



Asile : faire la lumière sur les coûts, redéfinir les protections

Depuis 2015, les demandes d'asile enregistrées en France ont presque doublé. Elles atteignent un niveau toujours très élevé, avec plus de 145 000 demandes introduites devant l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) en 2025. En parallèle, le taux de protection s'est fortement accru : un demandeur d'asile sur deux obtient aujourd'hui une protection, qu'il s'agisse du statut de réfugié ou bien le bénéfice de la protection subsidiaire. Ainsi, alors que le droit d'asile a été conçu pour répondre à une situation exceptionnelle, avec un statut particulièrement protecteur, il tend à devenir une voie d'immigration comme une autre, supplantant même l'immigration économique. Par ailleurs, il apparaît que les personnes déboutées de l'asile restent sur notre territoire, de façon illégale ou bien en obtenant un titre de séjour sur un autre fondement, plusieurs années après le rejet de leur demande d'asile.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial Marie-Carole Ciuntu a voulu faire la lumière sur les coûts que représente l'asile pour les finances publiques, en s'interrogeant également sur les pratiques de nos partenaires européens en la matière. Près de 2 milliards d'euros ont ainsi pu être identifiés en 2025 à l'échelle du budget de l'État.

Dans son rapport présenté à la commission des finances le mercredi 8 juillet 2026, le rapporteur spécial formule huit recommandations visant, en particulier, à réduire les délais d'instruction des demandes de sorte à mieux maîtriser les coûts des demandes d'asile, afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour l'intégration des réfugiés, qui demeure le parent pauvre de la politique d'asile. En outre, l'hébergement des personnes et les coûts associés, qui représentent la moitié des coûts identifiés, doivent être suivis et contrôlés par l'État, qui ne s'est pas doté des outils nécessaires. Par ailleurs, la durée des protections doit être alignée sur la moyenne européenne et le bien-fondé de la protection accordée doit être réexaminé régulièrement. Enfin, la non-exécution quasi systématique des obligations de quitter le territoire français à destination des déboutés de l'asile sape les fondements de ce droit, imposant à l'État de se donner les moyens d'une politique d'exécution effective.





Les recommandations

1. Orienter les nouveaux demandeurs ukrainiens vers la protection temporaire, en sécurisant administrativement leur séjour en France par l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour valable jusqu'en mars 2027 et en étendant le champ des aides sociales accessibles (DGEF, OFII, préfectures).
2. Réduire les délais tant au niveau de l'OFPRA que de la CNDA (renforcement de la dématérialisation des procédures, déploiements de tous les espaces France asile pilotes et accroître le recours au juge unique comme le prévoyait la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration) (OFPRA, CNDA).
3. Identifier les demandeurs d'asile logés dans les dispositifs d'urgence de droit commun relevant du programme 177 *via* l'amélioration des données collectées par les systèmes d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), afin de clarifier les financements avec les dispositifs de logement spécifiquement dédiés aux demandeurs d'asile relevant du programme 303 (*DIHAL, OFII, DGEF*).
4. Accroître le recours aux financements européens par le biais des appels à projets du Fonds Asile, migrations et intégration (*DGEF*).
5. Instaurer un suivi des obligations de quitter le territoire français à destination des déboutés de l'asile, afin de permettre une exécution réelle (*DGEF*).
6. Évaluer le programme AGIR (*DGEF*) et confier la prestation d'accompagnement individualisé des réfugiés au même opérateur gestionnaire de la structure de premier accueil des demandeurs d'asile, dans le cadre du même marché public, à des fins de rationalisation de la passation (*OFII, préfectures*).
7. Réduire la durée de validité des titres de séjour délivrés, à quatre ans pour les réfugiés et deux ans pour les protégés subsidiaires, afin de réexaminer le bien-fondé de la protection plus régulièrement (*OFPRA, préfectures*).
8. Renforcer les retraits de protection par l'OFPRA pour tous motifs (*OFPRA*).

I. L'accroissement exponentiel des demandes induit des délais d'instruction élevés, qui pèsent sur les dépenses d'asile

A. Une hausse continue des demandes d'asile, plaçant la France dans le trio de tête des pays d'accueil

Les demandes d'asile introduites devant l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ont quasiment doublé en dix ans, passant de **80 000 demandes en 2015** à près de **154 000 demandes en 2024**. Si la demande d'asile se contracte à l'échelle de l'Union européenne, le volume des demandes a seulement diminué de 5 % entre 2024 et 2025, et son niveau reste élevé, avec plus de 145 000 demandes introduites.

En volume, **la France est ainsi le troisième pays d'accueil des primo-demandeurs d'asile en 2025**, derrière l'Espagne et l'Italie. L'**Ile-de-France** et les régions **Auvergne-Rhône-Alpes** et **Grand-Est** concentrent à elles seules plus de la moitié des demandes d'asile présentées sur le territoire français.

En parallèle, **le taux synthétique de protection**, c'est-à-dire celui constaté à l'issue de toute la procédure, en incluant les recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) **a connu une croissance effrénée**. Il a augmenté de 13 points depuis 2021 et **atteint désormais 52,1 % en 2025**, ce qui signifie qu'**une protection est accordée à plus d'un demandeur d'asile sur deux**. Le niveau élevé de ce taux s'explique en partie par la composante de la demande d'asile, qui est principalement constituée de ressortissants de pays qui ont un fort taux de protection (Ukraine, Afghanistan et République démocratique du Congo). Les études de droit comparé montrent, qu'**indépendamment de la composante de la demande d'asile, le taux de protection français au niveau de l'OFPRA est de près de 20 points supérieurs à celui de l'Allemagne**.

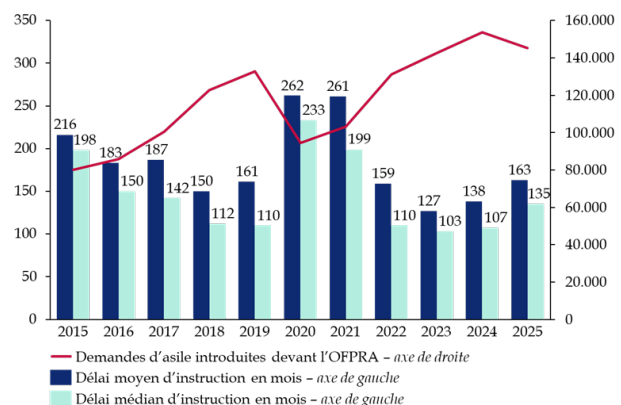
Par suite, **le nombre de personnes protégées**, tous statuts confondus (asile, protections subsidiaire et temporaire), **s'est fortement accru en France**. 736 000 personnes bénéficieraient de la protection internationale aujourd'hui en France. **En 2025, 23 % des titres de séjour délivrés le sont à des réfugiés ou des protégés subsidiaires**. Il s'agit du 3^{ème} motif de délivrance d'un titre de séjour, derrière les motifs étudiants et familiaux.

B. Des délais d'instruction très élevés malgré l'allocation de moyens budgétaires sans précédents

En 2025, la durée totale de l'instruction d'une demande d'asile, en incluant la phase contentieuse, est en moyenne de l'ordre d'un an.

Le délai moyen d'instruction devant l'OFPRA n'est jamais descendu en deçà de 4,2 mois. En cas de convocation du demandeur, ce délai est de plus de 6 mois (131 jours en moyenne entre l'introduction de la demande et la convocation puis 57 jours jusqu'au rendu de la décision).

Évolution des délais d'instruction par l'OFPRA



Source : commission des finances du Sénat, selon les données de l'OFPRA

Pour autant, **des efforts budgétaires massifs ont été consentis à l'OFPRA**, dont le budget est passé de 69 millions d'euros en 2019 à 110 millions d'euros en 2025. **Entre 2019 et 2025, ses effectifs ont été renforcés de 843 à 1 065 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une augmentation de plus de 26 %.** Rien que sur les deux exercices budgétaires particulièrement contraints, les lois de finances ont alloué 77 ETP supplémentaires, permettant ainsi **29 créations de postes en 2025 et 48 en 2026.**

La création de pôles territoriaux, réunissant toutes les administrations impliquées (préfectures, OFII et OFPRA) dans la procédure d'asile, telle que prévue par la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, **pourrait permettre de réduire davantage les délais.** Or, **seul un site « France asile » été ouvert à Cergy, alors que les délais globaux d'instruction, de l'ordre de 3 mois dans ce cas, sont très prometteurs.** La direction générale des étrangers en France a indiqué qu'il n'y avait, pour l'heure, aucun calendrier de déploiement de pôles additionnels, faute d'effectifs suffisants pour l'OFPRA. Au regard des effets positifs constatés sur les délais et des créations massives de poste, **le rapporteur spécial dénonce l'absence de volonté politique de déployer des effectifs pour ces pôles, de l'ordre de 4 agents par pôle.**

S'agissant de la **CNDA, sa territorialisation** prévue par la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration **a eu des effets positifs sur les délais de jugement.** Entre 2023 et 2025, année de plein déploiement des chambres territoriales, **le délai moyen constaté a baissé de près d'un mois**, pour un volume de recours globalement stable. **Le rapporteur spécial regrette toutefois que la généralisation du recours unique, également prévue par cette loi pour accélérer les délais, n'ait pas pleinement été mise en œuvre.** Le nombre de décisions rendues par un juge unique n'est que de 27 % en 2025, contre 23 % en 2024 avant la réforme.

94 M€

C'est le montant mensuel des dépenses engagées pour les demandeurs d'asile.

Source : direction générale des étrangers en France (DGEF)

Outre le coût humain que représentent des délais d'instruction trop longs, la maîtrise des délais est consubstantielle à la réduction des dépenses. Sur le périmètre de la mission « Immigration, asile et intégration », **le montant mensuel moyen à destination des demandeurs d'asile s'élève à près de 94 millions d'euros. Diminuer le délai d'un mois permettrait donc quasiment d'absorber les coûts de gestion annuels de l'OFPRA.**

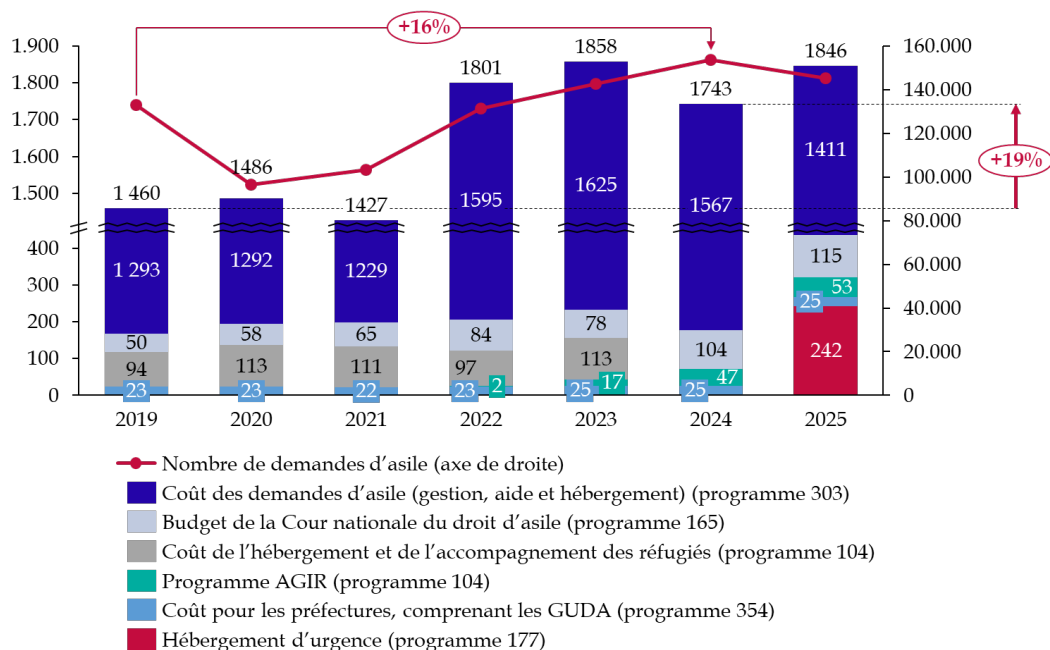
II. L'augmentation des coûts identifiables dépasse largement l'évolution du volume des demandes

A. Les dépenses d'asile représentent a minima près de 2 milliards d'euros en 2025

Les coûts de l'asile sont difficiles à établir dès lors que **les dépenses d'asile irriguent plusieurs missions budgétaires.** Aux **près de 1,5 milliard d'euros imputés sur la mission « Immigration, asile et intégration » en 2025**, s'ajoute également un coût de 115 millions d'euros pour la mission « Conseil et contrôle de l'État », correspondant au budget de la CNDA. La mission « Administration générale et territoriale de l'État » supporte quant à elle 25 millions d'euros, notamment pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les guichets uniques.

Évolution du coût estimé de l'asile entre 2019 et 2025

(en millions d'euros et en nombre de demandeurs d'asile)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires et des données transmises par le ministère de l'intérieur et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

Par ailleurs, **certaines dépenses sont difficilement quantifiables**, du fait de la nature même de certaines dépenses délicates à individualiser, ou bien à raison de l'absence de données fiables. Les dépenses d'hébergement d'urgence sont topiques : **il n'existe aucune donnée antérieure à 2025 en ce qui concerne le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés présents dans les structures d'hébergement d'urgence** relevant du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ». **En 2025, 14 300 réfugiés et 7 800 demandeurs d'asile seraient présents dans ce type de structure**, pour un coût évalué par la commission des finances, sur la base du coût journalier moyen, à **242 millions d'euros**.

Les coûts de l'asile s'élèvent ainsi pour 2025 à 1,85 milliard d'euros. À périmètre de dépenses identique sur la période 2019-2024, les dépenses d'asile **ont augmenté de 19 %, ce qui est supérieur de 3 points à l'augmentation des demandes**. Il ne s'agit que **d'un coût minimum** dès lors que cette estimation n'inclut pas les dépenses médicales des demandeurs d'asile et des réfugiés, les dépenses d'aide sociale à destination des réfugiés, les dépenses de scolarisation éventuelles de leurs enfants, ou encore les dépenses de police pour faire exécuter le retour des déboutés de l'asile.

B. L'hébergement des demandeurs et des réfugiés absorbe la moitié des coûts, réévalués sous l'effet de la mise en œuvre du pacte européen

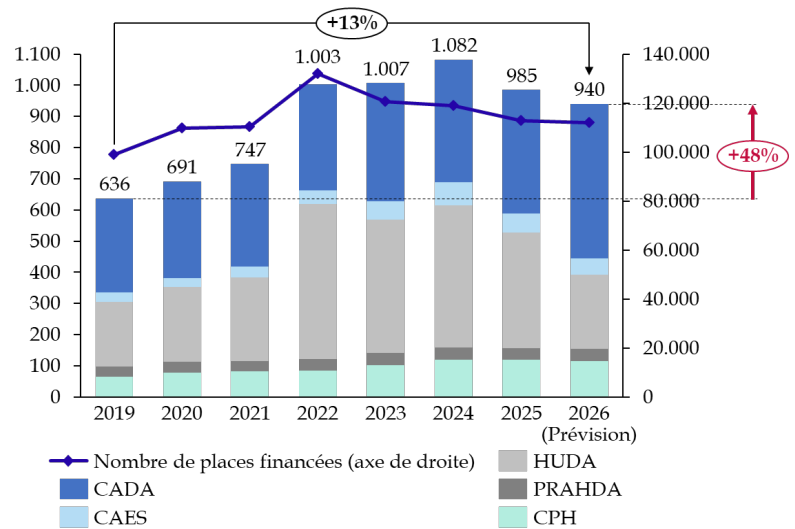
Alors que le **nombre de places d'hébergement disponibles** dans le dispositif national d'accueil (DNA) a **augmenté de 13 %** entre 2019 et 2025, passant de **99 000 places à 111 000 places en 2025**, les **crédits exécutés sont en hausse de 48 %**. De 2022 à 2024, ce coût a même dépassé un milliard, **pour atteindre 1,1 milliard d'euros en 2024**. La revalorisation des coûts de la nuitée versés aux associations gestionnaires des structures d'hébergement, afin de tenir compte des effets de l'inflation et pour couvrir les coûts des revalorisations salariales dans le cadre du Ségur, explique la hausse de ces dépenses.

Par ailleurs, **seulement 13 % des capacités du DNA sont des hébergements collectifs**. Ce taux est de 17 % pour les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qui constitue la structure d'hébergement majoritaire.

Le rapporteur spécial s'alarme d'une telle situation et estime que les modes d'hébergement collectifs présentent un bilan coûts-avantages largement supérieur aux hébergements diffus. Ils permettent en effet d'éviter les problèmes de voisinage, de fluidifier l'accompagnement des travailleurs sociaux présents en CADA et de limiter les frais de remise en état dans le parc privé au départ des demandeurs.

Évolution des coûts du DNA par rapport au nombre de places financées

(en millions d'euros et en nombre de places financées)



Source : commission des finances d'après les données transmises par la DGEF et la revue générale des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence de mai 2025

Le choix qui a été opéré se révèle lourd de conséquences. Les associations gestionnaires des hébergements n'étant contrôlées par l'État au mieux que tous les quinze ans, comme l'a révélé le récent rapport de la Cour des comptes diligenté à la demande de la commission des finances, cela laisse place à des dérives, et pas seulement financières.

Le niveau des dépenses d'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est aussi largement tributaire de la durée de la procédure de demande d'asile. Le **montant mensuel versé à un demandeur d'asile seul est de 206 euros s'il est hébergé et de 432 euros s'il ne l'est pas**. Alors que le nombre d'allocataires est resté plutôt stable entre 2019 et 2024, de l'ordre de 150 000 personnes, **les dépenses ont diminué de 25 %**, à raison du raccourcissement de la durée de versement et d'une augmentation des cessations ou retraits de l'ADA dans le cadre de contrôles intensifiés mis en œuvre par l'OFII. 61 000 cessations ou retraits de l'ADA ont été opérés en 2025, contre 46 000 en 2022.

90 M€

C'est le montant actualisé des dépenses liées à la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile pour 2026.

Source : direction générale des étrangers en France (DGEF)

Le pacte européen pour la migration et l'asile va avoir des effets à la hausse sur les dépenses d'asile à raison de nombreuses réformes, notamment la refonte de la procédure d'asile à la frontière avec des agents présents de l'OFPRA pour analyser au fond les demandes d'asile, le versement de l'ADA dès la présentation de la demande et la traduction des documents pertinents à l'examen de la demande. D'abord chiffrée à 150 millions d'euros, puis à 84,8 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, la mise en œuvre du pacte est désormais estimée à 89,7 millions d'euros.

Les financements européens alloués dans le cadre du Fonds asile, migration et intégration (FAMI) sont toutefois en hausse. Ils représentent **près de 4 % des ressources de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2026**, et supportent largement les actions de l'OFPRA.

III. L'après demande d'asile reste un angle mort de cette politique publique

A. Une absence de suivi des déboutés du droit d'asile par le ministère de l'intérieur, qui constitue une voie vers l'immigration familiale et économique

La DGEF et son département statistique ont fourni au rapporteur spécial des données incohérentes et contradictoires quant aux nombres d'éloignements des déboutés du droit d'asile, illustrant l'absence totale de suivi des déboutés du droit d'asile par le ministère de l'intérieur. Malgré des divergences statistiques peu étayées, **les éloignements exécutés à la suite d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) à destination des déboutés de l'asile ne dépassent guère 3 000 cas par an entre 2019 et 2025**, ce qui représente un taux d'exécution des OQTF compris entre 3 et 8 % sur la période, avec un **taux moyen de 5,5 %**.

Ce **taux infinitésimal d'exécution des OQTF des déboutés de l'asile**, encore plus faible que celui valable pour toutes les catégories de ressortissants étrangers (10 %) **montre bien que les personnes arrivées par la voie de l'asile restent sur notre territoire**, en violation de l'autorité de la chose décidée, voire jugée, par la puissance publique.

Par ailleurs, il apparaît que **près d'un quart des demandeurs d'asile sont finalement admis au séjour pour un autre motif**, principalement sur un motif familial ou économique, deux à cinq ans, voire même plus, après le rejet de leur demande d'asile.

“

Il existe une forme de dévoiement du droit constitutionnel d'asile, qui en sape les fondements (...) l'asile doit demeurer une voie de migration exceptionnelle et non venir alimenter une immigration familiale et économique secondaire.

Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial

B. Une intégration à la peine, surtout pour les femmes, faute de moyens dimensionnés et d'évaluation du programme AGIR

Outre le contrat d'intégration républicaine (CIR), dont près d'un tiers des signataires sont désormais des réfugiés et protégés subsidiaires, ces derniers peuvent aussi bénéficier du **programme d'accompagnement global et individualisé des demandeurs d'asile (AGIR)**, déployé à partir de 2022.

Initialement pensé pour former 50 000 bénéficiaires de la protection internationale (BPI) par an, avec un budget annuel de l'ordre de 130 millions d'euros, cet accompagnement a finalement été redimensionné à la baisse pour tenir compte des annulations de crédits de 2024. Il ne concerne désormais plus que 25 000 BPI, et s'adresse ainsi aux réfugiés les plus vulnérables, sans emploi et sans logement. L'exécution des crédits est donc largement en deçà des ambitions initiales, et s'établit entre 17 et 53 millions d'euros par an sur la période 2023-2025. **46 500 BPI sont entrés dans le programme AGIR entre 2022 et 2025**, ce qui représente **seulement 17,5 % des bénéficiaires de protection** sur la même période. 8,5 % sont sortis de ce programme.

Il n'existe **pas d'évaluation récente de ce dispositif d'intégration, qui permettrait d'identifier les difficultés propres aux femmes, afin d'apporter une solution adaptée**. Par ailleurs, il apparaît que l'association en charge de la structure de premier accueil des demandeurs d'asile, dans le cadre d'un marché de l'OFII, peut aussi être chargée du programme AGIR sur le territoire,

dans le cadre d'un marché passé par l'État. Dans ce cas particulier, une rationalisation des marchés paraît envisageable.

C. Un statut exceptionnel qui doit le demeurer, et dont le bien-fondé doit être réexaminé plus régulièrement

La durée des titres de séjour délivrés aux BPI en France est de 10 ans pour les réfugiés et de 4 ans pour les protégés temporaires. Ces durées sont bien plus réduites chez nos partenaires européens dès lors que les durées planchers fixées par l'Union européenne sont de 3 ans pour les réfugiés et un an pour les protégés subsidiaires. Au Danemark par exemple, les titres de séjour des réfugiés sont renouvelés tous les deux ans, avec un réexamen automatique quelques mois avant l'expiration du titre. **Le rapporteur spécial propose d'aligner la durée des titres de séjour des personnes protégées sur les durées de validité pratiquées en Europe**, en prévoyant des titres de quatre ans pour les réfugiés, et deux ans pour les protégés subsidiaires, avec un réexamen des conditions initiales de l'octroi de la protection.

Dans la même logique, **les retraits de protection par l'OFPRA**, qui s'est doté récemment d'un « service de suivi du statut » **doivent être renforcés**, notamment en cas de menace pour l'ordre public.

POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport](#) sur les coûts de l'asile en France, déposé le 8 juillet 2026

[Rapport spécial](#) de Marie-Carole Ciuntu au nom de la commission des finances du Sénat pour la mission « Immigration », projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Marie-Carole CIUNTU
Rapporteur spécial
Val-de-Marne
Les Républicains

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

