d'accéder de plein droit au marché du travail dès l'introduction de leur demande.

Cette circulaire a toutefois été abrogée par une nouvelle circulaire de la Première Ministre Édith Cresson du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail, exigeant que ceux-ci sollicitent une autorisation de travail lorsqu'ils souhaitent accéder au marché du travail.

La directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres a, pour la première fois, encadré au niveau européen l'accès au marché du travail des

demandeurs d'asile. Son article 11 disposait que « *Les États membres fixent une période commençant à la date de dépôt de la demande d'asile durant laquelle le demandeur n'a pas accès au marché du travail* ». Cette durée ne pouvait en principe être supérieure à un an.

Ces dispositions ont été révisées par l'article 15 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Celui-ci prévoit désormais que « *les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès au marché du travail dans un délai maximal de neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale lorsqu'aucune décision en première instance n'a été rendue par l'autorité compétente et que le retard ne peut être imputé au demandeur* ».

La directive prévoit également que « *les États membres décident dans quelles conditions l'accès au marché du travail est octroyé au demandeur, conformément à leur droit national, tout en garantissant que les demandeurs ont un accès effectif à ce marché* ».

Ainsi, en vertu de l'article L. 554-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), les demandeurs d'asile ne peuvent accéder au marché du travail uniquement lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) **n'a pas statué sur leur demande à l'issue d'un délai de six mois à compter de l'introduction de celle-ci, pour des raisons qui ne leur sont pas imputables**. Ce délai, initialement fixé à neuf mois, a été réduit à six par l'article 49 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Cette modification se fondait notamment sur la proposition n° 47 formulée dans le rapport de M. Aurélien Taché ⁽¹⁾. Ce rapport soulignait que « *le maintien des demandeurs d'asile dans l'inactivité est en effet préjudiciable à tous : désresponsabilisant et frustrante pour les intéressés, elle les enferme dans une logique d'assistance qu'ils supportent mal et qui nuit considérablement à leurs facultés ultérieures d'intégration* ».

La demande d'autorisation de travail doit être formulée avant que l'OFPRA ne statue sur la demande d'asile. Ainsi, une demande d'autorisation de travail ne peut être présentée en cours de procédure contentieuse devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). En revanche, une fois délivrée, l'autorisation de travail demeure valable pendant la durée du droit au maintien sur le territoire français du demandeur d'asile, y compris lors de l'examen de son éventuel recours devant la CNDA.

Le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail, comme le dispose l'article L. 554-3 du CESEDA.

(1) 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, février 2018.

L'article L. 5221-5 du code du travail dispose ainsi qu'un étranger autorisé à séjourner en France ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable l'autorisation de travail mentionnée au 2° de l'article L. 5221-2.

La demande est formulée par l'employeur auprès du préfet, qui instruit la demande selon les conditions énoncées à l'article R. 5221-20 du code du travail.

Parmi ces conditions, deux concernent l'emploi proposé qui doit :

– relever de la liste des métiers en tension prévue à l'article L. 421-4 du CESEDA ;

– ou viser une offre d'emploi qui a été préalablement publiée pendant un délai de trois semaines et n'a pu être satisfaite.

En outre, trois conditions sont relatives à l'employeur, qui doit respecter la réglementation sociale et notamment ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale ou de sanctions administratives pour des infractions relevant du travail illégal. L'article R. 5521-20 du code du travail dispose également que la rémunération proposée doit être conforme au salaire minimum de croissance ou à la rémunération minimale prévue par la convention collective applicable à l'employeur.

L'article L. 554-3 du CESEDA précise que **l'autorité administrative dispose d'un délai d'instruction de deux mois à compter de la réception de la demande d'autorisation de travail**. À défaut de réponse dans ce délai, l'autorisation est réputée acquise.

En application de l'article L. 554-4 du CESEDA, le demandeur d'asile qui accède au marché du travail peut bénéficier des actions de formation professionnelle continue prévues à l'article L. 6313-1 du code du travail.

Il doit être souligné que, par une décision du 24 février 2022, le Conseil d'État a jugé les dispositions de l'article L. 554-1 du CESEDA contraires à l'article 15 de la directive « Accueil » en tant qu'elles excluent l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile faisant l'objet d'une décision de transfert en application du règlement (UE) n° 604/2013 dit « Dublin III ». Cette décision fait application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ⁽¹⁾. À ce jour, **la France n'a toutefois pas mis en conformité sa législation avec le droit de l'Union européenne**.

Enfin, l'article 4 du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration déposé au Sénat par le Gouvernement le 1^{er} février 2023 entendait permettre aux demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail, dès l'introduction

(1) Cour de justice de l'Union européenne du 14 janvier 2021, *K.S et M.H.K, et R.A.T. et D.S.* (C-322/19 et C-385/19).

de leur demande d'asile, lorsqu'ils étaient originaires d'un pays pour lequel le taux de protection internationale accordée en France était élevé.

Selon les termes de l'étude d'impact du projet de loi, cette mesure visait ainsi à accélérer le parcours d'intégration des personnes que la France doit protéger et à lutter contre le travail dissimulé ⁽¹⁾.

Dans son avis sur ce projet de loi, le Conseil d'État a relevé que la mesure aurait « *pour effet bénéfique de permettre une intégration plus rapide sur le marché du travail de demandeurs d'asile ayant certainement vocation à obtenir une protection, et donc à résider durablement en France, et de leur permettre de disposer d'autres ressources que les seules conditions matérielles d'accueil.* » ⁽²⁾

La disposition, qui avait été supprimée par le Sénat en séance publique et rétablie par la commission des Lois de l'Assemblée nationale ⁽³⁾, n'a toutefois pas été retenue par la Commission mixte paritaire.

B. UN ACCÈS TRÈS RÉDUIT EN PRATIQUE QUI ENGENDRE UN COÛT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE NON NÉGLIGEABLE

1. Une procédure complexe et restrictive

En pratique, **l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail est extrêmement restreint**. Selon les données de l'étude d'impact du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, entre avril 2021 et avril 2022, sur 4 745 demandes d'autorisation de travail présentées par des demandeurs d'asile, 1 814 ont fait l'objet d'un accord, soit 38,2 % des personnes en ayant fait la demande. **Cela représente environ 2,3 % du total des demandeurs d'asile majeurs enregistrés sur l'année 2021.**

En outre, **la procédure de demande d'autorisation de travail est complexe et inadaptée à la situation de l'emploi**. Hors la charge administrative que cela représente pour les employeurs, elle implique un délai d'attente pouvant s'étendre à deux mois. À cet égard, le rapport d'information de M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont de septembre 2020, relevait que le délai de deux mois laissé à l'administration pour instruire les demandes était particulièrement long et proposait de le ramener à un mois, voire quinze jours, comme cela est le cas en matière d'instruction des ruptures conventionnelles individuelles ⁽⁴⁾.

(1) *Étude d'impact du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, 31 janvier 2023*

(2) *Conseil d'État, avis sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, Séance du jeudi 26 janvier 2023, N° 406543*

(3) *Amendements n° CL1703, n° CL259, n° CL1630, n° 640, n° 1262, n° 1299, n° 1445 et n° 1558. L'ensemble du texte avait ensuite été rejeté par l'adoption d'une motion de rejet préalable.*

(4) *Rapport n° 3357 fait au nom de la commission des Finances relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, Assemblée nationale, XVème législature, 23 septembre 2020*

De plus, si l'emploi proposé ne figure pas sur la liste des métiers en tension, l'employeur est contraint par un délai préalable minimal de trois semaines pendant lesquelles l'offre d'emploi doit être publiée auprès d'un organisme de service public de l'emploi, puis, doit justifier auprès de l'autorité administrative qu'aucun autre candidat ne satisfait aux critères de l'offre. Cette procédure allonge encore le délai avant lequel le demandeur d'asile accède effectivement à l'emploi.

S'agissant du recrutement sur des métiers en tension, la liste prévue à l'article L. 414-13 du CESEDA est obsolète et n'a toujours pas été mise à jour depuis 2021. **Les syndicats et fédérations patronales entendues dans le cadre des auditions s'accordent sur son ineffectivité dès lors qu'elle ne correspond pas aux réalités de difficultés de recrutement constatées.** De plus, comme le relevait la représentante de la CFDT, de nombreux secteurs ne sont pas considérés en tension car ils reposent en réalité sur l'emploi dissimulé de travailleurs étrangers non déclarés.

Ces freins au recrutement de salariés étrangers sont d'autant plus dommageables que de nombreuses entreprises déclarent avoir des difficultés à trouver la main-d'œuvre adéquate. L'enquête « Besoins en Main-d'œuvre » (BMO) de France Travail pour l'année 2024 montre que 57,4 % des recrutements sont jugés « difficiles » par les entreprises ⁽¹⁾.

2. Un accès restreint au travail qui place les demandeurs d'asile en situation de précarité et de vulnérabilité

Placés face à l'interdiction de travailler, les demandeurs d'asile sont dépendants de l'octroi des conditions matérielles d'accueil (CMA) prévues aux articles L. 550-1 et suivants du CESEDA et sont contraints à des périodes d'inactivité dont la durée peut être estimée à la durée moyenne d'une procédure d'asile, à savoir, en 2024, une durée de 132 jours pour l'instruction de la demande devant l'OFPRA, auquel peut s'ajouter une durée supplémentaire moyenne de cinq mois en cas de recours devant la CNDA ⁽²⁾.

(1) Enquête « Besoins en Main-d'œuvre 2024 », France Travail, avril 2024

(2) Selon le projet annuel de performance de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2025, la durée moyenne d'examen d'une demande par l'OFPRA sur les huit premiers mois de 2024 était de 132 jours. Selon le rapport annuel pour 2024 de la CNDA le délai moyen de jugement est de 5 mois et 9 jours en 2024.

Les conditions matérielles d'accueil

Les conditions matérielles d'accueil sont composées d'un hébergement dans une structure adaptée et du versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

Le versement de l'ADA est subordonné à une condition de ressources, celles-ci devant être inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA). Le montant de l'ADA est déterminé selon la composition du ménage et est majoré si aucune place d'hébergement n'est proposée au demandeur d'asile. Il s'élève à 6,80 euros par jour et par personne. Un montant journalier additionnel de 7,40 euros est ajouté en l'absence d'offre d'hébergement.

Les articles L. 551-15 et L. 551-16 du CESEDA déterminent les motifs de refus et de suspension des CMA. Les CMA peuvent par exemple être refusées en raison de l'introduction tardive d'une demande d'asile ou du refus de « l'offre de prise en charge » proposée par l'OFII. Les CMA peuvent également être suspendues en cas de départ de la région d'orientation ou du lieu d'hébergement ou en cas de dissimulation ou de fourniture d'informations mensongères.

En 2023, selon le rapport d'activité de l'OFII, 100 939 personnes étaient allocataires de l'ADA chaque mois, pour un montant global de 23,07 millions d'euros en moyenne, soit environ 230€ par mois par individu bénéficiaire.

L'ADA versée au titre des CMA est une allocation de subsistance qui ne permet pas aux demandeurs d'asile de subvenir à leurs besoins dans des conditions dignes et les place de fait dans une situation de précarité. De surcroît, la multiplication des motifs de retrait des CMA accroît le nombre de demandeurs qui ne bénéficient en pratique d'aucune allocation. Ainsi, selon *L'état des lieux de l'asile en France et en Europe*, publié annuellement par l'association Forum réfugiés ⁽¹⁾, la part de demandeurs d'asile bénéficiaires de l'ADA représentait 70 % entre 2022 et 2023, alors qu'elle était supérieure à 90 % entre 2018 et 2020.

Par conséquent, les demandeurs d'asile sont particulièrement exposés au risque d'exploitation et de traite des êtres humains dans le cadre du travail dissimulé.

3. Une perte de chance pour l'intégration

Les délais d'accès au marché du travail imposés aux demandeurs d'asile, dont près de la moitié a vocation à acquérir le statut de réfugié et à résider durablement en France ⁽²⁾, génèrent des coûts sociaux et économiques non négligeables, et constituent une véritable perte de chance pour l'intégration.

L'accès au travail est un puissant facteur d'intégration qui est d'autant plus efficace qu'il intervient tôt dans le parcours des réfugiés. La littérature académique établit un lien clair entre l'accès précoce au marché du travail des

(1) Forum Réfugiés, *L'asile en France et en Europe, État des lieux 2024*.

(2) En 2024, le taux de demandeurs ayant obtenu une protection s'élève à 49,3% après décision de la CNDA v. Ministère de l'intérieur, *Les chiffres de l'immigration en France, février 2025*.

demandeurs d’asile et l’intégration professionnelle de ces derniers une fois le statut de réfugié obtenu.

Une étude de 2018 relative à des demandeurs d’asile en provenance d’ex-Yougoslavie arrivés en Allemagne avant et après la réduction de la durée d’attente imposée pour accéder au marché du travail a montré que l’intégration professionnelle des seconds a été bien plus rapide que celles des premiers. La première cohorte, qui a attendu 7 mois de plus que la seconde avant de pouvoir travailler, se caractérise par des taux d’emploi durablement plus faibles, avec un écart de 10 points de pourcentage après cinq ans ⁽¹⁾. Une autre étude menée en Suisse entre 1994 et 2004 montre qu’une année supplémentaire d’attente avant de pouvoir accéder au marché du travail fait baisser de quatre à cinq points de pourcentage le taux d’emploi par la suite ⁽²⁾.

Les restrictions imposées aux demandeurs d’asile pour accéder au marché du travail ont également un coût pour les finances publiques et l’économie. En 2021, des chercheurs ont estimé à 37,6 milliards d’euros la perte de production due aux interdictions de travail imposées aux demandeurs d’asile qui sont arrivés en Europe lors de la crise des réfugiés de 2015 ⁽³⁾.

L’ouverture du marché du travail a été réalisée avec succès concernant les bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire. Les autorisations provisoires de séjour « protection temporaire » délivrées aux ressortissants ukrainiens sur le fondement de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 ouvrent automatiquement le droit à l’exercice d’une activité professionnelle ⁽⁴⁾, le décret n° 2022-468 du 1^{er} avril 2022 ayant supprimé la nécessité de demander une autorisation provisoire de travail.

L’étude d’impact du projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration soulignait l’impact positif de ce dispositif.

Cet accès rapide au marché du travail est conforme aux objectifs de la directive « Accueil ». Dans sa décision précitée du 14 janvier 2021, la CJUE soulignait que l’un des objectifs poursuivis par la directive consistait à favoriser l’autosuffisance des demandeurs de protection internationale et que « *l’accès au marché du travail est profitable tant au demandeur de protection internationale qu’à l’État membre d’accueil. Une simplification de l’accès au marché du travail pour*

(1) *The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees.* Moritz Marbach, Jens Hainmueller, Dominik Hangartner. *Science advances*. 2018.

(2) *When lives are put on hold : Lengthy asylum processes decrease employment among refugees.* Jens Hainmueller, Dominik Hangartner, Duncan Lawrence. *Science Advances* 03, août 2016 : volume 2, no. 8.

(3) Fasani F., Frattini T., Minale L. (2021), « *Lift the ban? Initial employment restrictions and refugee labour incomes* », *Journal of the European Economic Association*, vol. 19, n°5, p. 2803-2854.

(4) art. R. 581-4 du CESEDA

ces demandeurs est susceptible de prévenir un risque important d'isolement et d'exclusion sociale compte tenu de la précarité de leur situation. »⁽¹⁾.

Ainsi, comme le notait déjà le rapport de M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont, « *les politiques publiques mises en œuvre en matière d'accès au marché du travail des demandeurs d'asile peuvent paraître excessivement restrictives au regard des objectifs de la directive "Accueil" n° 2013/33/UE du 26 juin 2013, des perspectives d'évolution des délais de traitement de la demande d'asile et de l'intérêt de soutenir l'insertion professionnelle de certains réfugiés en devenir* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article unique de la proposition de loi supprime le délai imposé aux demandeurs d'asile pour accéder au marché du travail, afin qu'ils puissent solliciter une autorisation de travail dès l'introduction de leur demande d'asile.

La proposition de loi ne modifie pas les dispositions relatives à la procédure d'octroi de l'autorisation de travail, si bien que les demandeurs d'asile demeureraient soumis en la matière à la même réglementation que les autres travailleurs étrangers extra-européens.

En outre, la proposition de loi permet de mettre en conformité la législation avec la décision du Conseil d'État du 24 février 2022 et le droit de l'Union européenne, en prévoyant expressément que les demandeurs d'asile faisant l'objet d'une décision de transfert en application du règlement (UE) n°604/2013 peuvent accéder au marché du travail dans les mêmes conditions que les autres demandeurs d'asile.

(1) Cour de justice de l'Union européenne, 14 janvier 2021, K.S et M.H.K, et R.A.T. et D.S, C-322/19 et C-385/19, paragr. 70