

... le projet de loi de finances pour 2026

## MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Après une diminution sensible en 2025, le montant des crédits demandés au PLF 2026 pour la mission « Immigration, asile et intégration » s'élève à 2,16 milliards d'euros (Md€) en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 3,8 % par rapport aux crédits ouverts en 2025, et à 2,24 Md€ en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 25,2 %.

Cette augmentation procède principalement de l'effort d'investissement en faveur des capacités de rétention administrative, notamment en vue de la réalisation du plan « CRA 3000 » dont l'horizon est désormais reporté à 2029. Les crédits prévus à ce titre s'élèvent à 266,7 millions d'euros (M€) en AE et à 156,2 M€ en CP, en hausse respectivement de 186 M€ (+ 233 %) et de 79 M€ (+ 102 %) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2025.

Si les crédits alloués à la politique de l'asile diminuent légèrement en CP (- 25 M€, - 1,8 %), les composantes de cette dépense connaissent une évolution contrastée. D'une part, la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile se traduira par des dépenses supplémentaires à hauteur de 47,2 M€ en CP. D'autre part, à périmètre constant, les crédits alloués à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) connaissent une nouvelle réduction de 40 M€ (- 11 %), comme ceux dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile (- 2,4 M€).

Après une diminution importante en 2025, les crédits demandés au titre de la politique d'intégration sont stables (+ 2,3 M€, soit + 0,65 %), dans un contexte toutefois marqué par le renforcement des exigences en matière de formation civique et linguistique prévu par la loi du 26 janvier 2024.

Les deux opérateurs voient leurs moyens renforcés : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) bénéficie de la création de 48 équivalents temps plein (ETP) fléchés vers l'instruction des demandes d'asile et la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile à la frontière. 2 ETP sont également créés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Sur la proposition de ses rapporteurs, David Margueritte et Olivier Bitz, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Elle a particulièrement approuvé l'effort consenti en faveur de l'augmentation des capacités de rétention, d'autant plus conséquent qu'il s'inscrit dans un contexte budgétaire contraint.

Alors que le PLF 2026 commence à en esquisser la traduction budgétaire, qui s'élève à 84,8 M€ en CP et 150 M€ en AE, les rapporteurs ont souligné l'urgence qui s'attache à ce que le Gouvernement précise rapidement les conditions de mise en œuvre et les conséquences du pacte européen sur la migration et l'asile, qui entrera en application à partir du 12 juin 2026. Ils appellent le Gouvernement à déposer rapidement un projet de loi visant à procéder aux adaptations nécessaires du droit français.

## 1. LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : INVESTIR DANS LES CAPACITÉS DE RÉTENTION POUR FAVORISER L'ÉLOIGNEMENT

### A. UNE IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ, DES ÉLOIGNEMENTS ENCORE TROP PEU NOMBREUX

#### 1. Une pression migratoire élevée et qui tend à s'accroître

Les flux migratoires s'inscrivent dans une tendance d'augmentation importante depuis les années 2000, qui s'est accélérée depuis la « crise migratoire » de 2015.

La première conséquence en est la forte augmentation du nombre d'étrangers en situation irrégulière, estimé à 700 000 par le ministère de l'intérieur. Les indicateurs pertinents révèlent une forte progression : en 2024, le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) s'élevait à plus de 460 000 personnes, contre 311 000 en 2016 (+ 49 %) et 155 000 en 2004 (+ 199 %). Le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière progresse également : il devrait, pour la première fois, dépasser 150 000 en 2025, contre moins de 100 000 en 2016.

Principaux indicateurs de l'immigration irrégulière

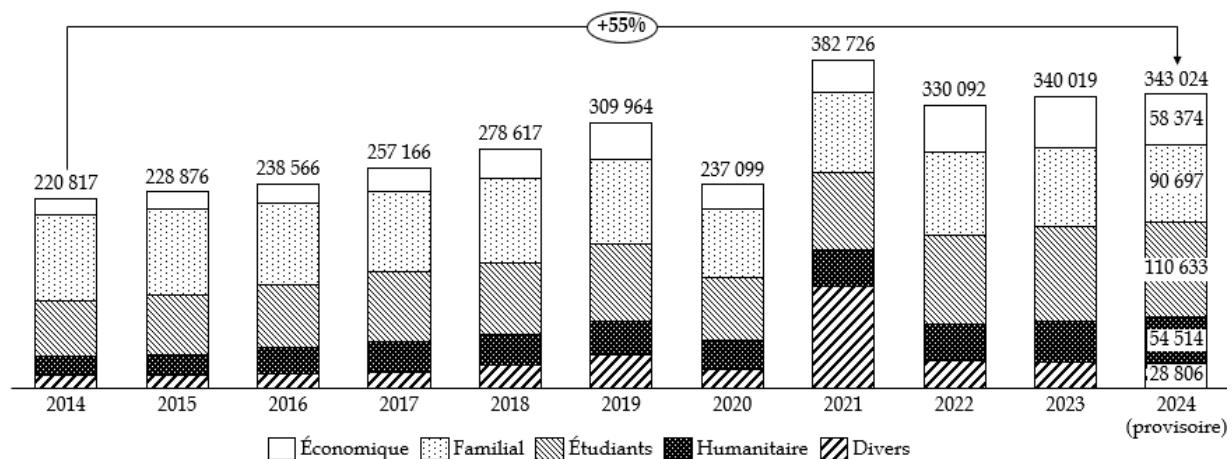
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)
Interpellations d'étrangers en situation irrégulière	97 112	119 635	110 691	124 893	107 515	120 898	119 386	123 800	147 156	83 422 (S1)
Bénéficiaires de l'AME	311 310	315 800	314 856	335 483	368 890	380 493	400 327	441 229	463 866	461 833 (T1)

Source : commission des lois d'après données DGEF et CNAM

La baisse des entrées irrégulières observées aux frontières extérieures de l'Union européenne ne semble pas trouver de traduction en France. Après une forte baisse en 2024 (-38 %), Frontex a ainsi recensé 152 000 entrées irrégulières sur les neuf premiers mois de l'année 2025 (- 22 % par rapport à l'année précédente). Cette tendance recouvre toutefois des réalités contrastées selon les routes migratoires, les flux observés en Méditerranée occidentale et centrale tendant à augmenter (de respectivement 27 % et 6 %).

La croissance de l'immigration irrégulière n'est pas la conséquence d'un tarissement de l'immigration régulière. Au contraire, celle-ci progresse de manière continue depuis les années 2000. En excluant l'année 2021 (exceptionnelle du fait de la délivrance de titres de séjour aux Britanniques à la suite du « Brexit »), l'année 2024 a vu un pic historique dans le nombre de primo-délivrances d'un titre de séjour, avec plus de 343 000 primo-délivrances.

Primo-délivrances de titres de séjour : nombre et catégories



Source : commission des lois d'après données DGEF

Le stock de titres et documents de séjour augmente en conséquence : au 31 décembre 2024, il s'élevait à 4,33 millions, soit une augmentation de 4 % par rapport à l'année précédente et de 56 % par rapport à 2014 (2,77 millions).

## Focus sur la situation sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord

La pression migratoire sur les côtes de la Manche et de la Mer du Nord demeure à un niveau très élevé, avec de lourdes conséquences sécuritaires, économiques et humanitaires pour les territoires concernés.

Du 1<sup>er</sup> janvier au 19 octobre 2025, 56 789 traversées ou tentatives de traversées de la Manche et de la mer du Nord ont été recensées, soit l'équivalent de 40 % des entrées irrégulières dans l'Union européenne sur la même période ; 36 949 personnes sont parvenues au Royaume-Uni (+ 19 % par rapport à 2024). La lutte contre les traversées irrégulières mobilise près de 1 200 agents de police et de gendarmerie, dont 850 sont financés par les autorités britanniques.

L'accord franco-britannique signé les 29 et 30 juillet 2025 prévoit, à titre expérimental et jusqu'en juin 2026, un mécanisme prévoyant l'admission légale au Royaume-Uni d'étrangers en contrepartie de la réadmission en France de personnes arrivées irrégulièrement au Royaume-Uni. Son bilan est à ce jour très limité : au 4 novembre 2025, 94 individus ont été réadmis en France et 57 admis légalement au Royaume-Uni.

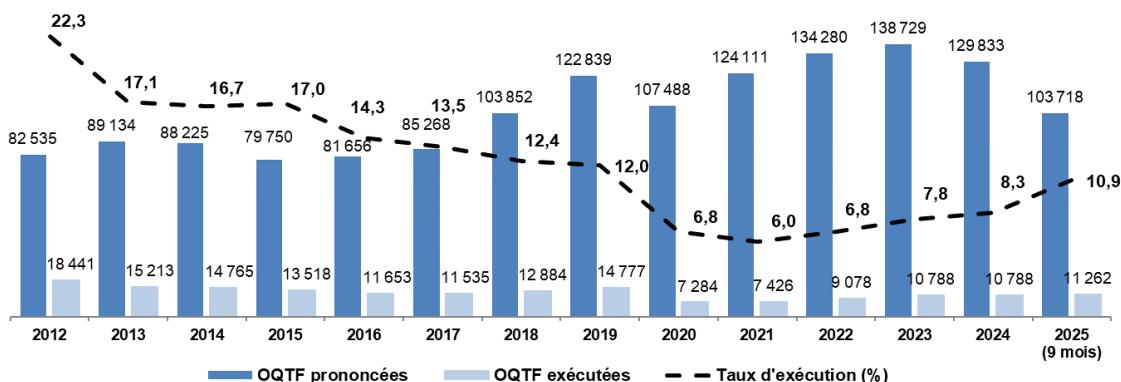
## 2. Une politique de l'éloignement qui peine à porter des fruits

### a) Une légère progression des éloignements forcés

**Le nombre d'éloignements reste en deçà des attentes et des niveaux observés avant 2020, même s'il devrait progresser de manière notable en 2025. 12 856 retours forcés ont été exécutés en 2024, contre 18 906 en 2019. Les chiffres provisoires pour l'année 2025 révèlent une hausse notable avec 10 348 retours forcés exécutés au 1<sup>er</sup> septembre, soit une augmentation de 23 % par rapport à la même période en 2024.**

Le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), soit le rapport entre le nombre d'OQTF et celles exécutées – indicateur qui appelle toutefois des réserves d'ordre méthodologique<sup>1</sup> –, s'élève ainsi à 10,9 % sur les neuf premiers mois de l'année 2025.

Taux d'exécution des OQTF (2012-2025)



Source : commission des lois d'après données DGEF

En ce qui concerne les autres mesures d'éloignement, le taux d'exécution des interdictions de territoire français (ITF) prononcées par le juge pénal s'élevait en 2024 à 82 % (pour 2 914 ITF prononcées). Celui des expulsions – qui visent les étrangers présentant une menace grave pour l'ordre public – est plus faible : 35 % en 2024, contre 55 % en 2023. Ce taux doit toutefois être mis en rapport avec la forte progression des mesures prononcées (737 en 2024, contre 280 en 2019, et 802 au 31 août 2025) et avec le fait que leur exécution peut être suspendue dans le cadre d'un recours.

**Les rapporteurs constatent que le taux d'éloignement à l'issue d'un placement en rétention en métropole (38,8 % en 2024, contre 35,2 % en 2023) demeure décevant et en deçà de l'objectif de 60 %, qui est porté à 70 % pour 2026. Il demeure aussi inférieur à ceux**

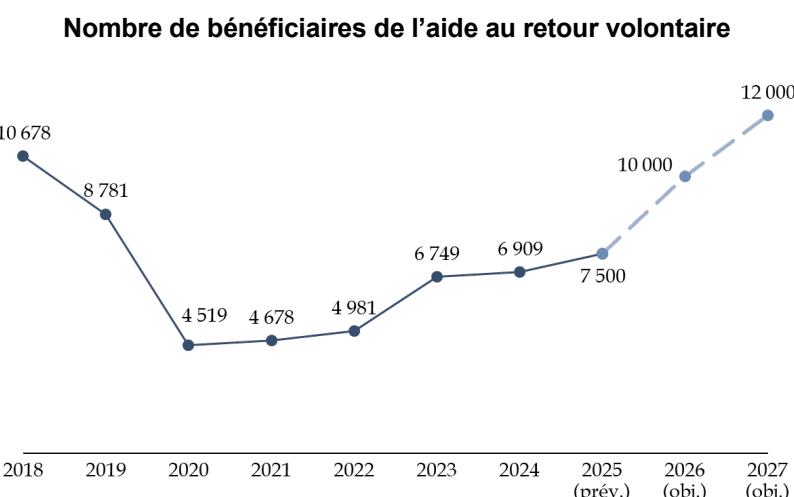
<sup>1</sup> En effet, le nombre de mesures exécutées ne comprend que celles qui reposent sur une action des services de l'État (omettant ainsi les retours volontaires non aidés). En outre, une part significative des OQTF ne sont pas notifiées, peuvent être abrogées subséquemment par l'administration ou annulées. Par ailleurs, une même personne peut faire l'objet de plusieurs mesures d'éloignement.

relevés antérieurement à l'instruction ministérielle du 3 août 2022 (43,2 % en 2022 et 41,5 % en 2021), qui a donné la priorité aux étrangers présentant une menace pour l'ordre public.

**Au 30 septembre 2025, ce taux ne dépassait pas 36,4 % : sa diminution s'explique principalement par l'arrêt de la coopération consulaire de l'Algérie depuis le mois de mars 2025**, qui complique considérablement l'éloignement des ressortissants algériens (40 % des retenus des CRA de métropole). Le ministère de l'intérieur fait en revanche état de résultats positifs dans la coopération internationale, notamment avec le Maroc : ont été obtenus en 2025 un allongement de la durée de validité des laissez-passer consulaires et une progression de 20 % des éloignements des ressortissants marocains. De nouveaux accords de réadmission ont également été conclus avec le Kazakhstan (novembre 2024) et l'Ouzbékistan (mars 2025).

#### b) Les retours aidés : des efforts à intensifier

**Le nombre de personnes retournées dans leur pays d'origine et bénéficiant à cet effet d'une aide au retour volontaire a stagné en 2024 (6 909 contre 6 749 en 2023<sup>1</sup>), en deçà de l'objectif qui s'élève à 8 000. Il devrait toutefois progresser en 2025, l'OFII prévoyant 7 500 retours aidés (5 188 avaient eu lieu au 30 septembre).**



Source : commission des lois d'après données OFII

**Les rapporteurs saluent les efforts déployés par l'OFII et les services de l'État afin d'accroître le recours à cette modalité de retour**, dont le coût moyen serait, d'après la Cour des comptes<sup>2</sup>, quatre fois inférieur à celui d'un éloignement forcé. Parmi les axes de développement du recours aux aides au retour volontaire figurent notamment :

- une communication accrue en direction des étrangers placés en rétention (dont 188 ont fait l'objet d'un retour aidé en 2024) ou en détention ;
- un renforcement de leur caractère incitatif pour certains publics<sup>3</sup>, à l'instar des ressortissants syriens pour lesquels un arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2025<sup>4</sup> a majoré temporairement les montants accordés ;
- l'identification de relais d'influence permettant de promouvoir plus efficacement le dispositif (associations de mise à l'abri, travailleurs sociaux, etc.).

Le ministère de l'intérieur dresse à ce jour un bilan positif de la réforme de l'aide au retour mise en œuvre par un arrêté du 9 octobre 2023<sup>5</sup>, relevant une augmentation du nombre de bénéficiaires et surtout une forte croissance des ressortissants soumis à l'obligation de visa parmi les bénéficiaires (57 % des départs en 2024 contre 47 % en 2023).

<sup>1</sup> L'indicateur 5.1 du PAP ne comptabilise que les seuls retours aidés d'adultes depuis la France métropolitaine, ce qui exclut donc les mineurs et les retours aidés depuis l'outre-mer (qui sont pris en compte par l'OFII).

<sup>2</sup> Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, rapport public thématique, janvier 2024, p. 108.

<sup>3</sup> Des majorations ont été prévues en 2025 au bénéfice des personnes réadmises en application de l'accord franco-britannique, des ressortissants de pays tiers soumis à visa en situation irrégulière dans le Nord et le Pas-de-Calais ainsi que des ressortissants du Bangladesh, du Sri Lanka et du Pakistan dans le Val-d'Oise.

<sup>4</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> septembre 2025 modifiant l'arrêté du 9 octobre 2023 relatif à l'aide au retour et à la réinsertion.

<sup>5</sup> Arrêté du 9 octobre 2023 relatif à l'aide au retour et à la réinsertion.

## B. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES CAPACITÉS DE RÉTENTION

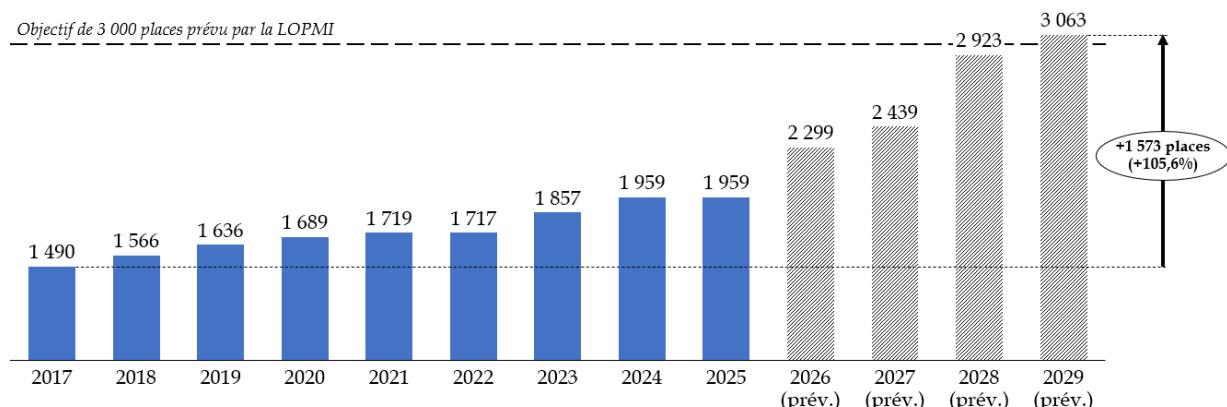
Lors de l'examen du projet de budget 2025, qui avait vu une réduction significative des crédits d'investissement pour l'extension du parc de rétention administrative, la commission avait exprimé sa préoccupation quant au respect de la trajectoire définie par la LOPMI, qui prévoyait de porter à 3 000 places la capacité des CRA de métropole d'ici 2027. Le Gouvernement a depuis admis l'impossibilité d'atteindre cet objectif et fixe désormais cette échéance à 2029.

Prenant acte de ce report, les rapporteurs se félicitent de l'investissement important en faveur des capacités de rétention prévu dans le PLF 2026. Les crédits alloués aux dépenses d'investissement de l'action 03 « Lutte contre l'action irrégulière » du programme 303 (P303) inscrits dans le PLF 2026 s'élèvent à 266,7 M€ en AE et à 156,2 M€ en CP, soit une hausse de 102 % en CP par rapport à la LFI 2025.

**L'accroissement des capacités des CRA fait l'objet d'un effort important** (94,8 M€ en CP, 96,6 M€ en AE), permettant de dessiner une trajectoire crédible, selon le calendrier suivant :

- 2026 : mise en service des CRA de Bordeaux (140 places) et de Dunkerque (140 places) ainsi que des extensions des CRA de Rennes (52 places) et de Metz (28 places) ; fermeture de l'actuel CRA de Bordeaux (- 20 places) ;
- 2027 : mise en service du CRA de Dijon (140 places) ;
- 2028 : mise en service des CRA de Nantes (140 places), de Béziers (140 places), de Périchet (64 places) et d'Oissel (140 places) ;
- 2029 : mise en service du CRA d'Aix-Luynes (140 places)<sup>1</sup>.

Capacité des centres de rétention administrative en France métropolitaine



Source : commission des lois d'après données DGEF

**Les rapporteurs soulignent l'importance que revêt le respect de cette nouvelle trajectoire.** Ils relèvent à cet égard que les crédits d'investissement ont jusqu'alors fait l'objet d'une sous-réalisation chronique, qui devrait se poursuivre en 2025. Le ministère l'attribue à des aléas immobiliers et fonciers dont les conséquences seraient, pour l'essentiel, surmontées.

L'extension des capacités des locaux de rétention administrative (LRA) sera également menée, avec la création en 2026 de 16 places supplémentaires en Loire-Atlantique (4 places), dans la Vienne (6 places) et dans le Bas-Rhin (6 places), portant à 170 places la capacité nationale du parc de LRA.

Enfin, les dépenses d'investissement de l'action 03 du P303 devraient également financer :

- la création d'une zone d'attente à Mayotte (46 M€ en AE et 1,5 M€ en CP) ;
- la création d'unités de vie familiale à Mayotte<sup>2</sup> (16,8 M€ en AE et 7,8 M€ en CP) ;
- l'extension des capacités de la zone d'attente de Roissy-Charles-de-Gaulle, rendue nécessaire par le pacte sur la migration et l'asile (93,4 M€ en AE et 23 M€ en CP).

<sup>1</sup> Deux CRA supplémentaires – situés à Goussainville et à Nice – sont prévus mais ne sont pas comptabilisés, en l'absence de maîtrise du foncier.

<sup>2</sup> Prévues par l'article 14 de la loi n° 2025-797 du 11 août 2025, dont les dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2028, elles ont vocation à accueillir des mineurs accompagnés.

## Des crédits supplémentaires en faveur de la fiabilisation de l'ANEF

L'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) a pour objet la dématérialisation des procédures et l'intégration des systèmes d'information relatifs aux étrangers (asile, immigration et accès à la nationalité française). En 2025, 83 % du volume des procédures afférentes au droit au séjour a été effectué par l'ANEF.

Le PLF 2026 prévoit une dépense supplémentaire de 40 M€ à ce titre, contre 19,8 M€ en 2025, pour un coût total du programme estimé à 178,6 M€ (l'estimation initiale s'élevait à 52,9 M€). Les documents budgétaires expliquent ces dépenses nouvelles par la fiabilisation de l'outil, dont les dysfonctionnements ont été sévèrement critiqués par le Défenseur des droits<sup>1</sup> comme par le Conseil national des barreaux<sup>2</sup>: 22 M€ sont dédiés à l'autonomisation et au décommissionnement d'AGDREF<sup>3</sup> et 5 M€ au traitement des anomalies.

## 2. ASILE : UNE NOUVELLE BAISSE DES CRÉDITS QUI REPOSE SUR UNE AMÉLIORATION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES

### A. UNE DEMANDE QUI ATTEINT DES NIVEAUX RECORDS, DES DÉLAIS DE TRAITEMENT QUI AUGMENTENT DE NOUVEAU

Après un pic historique en 2024 (153 715 demandes), le nombre de demandes d'asile devrait légèrement refluer en 2025, avec 110 750 demandes déposées sur les neuf premiers mois de l'année<sup>4</sup> (- 4,5 % par rapport à la même période en 2024). Le volume de demandes d'asile demeure toutefois plus du double de celui observé avant 2014.

La demande d'asile en France depuis 2004



Source : OFPRA

L'activité décisionnelle de l'OFPRA connaît une augmentation continue : **113 688 décisions ont été rendues sur les neuf premiers mois de l'année 2025, soit une hausse de 8,9 %** par rapport à la même période en 2024. L'OFPRA estime que le seuil des 150 000 décisions devrait être franchi en 2025, dépassant le pic historique de l'année 2024 (141 911). **Le taux de protection connaît également une augmentation prononcée : il s'est élevé à 38,8 %**

<sup>1</sup> Défenseur des droits, « L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers », décembre 2024.

<sup>2</sup> Résolution du 13 mars 2025.

<sup>3</sup> Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

<sup>4</sup> Si les primo-demandes baissent (- 14 %), les demandes de réexamen sont en forte hausse (+ 51 %), majoritairement portées par les ressortissants haïtiens. Quatre pays représentent plus d'un tiers (36 %) des demandes : la République démocratique du Congo (9,4 % des demandes ; + 37,5 % par rapport à 2024), l'Afghanistan (9,3 %), l'Ukraine (8,9 % ; + 20,9 % par rapport à 2024) et Haïti (8,5 % ; + 16,8 % par rapport à 2024). Les ressortissants de ces trois derniers pays comptent pour 49,3 % des protections accordées par l'OFPRA.

**en 2024 (contre 32,9 % en 2023) et à 39,9 % en 2025.** Le taux global de protection, qui tient compte des décisions de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), s'est élevé à 50,1 % en 2024 (contre 44,9 % en 2023). L'OFPRA l'explique par la présence accrue de nationalités à fort taux de protection (Afghanistan, Ukraine, Haïti). Les récentes évolutions de la jurisprudence, qui tend à étendre les catégories en droit d'obtenir le statut de réfugié<sup>1</sup>, vont également dans le sens d'une augmentation tendancielle du taux de protection.

**Les rapporteurs relèvent avec préoccupation la dégradation des délais de traitement en 2025** (10,8 mois en moyenne contre 9,8 en 2024), qui met fin à la dynamique de réduction des délais engagée depuis 2020. **Cette dégradation s'observe sur l'ensemble des étapes de la procédure :**

- **le délai d'enregistrement en guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA) s'élève à 4,3 jours** sur les neuf premiers mois de l'année 2025, soit au-delà de l'objectif de 3 jours, contre 2,7 jours en 2024 et 3,8 en 2023 ;
- **en ce qui concerne l'OFPRA, le délai moyen d'examen s'élève à 5,3 mois** sur les neuf premiers mois de l'année 2025, pour un objectif fixé à 2 mois ; ce délai s'élevait à 4,6 mois en 2024 et 4,2 en 2023. L'OFPRA explique cette dégradation par l'augmentation des demandes constatée en 2024 ainsi que par la réduction de son stock de dossiers en instance, qui a baissé de 6 600 dossiers depuis le début de l'année 2025<sup>2</sup> ; l'octroi de 48 ETP supplémentaires en 2026 (dont 41 fléchés vers l'instruction des demandes), après les 29 ETP créés en 2025, devrait permettre la poursuite de l'augmentation de l'activité décisionnelle et la réduction des délais d'instruction ;
- **le délai moyen de jugement de la CNDA atteint 5,5 mois** sur la même période, pour un objectif fixé à 4 mois ; ce délai s'élevait à 5,3 mois en 2024 et à 6,1 en 2023. Son président l'explique par un ralentissement de son activité juridictionnelle au premier semestre 2025, du fait des effets transitoires de la création des chambres territoriales à Lyon, à Nancy, à Bordeaux et à Toulouse ainsi que par le transfert au Conseil d'Etat de la gestion des assesseurs du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025.

**L'augmentation des délais de traitement en 2025 résulte en partie de facteurs conjoncturels propres à l'OFPRA et à la CNDA**, laissant ainsi entrevoir – sous réserve de l'évolution de la demande d'asile – une amélioration en 2026. **Les rapporteurs constatent toutefois que l'objectif d'un délai global moyen de traitement de six mois paraît difficilement atteignable sans évolution des procédures et des méthodes d'instruction.** De telles évolutions seront d'ailleurs requises dès 2026 pour respecter les délais particulièrement exigeants de la nouvelle procédure d'asile à la frontière, pour laquelle le règlement « Procédure » 2024/1348 fixe un délai de 12 semaines pour l'examen au fond de la demande, y compris en cas d'exercice d'un recours.

À cet égard, **les rapporteurs relèvent avec satisfaction les premiers retours positifs de l'espace France Asile (EFA) de Cergy**, ouvert le 19 mai 2025. L'introduction des demandes d'asile par les agents de l'OFPRA, plutôt que l'envoi d'un formulaire papier, permettrait à lui seul un gain de 21 jours. Le traitement des demandes serait également accéléré du fait de la fiabilisation des dossiers ainsi déposés et d'une meilleure anticipation des besoins en interprète<sup>3</sup>.

Enfin, **les rapporteurs regardent avec intérêt la dématérialisation de la procédure d'état civil des bénéficiaires de la protection internationale envisagée par l'OFPRA**, qui devrait contribuer à réduire les délais importants de reconstitution de ces actes (environ 10 mois en moyenne) et améliorer la qualité de service.

<sup>1</sup> À la suite de la Cour de justice de l'Union européenne, la CNDA a jugé que l'ensemble des femmes afghanes peuvent être considérées comme appartenant à un certain groupe social au sens de la directive 2011/95, en tant que motif de la persécution, et ainsi se voir reconnaître la qualité de réfugiée (CNDA, 11 juillet 2024, n° 23014128) ; elle a récemment jugé qu'il en allait de même pour les femmes iraniennes (CNDA, 3 avril 2025, n° 24024165) et somaliennes (CNDA, 16 octobre 2025, n° 24015934).

<sup>2</sup> Au 31 décembre 2024, ce stock s'élevait à 66 370, contre 53 570 fin 2023, soit une augmentation de 13 000 dossiers (+ 24 %) sous l'effet de la hausse du nombre de demandes.

<sup>3</sup> L'ouverture des autres sites pilotes de Toulouse et Metz demeure à ce jour suspendue, en attente des moyens nécessaires et d'une première évaluation de l'EFA de Cergy.

## B. LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL : UNE RÉDUCTION MESURÉE DES CRÉDITS, UNE OPTIMISATION DE LA GESTION DU PARC D'HÉBERGEMENT À POURSUIVRE

1. Une budgétisation ambitieuse de l'ADA, qui repose sur une augmentation de l'activité de l'OFPRA et une gestion dynamique de l'allocation

**Le PLF 2026 prévoit une nette diminution des crédits inscrits au titre de l'ADA.** Hors frais de gestion, ils s'élèvent à 313,4 M€, dont 71,9 M€ pour les bénéficiaires de la protection temporaire (-34,9 M€ par rapport à la LFI 2025) et 241,4 M€ pour l'ADA versée aux demandeurs d'asile (- 5,2 M€ par rapport à la LFI 2025). **À périmètre constant**, soit en excluant les 25,2 M€ inscrits au titre de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile, **le budget de l'ADA versée aux demandeurs d'asile diminue de 30,4 M€ (- 12 %).**

**Si elle paraît ambitieuse, cette budgétisation de l'ADA ne semble pas incohérente avec l'exécution de l'exercice 2025.** Alors même que la LFI 2025 prévoyait une baisse importante des crédits (- 16 % pour l'ADA de droit commun), la direction générale des étrangers en France (DGEF) a indiqué que la prévision de dépense pour l'ADA de droit commun pour 2025 devrait se situer en deçà de l'enveloppe initialement allouée, sous réserve de l'absence d'une éventuelle hausse de la demande d'asile en fin d'année.

Selon la DGEF, la nouvelle diminution prévue en 2026 résulterait :

- d'une part, **du recouvrement de sommes non utilisées** sur des cartes de paiement inactives sur lesquelles est versée l'ADA, à échéance de la prescription quadriennale, que la DGEF estime à 10 M€ ;
- d'autre part, **de la poursuite de l'augmentation de l'activité décisionnelle de l'OFPRA** (permise par les 77 ETP créés à cet effet en 2025 et 2026), qui repose sur une estimation de 176 000 décisions en 2026, pour des économies estimées à 20,4 M€. Les rapporteurs soulignent que cet objectif de 176 000 décisions paraît à tout le moins ambitieux, alors qu'une hausse de la demande d'asile de 5 % est prévue en 2026.

2. Une légère diminution des crédits dédiés à l'hébergement, des efforts d'optimisation à poursuivre

En excluant les surcoûts liés à la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile en 2026 (+ 4,2 M€), **les crédits alloués à l'hébergement des demandeurs d'asile connaissent, à périmètre constant, une légère diminution** (- 2,5 M€).

**Après la suppression de 6 400 places en 2025, la capacité du parc d'hébergement pourrait être réduite de 1 403 places en 2026**, pour atteindre 111 855 places (- 1,3%). La DGEF a toutefois indiqué que **cette réduction n'était pas certaine et pourrait être ajustée** en fonction de l'évolution de la demande d'asile et de la mobilisation de fonds européens.

**Les rapporteurs saluent les efforts d'optimisation de la gestion du parc d'hébergement**, qui ont permis de limiter les conséquences de sa contraction en 2025. En dépit de celle-ci, **le taux d'hébergement s'elevait en septembre 2025 à 71,6 %**, contre 72 % fin 2024. Outre le léger ralentissement de la demande d'asile en 2025, y ont contribué **l'optimisation de l'orientation des demandeurs d'asile** par l'OFII<sup>1</sup> ainsi qu'une **gestion ciblée des fermetures des places**, visant en priorité les structures où des taux de présence indue élevés sont constatés. Cela s'accompagne d'une **politique volontariste visant à réduire ces présences indues**, notamment par la systématisation du référé « mesures utiles » et la facilitation de l'accès au logement des bénéficiaires de la protection internationale (BPI).

Enfin, conformément à une recommandation de la Cour des comptes<sup>2</sup>, **il est prévu de transformer l'intégralité du parc d'hébergement d'urgence (HUDA) en centres d'accueil (CADA) d'ici 2028 : cette transformation portera en 2026 sur un tiers (12 503 places) du parc d'HUDA.** Les rapporteurs regardent favorablement cette évolution, qui devrait offrir aux gestionnaires des structures d'hébergement – en les plaçant sous le régime de l'établissement ou service social ou médico-social – une plus grande sécurité juridique et financière.

<sup>1</sup> Celle-ci a permis une augmentation du taux d'occupation moyen à 98,9 % en 2025 (contre 97,7 % en 2024) et une baisse de moitié des places vacantes (1 152 par mois en 2025 contre 2 499 en 2024).

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement*, juillet 2024.

### 3. POLITIQUE DE L'INTÉGRATION : UN RENFORCEMENT DES EXIGENCES PERMIS PAR UNE RATIONALISATION DES DISPOSITIFS DE FORMATION

#### A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104

Après une diminution importante en 2025 (- 15 %), les crédits demandés pour 2026 pour le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » s'élèvent à 368,4 M€ (+ 2,3 M€, soit + 0,65 %). **Ce programme soutient le financement de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants**, portée principalement par deux actions :

- l'action 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants » (268,4 M€, montant identique à celui inscrit en LFI 2025) finance les formations à destination des étrangers primo-arrivants non encore admis à séjourner durablement en France. Principalement mis en œuvre par l'OFII, ces crédits financent notamment la mise en œuvre du contrat d'intégration républicaine (CIR) et les formations associées, civiques et linguistiques ;
- l'action 12 « Intégration des étrangers primo-arrivants » (97,3 M€ et 12 M€ de fonds de concours, en hausse de 1,7 M€ par rapport à la LFI 2025, soit + 2 %) finance les actions à destination des étrangers admis à séjourner durablement sur le territoire français, dont les bénéficiaires de la protection internationale.

En 2025, les contraintes budgétaires se sont traduites par une baisse sensible du nombre de CIR conclus, qui s'élève à 44 000 pour le premier semestre 2025, contre 114 443 en 2024 et 127 876 en 2023. L'OFII prévoit le retour en 2026 à un niveau comparable à celui des années précédentes (122 000). Ces mêmes considérations ont également conduit à **un redimensionnement du programme « AGIR », déployé dans l'ensemble des départements de France métropolitaine depuis l'été 2025** : il a été recentré sur les publics les plus vulnérables, sans hébergement ou sans emploi et le nombre de bénéficiaires actifs plafonné à 25 000<sup>1</sup>.

**La stabilité des crédits affectés au programme 104 intervient toutefois dans un contexte marqué, d'une part, par l'augmentation continue du public cible et, d'autre part, par le renforcement des exigences en matière de formation civique et linguistique.**

#### B. FAIRE BEAUCOUP PLUS ET MIEUX À MOYENS CONSTANTS : UN DÉFI POUR LA FORMATION LINGUISTIQUE DES ÉTRANGERS

##### 1. Un rehaussement des exigences linguistiques qui devrait se traduire par une forte augmentation du besoin de formation

L'article 20 de la loi du 26 janvier 2024 a opéré, à l'initiative de la commission des lois du Sénat, un rehaussement des exigences linguistiques pour la délivrance de certains titres de séjour et pour la naturalisation<sup>2</sup>.

**Exigences linguistiques  
(niveaux du CECRL)**

	<b>Situation antérieure à la loi du 26 janvier 2024</b>	<b>Situation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026</b>
<b>Carte de séjour pluriannuelle</b>	<i>Pas d'exigence linguistique</i>	<b>A2</b> (art. L. 433-4 et R. 433-5 du CESEDA)
<b>Carte de résident</b>	<b>A2</b> (art. R. 413-15 du CESEDA)	<b>B1</b> (art. L. 413-7 et R. 413-15 du CESEDA)
<b>Accès à la nationalité française</b>	<b>B1</b> (art. 21-24 du code civil, art. 14 et 37 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993)	<b>B2</b> (art. 21-24 du code civil, art. 14 et 37 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993)

<sup>1</sup> S'agissant des résultats de ce programme, le PAP 2026 fait état d'un taux de sorties positives en emploi et en logement pérennes, pour les BPI accompagnés depuis au moins 6 mois, de 37 %, un taux de sorties positives en emploi pérenne uniquement de 42 %, et un taux de sorties positives en logement pérenne uniquement de 67 %.

<sup>2</sup> Cette mesure a été étendue à la procédure d'acquisition par déclaration à raison d'un mariage avec un ressortissant français par le décret n° 2025-648 du 15 juillet 2025 portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.

Il en résulte, pour les étrangers signataires d'un CIR, une obligation de résultats en la matière, la délivrance d'un titre de séjour pluriannuel étant désormais subordonnée à la justification de l'atteinte du niveau A2 du cadre européen de référence pour les langues (CECRL)<sup>1,2</sup>, en lieu et place de l'obligation de moyens antérieure – sous la forme d'une exigence d'assiduité et de progression vers le niveau A1 du CECRL.

Ce rehaussement des exigences linguistiques se traduit non seulement par l'allongement prévisible de la durée de formation nécessaire pour atteindre les niveaux requis, mais aussi par l'augmentation du nombre d'étrangers orientés vers cette formation, estimé à près de 40 % par le ministère de l'intérieur.

## 2. Une mise en œuvre à budget constant permise par de nouvelles modalités de formation et de certification

**Le cadre juridique de la formation linguistique et civique a fait l'objet d'une réforme à l'été 2025**, qui trouve une traduction juridique dans le décret du 15 juillet 2025 et l'arrêté du 22 juillet 2025<sup>3</sup> ainsi qu'une traduction opérationnelle dans les marchés de formation passés par l'OFII, **poursuivant un double objectif de maîtrise des dépenses et de responsabilisation des personnes concernées**.

**La formation linguistique proposée par l'OFII devient facultative**, ce qui constitue une souplesse d'organisation pour les intéressés, qui peuvent se former par d'autres moyens. Cet assouplissement s'inscrit dans la continuité de la loi du 26 janvier 2024, dont l'article 23 vise à favoriser l'apprentissage du français dans le cadre de la formation professionnelle.

**Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2025, la formation linguistique est entièrement dématérialisée**, les signataires du CIR recevant une licence, valable douze mois, qui donne accès à une plate-forme d'apprentissage en ligne proposant des modules d'enseignement asynchrones, accessibles à tout moment. **La formation en présentiel, sous la forme d'un forfait unique de 600 heures, n'est maintenue que pour les publics les plus fragiles**, notamment les non-lecteurs et non-scripteurs. L'orientation vers l'une de ces formules a lieu à l'issue d'un positionnement linguistique réalisé par un prestataire externe ; il peut donner lieu à une dispense si l'étranger maîtrise déjà le niveau A2. Selon le ministre, le programme de 600 heures devrait néanmoins bénéficier à une part plus importante des signataires de CIR (35 % contre 8 % en 2024)<sup>4</sup>.

Alors que le besoin de financement au titre des nouvelles exigences linguistiques avait été estimé à 100 M€ en année pleine, **la dématérialisation de la formation linguistique devrait engendrer des économies considérables** – le coût d'une licence s'élevant, selon le directeur général de l'OFII, à 25 euros, quand le coût moyen pondéré d'une heure de formation linguistique était estimé à 7,40 euros en 2024<sup>5</sup>.

**Si les rapporteurs regardent avec intérêt ces nouvelles modalités de formation**, qui permettent une mise en œuvre à budget constant des nouvelles exigences linguistiques, **ils soulignent l'importance qui s'attache à ce que soient préservées la qualité de l'enseignement ainsi que des conditions d'apprentissage** permettant aux publics concernés, particulièrement les plus fragiles et ceux en emploi, d'atteindre les niveaux requis.

**Ils saluent également la suppression de la prise en charge par l'État du coût de la certification linguistique et civique<sup>6</sup>**, qui participe de la même démarche de rationalisation de la dépense publique et de responsabilisation des demandeurs. Le ministère indique, dans le même sens, étudier l'institution d'une redevance ou d'un droit de timbre à la signature du CIR.

---

<sup>1</sup> Cette délivrance – comme celle de la carte de résident – est désormais subordonnée à la réussite de l'examen civique prévu par l'article L. 413-3 du CESEDA.

<sup>2</sup> Ces obligations ne s'appliquent toutefois pas aux bénéficiaires de la protection internationale, aux apatrides ainsi qu'aux Algériens, les conditions de séjour de ces derniers étant régies par l'accord du 27 décembre 1968.

<sup>3</sup> Décret n° 2025-647 du 15 juillet 2025 relatif aux dispositions de l'article 20 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et autres mesures relatives à l'évolution du contrat d'intégration républicaine et arrêté du 22 juillet 2025 relatif aux formations civique et linguistique prescrites aux étrangers signataires du contrat d'intégration républicaine en France.

<sup>4</sup> Audition du 12 novembre 2025.

<sup>5</sup> Rapport d'information n° 772 (2023-2024) de Marie-Carole Ciuntu, au nom de la commission des finances du Sénat, septembre 2024, p. 37.

<sup>6</sup> Article R. 413-13 du CESEDA dans sa rédaction issue du décret n° 2025-647 du 15 juillet 2025.

### **Une majoration bienvenue des taxes et droits de timbre**

L'article 30 du PLF 2026 propose la majoration de quatre taxes et droits de timbre en matière de titres de séjour et de demandes d'accès à la nationalité, dont la taxe pour la délivrance, le renouvellement, le duplicata ou le changement d'un titre de séjour prévue à l'article L. 436-1 du CESEDA (portée de 200 à 300 euros) ainsi que le droit de timbre perçu lors d'une demande d'accès à la nationalité française (porté de 55 à 255 euros). Une taxe de 100 euros est également créée pour la délivrance et le renouvellement d'une autorisation provisoire de séjour. Les recettes supplémentaires attendues au profit du budget de l'État s'élèvent à 152,4 M€ en 2026.

Les rapporteurs saluent cette mesure, qui tend à aligner les montants pratiqués en France sur les montants moyens constatés dans l'Union européenne et participera du financement des politiques d'immigration et d'intégration.

## **4. PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE : DES COÛTS ET DES CONDITIONS D'APPLICATION À PRÉCISER**

**La mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile, dont la majorité des dispositions deviendra applicable à compter du 12 juin 2026, constitue un déterminant majeur de l'évolution des crédits de la mission. Le financement des mesures associées s'élève à 150 M€ en AE et 84,8 M€ en CP<sup>1</sup>.**

Le pacte sur la migration et l'asile, qui se compose de neuf règlements et d'une directive, réforme en profondeur le régime de l'asile et des contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne. Il prévoit en particulier :

- la mise en place d'une procédure de filtrage aux frontières extérieures afin d'effectuer des contrôles d'identité, sanitaires et de sécurité et d'orienter les demandeurs d'asile vers la procédure appropriée ;
- la refonte des procédures d'asile à la frontière et de droit commun, avec une réduction générale des délais d'enregistrement, d'instruction et de recours, assortie d'un renforcement des garanties pour les demandeurs ;
- la modification des règles relatives aux conditions matérielles d'accueil (CMA) des demandeurs d'asile, en particulier celles relatives à leur limitation et à leur retrait ;
- la refonte du système « Dublin » et du système d'information Eurodac, dont les finalités et les données sont étendues (notamment au contrôle de l'immigration irrégulière).

Les crédits prévus pour l'année 2026 sont supportés pour l'essentiel par le P303 « Immigration et asile » (78,7 M€), 6,1 M€ étant inscrits sur le P104 « Intégration et accès à la nationalité française », selon la répartition suivante.

<b>Postes de dépense</b>	<b>Crédits de paiement PLF 2026</b>
Action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »	47,2
<i>dont nouvelles règles relatives à l'ADA</i>	25,2
<i>dont crédits OFPRA (garanties procédurales et asile à la frontière)</i>	10,9
<i>dont dépenses liées à l'hébergement</i>	4,2
<i>dont autres dépenses (interprétariat, formation, etc.)</i>	6,8
Action 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière »	27,7
Action 04 « Soutien »	3,8
<b>Programme 303 « Immigration et asile »</b>	<b>78,7</b>
Action 11 « Accueil des étrangers primo arrivants »	6,1
<b>Programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »</b>	<b>6,1</b>
<b>Mission « Immigration, asile et intégration »</b>	<b>84,8</b>

**29,2 M€ sont consacrés à la mise en œuvre d'une « capacité adéquate » pour la procédure de filtrage et d'asile à la frontière, fixée par la Commission européenne à 615 places pour la France : 27,7 M€ en CP sont inscrits à cet effet dans l'action 03 (et 98,1 M€ en AE) et 1,5 M€ dans l'action 02.**

<sup>1</sup> D'après les informations transmises aux rapporteurs par la DGEF ; le PAP 2026 comporte une estimation sensiblement inférieure, de 66 M€ en CP.

**La transposition des nouvelles règles relatives aux CMA devrait se traduire par un coût estimé à 34 M€ en CP** : un surcoût net de 25,2 M€ en 2026 au titre de l'ADA<sup>1</sup> (soit 50 M€ en année pleine), 2,7 M€ pour l'aménagement de sanitaires distincts pour les femmes demandeuses d'asile (action 02) et 6,1 M€ (inscrits sur l'action 11 du P104) pour financer l'adaptation des systèmes d'information de l'OFII et le financement de cours de français.

**Le budget de l'OPFRA est abondé à hauteur de 10,9 M€** afin de financer le renforcement des garanties procédurales accordées aux demandeurs (traduction des documents dans le cadre de l'examen de la demande, renforcement de l'interprétariat, etc.) et la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile à la frontière.

**Les crédits inscrits au PLF 2026 sont sensiblement inférieurs aux prévisions du Gouvernement : ces coûts étaient estimés à 149,7 M€** pour 2026 dans l'annexe budgétaire du plan national de mise en œuvre du pacte, transmis en décembre 2024 à la Commission européenne, **pour un total de 593,7 M€ sur la période 2025-2026**. Les rapporteurs s'étonnent de l'ampleur de cet écart, largement inexplicable, et seront particulièrement vigilants quant à l'évolution de ces coûts.

Alertés par les acteurs du secteur quant aux **nombreuses incertitudes qui pèsent sur les conséquences de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile**, les rapporteurs insistent sur l'**urgence qui s'attache à ce que les conditions de son application soient précisées rapidement**, avant son entrée en vigueur au mois de juin 2026. Ils relèvent que le ministre de l'intérieur a annoncé, lors de son audition devant la commission, le dépôt d'un projet de loi à cet effet au début de l'année 2026.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »** inscrits au projet de loi de finances pour 2026.

Cette mission sera examinée en séance publique le 8 décembre 2025.

## POUR EN SAVOIR +

- Annexe au PLF 2026, Projet annuel de performances pour la mission « Immigration, asile et intégration » (octobre 2025)



**Muriel Jourda**

Présidente de la commission



**David Margueritte**

Rapporteur pour avis



**Olivier Bitz**

Rapporteur pour avis

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Morbihan

Sénateur  
(Les  
Républicains)  
de la Manche

Sénateur  
(Union centriste)  
de l'Orne

[Commission des lois constitutionnelles,](#)  
[de législation, du suffrage universel,](#)  
[du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le [dossier législatif](#)



<sup>1</sup> Résultant de 41,8 M€ de dépenses supplémentaires et d'économies évaluées à 16,6 M€.