N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

Par Mme Christine LAVARDE,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : Mme Marie-Carole CIUNTU

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic, *président ;* Mme Christine Lavarde, *rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin, *vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas, *secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL..... 5

PREMIÈRE PARTIE
UNE PRESSION MIGRATOIRE PERSISTANTE,
UN BUDGET QUI SE CONTRACTE

I. UNE PRESSION MIGRATOIRE QUI SE MAINTIENT À DES NIVEAUX ÉLEVÉS EN FRANCE ET EN EUROPE..... 11

A. UNE LÉGÈRE CONTRACTION DES DEMANDES D'ASILE QUI S'ACCOMPAGNE TOUTEFOIS D'UNE FORTE HAUSSE DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES DE SÉJOUR.....11
1. Un nouveau recul du nombre de demandes d'asile déposées au niveau de l'Union européenne, qui produit des effets ponctuels en France.....11
2. Une augmentation marquée des premières délivrances de titres de séjour.....13

B. UN DISPOSITIF D'ÉLOIGNEMENT QUI PRODUIT ENCORE ET TOUJOURS DES RÉSULTATS INSUFFISANTS 14
1. Des retours forcés encore à des niveaux très faibles 14
2. Un retour aidé encore insuffisamment déployé 16

II. UNE BAISSE DES CRÉDITS CIBLÉE SUR L'ASILE ET LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE..... 18

A. UN BUDGET EN DIMINUTION DE 2 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT 18
1. Un budget qui n'intègre qu'un quart des dépenses de l'État liées à l'immigration et l'intégration 18
2. Un recul des crédits concentré sur le programme 303 « Immigration et asile » 19

B. UN BUDGET EN DEÇÀ DE LA PROGRAMMATION ET QUI INTÈGRE UN VOLUME IMPORTANT DE DÉPENSES NON PRÉVUES LIÉES AUX BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION TEMPORAIRE ET AU PACTE EUROPÉEN 24

DEUXIÈME PARTIE
ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 303 : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION, QUI MASQUENT TOUTEFOIS UNE BAISSE MASSIVE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT..... 31

A. L'OBJECTIF DE 3 000 PLACES DE RÉTENTION À HORIZON 2029 NE SERA PAS TENU, DANS UN CONTEXTE DE CONTRACTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT 31
1. Des dépenses d'investissement dédiées à la lutte contre l'immigration irrégulière en diminution par rapport à 2026.....31
2. Un calendrier d'extension des capacités en CRA une nouvelle fois repoussé, qui reporte a minima à 2030 l'atteinte de l'objectif de 3 000 places de rétention 33
3. Des dépenses d'investissement et de fonctionnement révisées à la hausse, qui peinent à se traduire par une amélioration de l'efficacité des éloignements.....35

B. LE NIVEAU DES DEMANDES D'ASILE ET LES DÉLAIS D'INSTRUCTION ENCORE ÉLEVÉS NE PERMETTENT PAS UNE BAISSE DURABLE DES DÉPENSES D'ASILE 37
1. Une relative stabilité des dépenses d'intervention face à la reprise anticipée des flux de demandes d'asile pour 2027 ..... *37*
2. L'OFPRA : une dotation en baisse dans un contexte de gel des effectifs et des délais d'instruction insuffisamment contenus malgré une baisse des demandes *40*

II. LE PROGRAMME 104 : UNE STAGNATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'INTÉGRATION 43

A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS PERMISE PAR LA NUMÉRISATION DE LA FORMATION LINGUISTIQUE ACTÉE EN 2025 43
1. Une enveloppe globalement constante pour l'accueil des étrangers primo-arrivants *43*
2. Une numérisation complète de la formation linguistique qui soulève certaines difficultés mais dont il est encore trop tôt pour évaluer les incidences pédagogiques *44*

B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES DÉPENSES LIÉES À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE, DONT L'ACCÈS DEMEURE TRÈS DYNAMIQUE 45

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE 47

EXAMEN EN COMMISSION 49

LISTE DES DÉPLACEMENTS 57

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES 59

LA LOI EN CONSTRUCTION 61

L'ESSENTIEL

Les crédits demandés au titre de la mission « Immigration, asile et intégration » s'élèvent à **2,26 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,09 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit **une hausse de 2,4 % en AE** et **une baisse de 2 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2026. **Les dépenses afférentes au droit d'asile et à la lutte contre l'immigration irrégulière**, qui comprennent plus de trois quarts des crédits de la mission, **constituent les principaux postes d'ajustement budgétaire pour 2027**.

Ainsi, le **budget 2027 est en deçà de la trajectoire prévue par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)**, d'autant plus en excluant les dépenses non prévues lors de l'élaboration de cette trajectoire, telles que celles liées à la **mise en œuvre du pacte européen pour la migration et l'asile**, estimées à **91 millions d'euros en 2027**.

Pour autant, la **pression migratoire se maintient à un niveau élevé**, avec près de 400 000 premiers titres de séjour délivrés en France l'an passé. Si le flux des demandes d'asile continue de se contracter en 2026, cette tendance ne semble pas s'inscrire dans la durée. **Le ministère de l'intérieur anticipe une hausse de 3 % des flux de demandes d'asile en 2027**.

Si le rapporteur spécial estime que l'effort de maîtrise des dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration » est nécessaire au regard de l'impératif de redressement des comptes publics, **il déplore que ces arbitrages s'opèrent largement au détriment de la lutte contre l'immigration irrégulière**, et de la construction des centres de rétention administrative (CRA).

Le rapporteur spécial de la mission, Mme Marie-Carole Ciuntu, recommande à la commission d'adopter les crédits de la mission.

I. DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ASILE ET LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE EN LÉGÈRE DIMINUTION, QUI MASQUENT TOUTEFOIS UNE BAISSE MASSIVE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

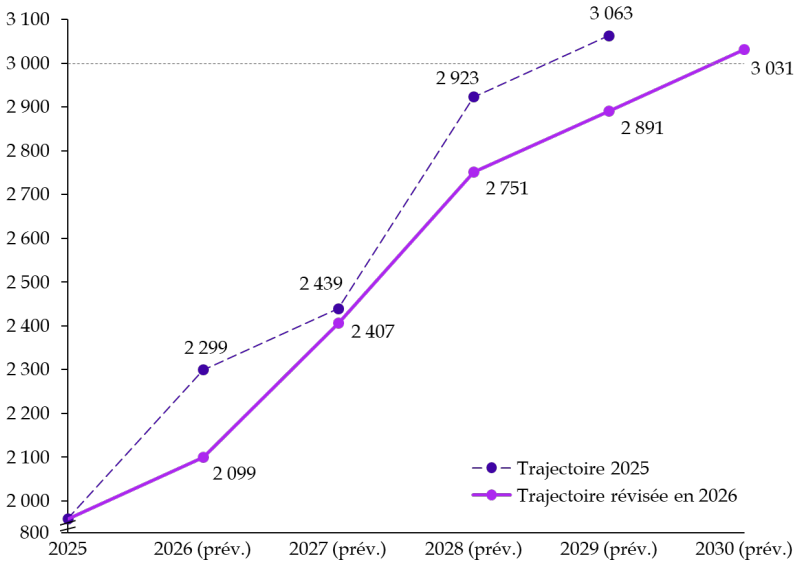
A. ALORS QUE LE COÛT DE LA CONSTRUCTION DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE S'ACCROÎT, LE NOUVEL OBJECTIF DE 3 000 PLACES DE RÉTENTION À HORIZON 2029 NE SERA PAS TENU

La LFI pour 2026 prévoyait un effort budgétaire conséquent en faveur de l'investissement dédié à la lutte contre l'immigration irrégulière, notamment à destination des centres de rétention administrative (CRA). En

effet, **la LOPMI avait prévu d'atteindre 3 000 places de rétention d'ici 2027**. **Le présent projet de loi de finances prévoit 70 millions d'euros en AE et 117 millions d'euros en CP**, soit des **montants moindres respectivement de 74 % en AE et 25 % en CP par rapport à 2026**. S'agissant plus précisément du plan « CRA 3000 », **le présent projet de loi de finances prévoit 47,2 millions d'euros en AE et 97 millions d'euros en CP**, soit une enveloppe divisée par deux en AE et une hausse de 17 % en CP en comparaison de l'année 2026.

Évolution de la capacité théorique du parc de CRA en métropole

(en nombre de places)



Source : commission des finances, d'après les réponses de la DGEF au questionnaire du rapporteur spécial

Dans ce contexte, le projet d'extension du CRA de Rennes a été abandonné, alors que les travaux devaient initialement s'achever en 2026. Les nouveaux CRA de Dunkerque, Dijon et Aix Luynes, qui devaient être mis en service avant 2029, le seront finalement entre 2027 et 2030. Enfin, s'agissant des CRA de Nice et Goussainville, la construction de ces CRA semble compromise à court terme.

Par suite, **l'atteinte de l'objectif de 3 000 places disponibles**, déjà décalée à 2029, **est de nouveau repoussée à fin 2030 au plus tôt**.

Calendrier actualisé d'ouverture des CRA au 20 octobre 2026

Projet	Nombre de places	État des travaux	Date d'ouverture indiquée en 2025	Date d'ouverture actualisée en 2026
Bordeaux	140	Ouverture au 1er octobre 2026	2026	2026
Dunkerque	140	Fin des travaux en décembre 2026	2026	2027
Metz (*extension*)	28	Début des travaux en novembre 2026	2026	Février 2027
Rennes (*extension*)	52	Opération annulée	2026	Abandon
Dijon	140	Travaux jusqu'à octobre 2027	2027	Janvier 2028
Nantes	140	Début des travaux en octobre 2026	2028	Début 2028
Béziers	140	Marché notifié en septembre 2026	2028	2028
Périchet	64	Début des travaux en octobre 2026	2028	2028
Oissel	140	Marché public en cours d'attribution	2028	Début 2029
Aix-Luynes	140	Marché public en cours d'attribution	2029	Fin 2030
Nice	140	Absence de maîtrise foncière	/	/
Goussainville	140	Absence de maîtrise foncière	/	/

Source : commission des finances, d'après les données transmises par la direction générale des étrangers en France (DGEF)

Par ailleurs, l'enveloppe budgétaire dédiée à la construction des nouveaux CRA (Bordeaux, Dunkerque, Dijon, Nantes, Béziers, Périchet, Oissel et Aix-Luynes) **ne cesse de s'accroître**. Alors que l'investissement global pluriannuel afférent à l'extension des capacités à 3 000 places était estimé à **300 millions d'euros** (environ 40 millions pour un CRA de 140 places), il ressort des derniers éléments transmis par la DGEF, que **le coût total de la construction avoisinerait plutôt 350 millions d'euros**, pour un **coût moyen par centre de l'ordre de 43,5 millions d'euros**.

S'ajoutent également des dépenses de fonctionnement et d'accompagnement juridique et sanitaire à l'ouverture d'un centre. Le coût prévisionnel annuel pour 2027 des CRA de Bordeaux, Dunkerque et Dijon s'élève, hors dépenses de personnel de forces de l'ordre, à plus de 10 millions d'euros. Malgré cela, **le taux d'éloignement en CRA, qui demeure pourtant le seul outil d'éloignement efficient, est en baisse**. **Au 15 octobre 2026, il est de 34 % en métropole** et de **77 % en outre-mer.**

---

350 millions d'euros

C'est le montant du coût de construction des huit nouveaux centres de rétention administrative.

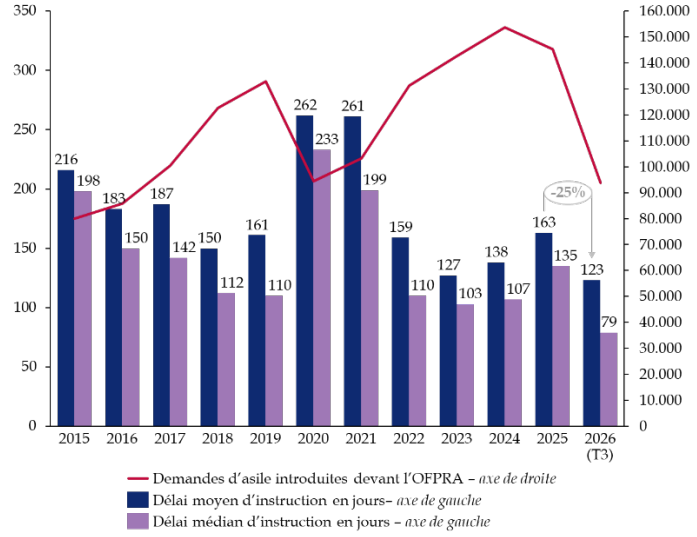
Source : DGEF

B. LE NIVEAU DES DEMANDES D'ASILE ET LES DÉLAIS D'INSTRUCTION ENCORE ÉLEVÉS NE PERMETTENT PAS UNE BAISSE DURABLE DES DÉPENSES D'ASILE

La dotation pour l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) versée aux demandeurs d'asile, qui s'élève à 225,5 millions d'euros, est en hausse de 4 % par rapport à la LFI pour 2026. Cette dotation inclut la revalorisation des dépenses d'ADA à hauteur de 63,5 millions d'euros en année pleine, induite par la mise en œuvre du pacte européen pour la migration et l'asile. Par ailleurs, **malgré la stagnation du nombre de places d'hébergement** (113 140 places pour 2027), **les dépenses afférentes sont de l'ordre d'un milliard d'euros**.

Le volume des flux et les délais d'instruction des demandes font pression à la hausse sur les dépenses d'asile. En effet, **la demande d'asile en baisse depuis l'été 2025, qui se contracte même de 15,5 % pour l'heure en 2026, ne se traduit pas par une baisse significative des délais d'instruction devant l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)**. Le **délai moyen a certes diminué de 25 % entre 2025 et 2026, mais il demeure encore de 4,1 mois**, soit bien au-delà de l'objectif de 2 mois tel que fixé par le projet annuel de performances.

Évolution des délais moyens et médians d'instruction par l'OFPRA



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

Le présent projet de loi de finances ne prévoit pas le déploiement de nouveaux espaces « France asile », pourtant prévus par la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Des **réflexions semblent être toutefois en cours pour généraliser la dématérialisation de l'introduction de**

la demande d'asile, actuellement mise en œuvre dans le seul espace « France asile » du Val-d'Oise. **Une telle évolution**, qui nécessite des investissements informatiques importants, **conduirait à revoir la démarche de création de nouveaux pôles territoriaux**, sans qu'une date précise ne soit indiquée.

II. UNE STAGNATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'INTÉGRATION

A. UNE RECONDUCTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS PERMISE PAR LA NUMÉRISATION DE LA FORMATION LINGUISTIQUE

Le **caractère facultatif et la numérisation de la formation linguistique** des étrangers primo-arrivants, actée en 2025, ont permis d'en réduire drastiquement les coûts, qui sont passés de 58,9 millions d'euros pour les formations prescrites jusqu'au 30 juin 2025 à 4,3 millions d'euros pour celles qui l'ont à partir du 1er juillet 2025. Si l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a indiqué que **la dématérialisation de la formation a pu soulever des difficultés**, **plusieurs solutions ont été apportées** (notamment la traduction des modalités d'inscription et l'entretien pour faire un bilan de suivi des formations).

B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES DÉPENSES LIÉES À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE, DONT L'ACCÈS DEMEURE TRÈS DYNAMIQUE

Les dépenses de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, basée près de Nantes, **augmentent légèrement en 2027**. Parmi l'ensemble des modes d'acquisition, la **naturalisation demeure majoritaire**, avec 48 % des cas en 2024 et 43 % en 2025. Toutefois, **les cas de naturalisation se contractent de près de 14 % entre 2024 et 2025, passant de l'ordre de 49 000 naturalisations en 2024 à 42 000 en 2025**. En effet, une **circulaire du 2 mai 2025**, signée par **Bruno Retailleau**, alors ministre de l'intérieur, renforce les conditions de la naturalisation en réaffirmant l'exigence d'exemplarité du candidat du point de vue du respect de la loi et des valeurs de la République, et du point de vue du parcours d'intégration.

Réunie le 28 octobre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial avait reçu 67,4 % des réponses à son questionnaire.

À la date d'examen en commission de la mission « Immigration, asile et intégration » le 28 octobre 2026, il a obtenu 98,9 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE
UNE PRESSION MIGRATOIRE PERSISTANTE, UN BUDGET QUI SE CONTRACTE

I. UNE PRESSION MIGRATOIRE QUI SE MAINTIENT À DES NIVEAUX ÉLEVÉS EN FRANCE ET EN EUROPE

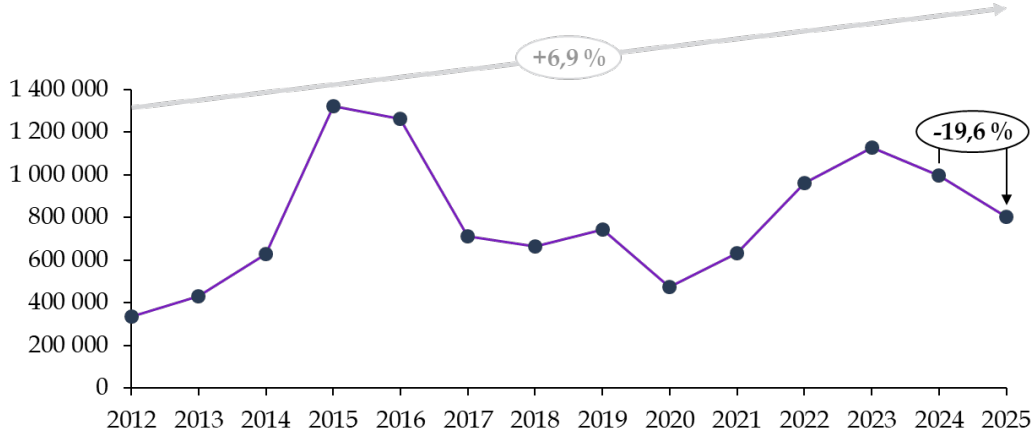
A. UNE LÉGÈRE CONTRACTION DES DEMANDES D'ASILE QUI S'ACCOMPAGNE TOUTEFOIS D'UNE FORTE HAUSSE DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES DE SÉJOUR

1. Un nouveau recul du nombre de demandes d'asile déposées au niveau de l'Union européenne, qui produit des effets ponctuels en France

Alors que plus d'un million de demandes d'asile étaient déposées chaque année dans l'Union européenne sur la période 2022-2024, un peu plus de **800 000 demandes[1] l'ont été en 2025**, ce qui représente une **baisse de près de 20 % par rapport à 2024**.

Néanmoins, le **niveau des demandes reste élevé**, avec **une augmentation de près de 27 % par rapport à 2021**. **Par ailleurs, depuis 2012**, les **demandes d'asile progressent de l'ordre de 7 % par an dans l'Union européenne.**

Évolution du nombre de demandes d'asile au sein de l'Union européenne

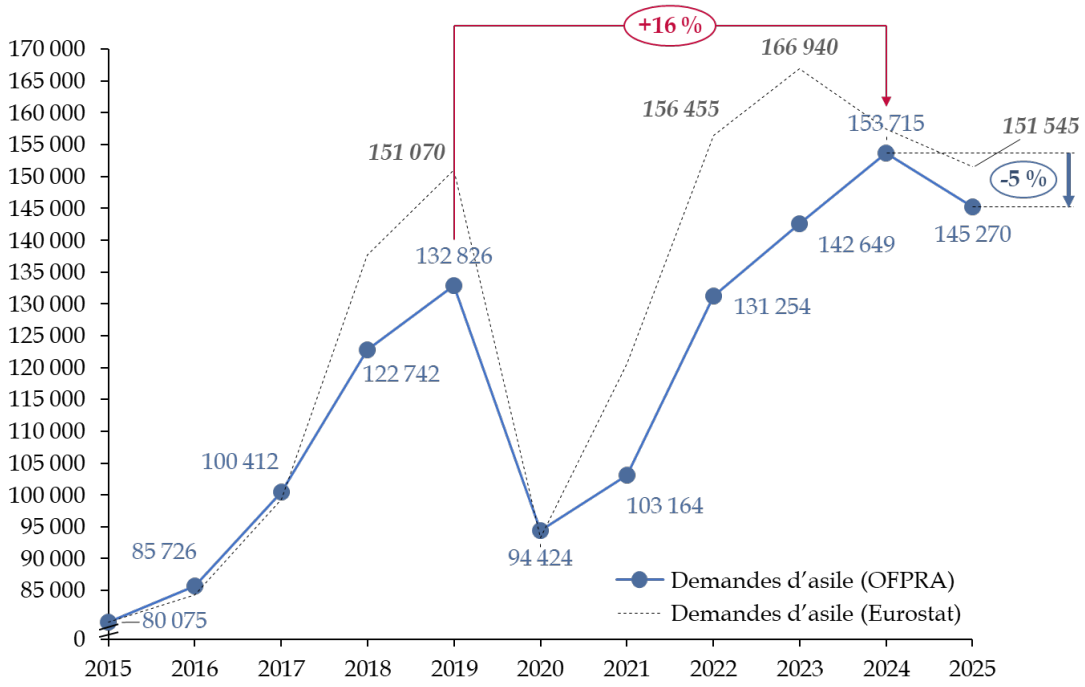


Source : commission des finances, d'après les données d'Eurostat

[1] *Selon les chiffres d'Eurostat.*

Pour 2025, cette tendance baissière constatée au niveau agrégé européen produit des effets en France. **Entre 2024 et 2025**, les demandes déposées devant l'OFPRA sont passées de près de 154 000 à 145 000, ce qui représente une **baisse de plus de 5 % des demandes d'asile**. En prenant en compte les demandes d'asile enregistrées en guichet unique en préfecture, celles-ci baissent également de près de 4 %, passant de 157 500 en 2024 à 151 600 en 2025.

Demandes d'asile introduites devant l'OFPRA et en France entre 2015 et 2025



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'OFPRA et d'Eurostat

Selon les données transmises par la direction de l'asile de la direction générale des étrangers en France (DGEF), la décrue se poursuit cette année encore, particulièrement pour les premières demandes d'asile. **Sur les quatre premiers mois de 2026, la primo-demande d'asile a baissé de 20 % devant les GUDA et de 22 % devant l'OFPRA**.

Malgré cette baisse, selon les données publiées par Eurostat, **la France a absorbé plus de 17 % des premières demandes d'asile formées dans l'Union européenne en 2025** (669 710 premières demandes ont été présentées à l'échelle de l'Union européenne), la plaçant ainsi à la **troisième place des pays d'accueil de l'Union européenne**, derrière l'Espagne (141 035 premières demandes) et l'Italie (126 635 premières demandes), et devant l'Allemagne (113 117 premières demandes) pour l'année 2025.

Enfin, cette tendance baissière ne semble pas s'inscrire dans la durée. En effet, il ressort du projet annuel de performances que **le ministère de l'intérieur anticipe une hausse de 3 % des flux de demandes d'asile en 2027**.

Ainsi, le nombre de demandes d'asile introduites en GUDA s'établirait à environ 108 120 pour cette année à venir.

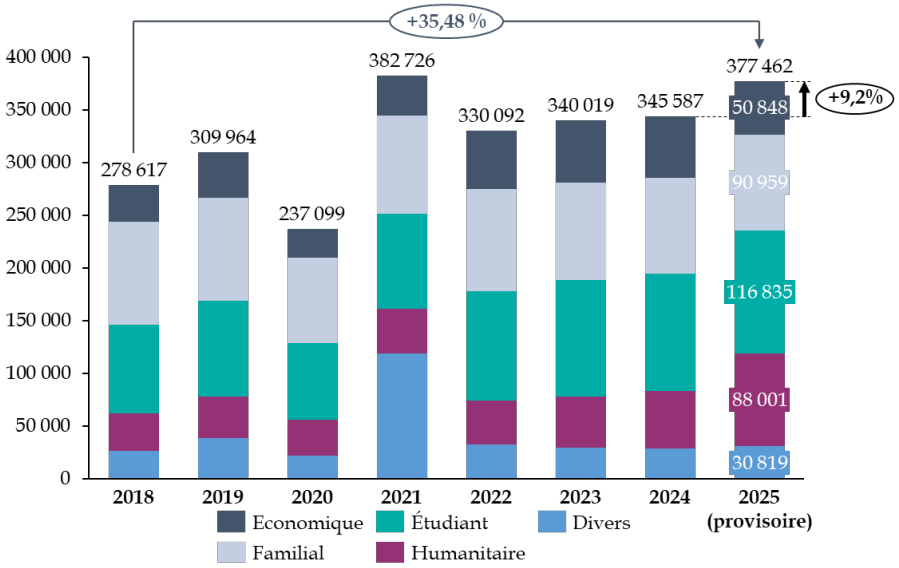
2. Une augmentation marquée des premières délivrances de titres de séjour

Selon Eurostat, près de **3,9 millions de premiers titres de séjour ont été accordés en 2025 par les États membres à des étrangers non membres de l'UE**, soit une **hausse de l'ordre de 10,1 % par rapport à 2024**, l'équivalent de 355 350 titres supplémentaires en 2025. Ce niveau doit aussi être comparé avec celui qui prévalait en 2019, à savoir 2,9 millions de titres, ce qui correspond à **une hausse de près de 35 % en six ans**.

En France, pour 2025, le **nombre de premiers titres de séjour délivrés est de l'ordre de 377 000, soit une hausse de 9,2 % par rapport à 2024**, ce qui représente un volume de 32 000 titres supplémentaires. Une telle hausse est portée par l'**augmentation des premiers titres de séjour délivrés pour motif humanitaire.** 88 000 titres l'ont été pour ce motif en 2025, contre 56 000 en 2024, soit une hausse de près de 57 %. Celle-ci concerne à titre principal les titres délivrés aux réfugiés (+ 39 %) et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (+ 116 %).

L'évolution du nombre de titres délivrés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire **s'explique largement par le changement de statut sollicité par de nombreux Ukrainiens, qui s'orientent vers le régime de la protection subsidiaire, en lieu et place de la protection temporaire**. En effet, entre 2024 et 2025, les délivrances de titres aux Ukrainiens protégés subsidiaires et aux membres de leur famille ont été multipliées par dix, passant de 954 à 9 276 titres.

Évolution du nombre et du type de premiers titres de séjours délivrés annuellement depuis 2018



Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Cette tendance observée s'agissant des flux de titres de séjour délivrés a nécessairement des effets à la hausse sur le volume des documents provisoires et des titres de séjour valides. **Au 31 décembre 2025, près de 4,5 millions de documents de séjour de tous types étaient valides**, soit en **hausse de près de 4 % par rapport à fin 2024**. À l'échelle d'une dizaine d'années, les stocks ont plus que doublé (+ 66 %) dès lors que 2,7 millions étaient valides en 2014.

Les titres valides ont majoritairement été accordés pour motif familial (1,4 million de titres) **ou humanitaire** (712 600 titres), devant les motifs économique (482 500 titres) et étudiant (327 400 titres).

B. UN DISPOSITIF D'ÉLOIGNEMENT QUI PRODUIT ENCORE ET TOUJOURS DES RÉSULTATS INSUFFISANTS

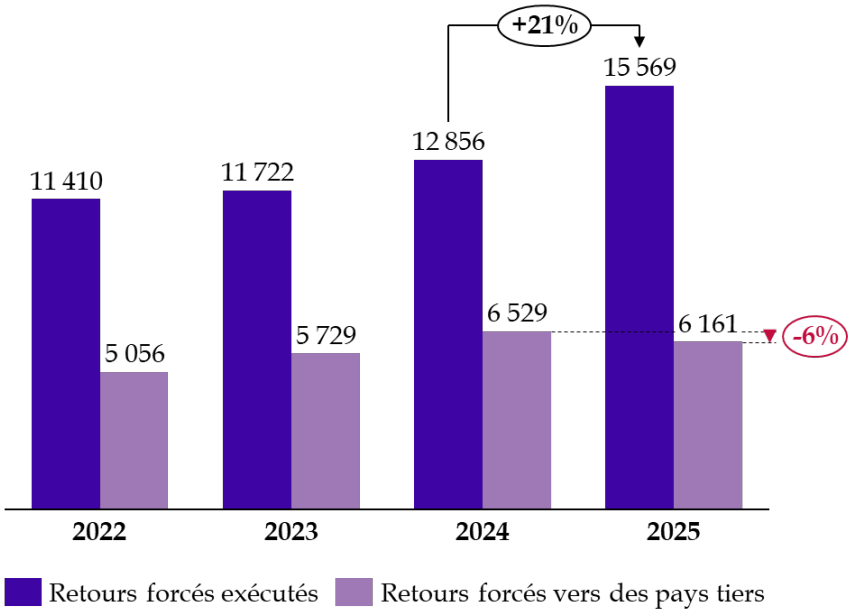
1. Des retours forcés encore à des niveaux très faibles

Le dispositif d'éloignement des personnes en situation irrégulière a connu des résultats très insuffisants jusqu'ici, même pour celles qui ont été identifiées comme telles et font l'objet d'une mesure d'éloignement.

En 2025, **15 569 retours forcés**[1] ont été exécutés, soit une hausse de l'ordre de 21 % par rapport à 2024, mais **un niveau toujours inférieur de près de 18 % par rapport à celui constaté en 2019**.

[1] *Les retours forcés vers les pays tiers exécutés comprennent les retours forcés vers des pays tiers en application d'une mesure administrative (obligation de quitter le territoire français assortie ou non*

Nombre de retours forcés entre 2022 et 2025



Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

Le nombre de retours forcés vers des pays tiers s'établit à moins de 6 200 en 2025. Par conséquent, il apparaît que **la France éloigne deux tiers de ses étrangers en situation irrégulière vers un pays d'Europe**. Selon la Cimade, la Roumanie serait le premier pays de renvoi des personnes retenues dans les centres de rétention administrative (CRA)[1], devant la Tunisie et le Maroc.

Le volume des retours forcés vers des pays tiers permet d'apprécier au mieux la crédibilité du système d'éloignement comme le relevait récemment le député Charles Rodwell[2], rapporteur spécial des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » à la commission des finances de l'Assemblée nationale : « *il est le plus représentatif de l'efficacité de l'action des services contre l'immigration irrégulière de ressortissants non européens. En effet, l'accomplissement de ces retours comporte plus d'aléas (notamment lorsque doit être obtenu un laissez-passer auprès des consulats) et ils présentent un caractère plus durable que les renvois au sein de l'Union européenne, espace de libre circulation* ».

---

d'une interdiction de retour sur le territoire français et expulsion) ou bien d'une mesure judiciaire (interdiction temporaire ou définitive de territoire).

[1] *Centre de rétention en France : des étrangers enfermés plus longtemps mais moins expulsés, Cimade, 19 mai 2026*.

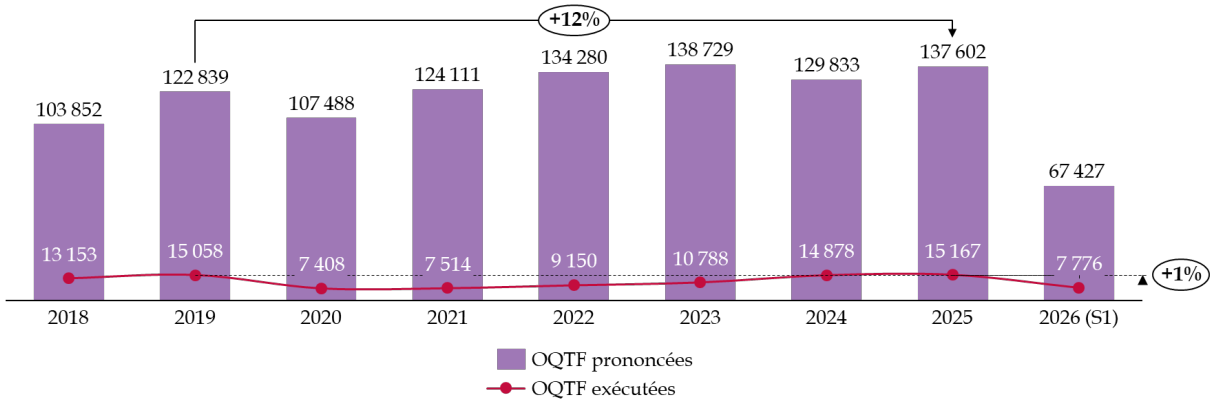
[2] *Rapport d'information n° 3178 (XVII^ème législature) par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les coûts et moyens budgétaires nécessaires pour mener une politique de lutte efficace contre l'immigration irrégulière et sur les mesures qui permettraient d'atténuer le coût de cette politique, présenté par Charles RODWELL, rapporteur spécial, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2026*.

Le taux d'exécution forcée des mesures d'éloignement vers un pays tiers à l'Union européenne est particulièrement faible et **s'établirait à 4,5 %** selon les travaux de l'Assemblée nationale[1].

Par suite, **le rapporteur spécial souscrit à la recommandation de son homologue de l'Assemblée nationale visant à compléter la présentation des statistiques du ministère de l'intérieur afin de permettre la comparaison des taux d'exécution sous contrainte des mesures d'éloignement en fonction des pays de destination**[2].

En outre, s'agissant plus particulièrement des obligations de quitter le territoire français (OQTF), leur **taux d'exécution s'est particulièrement détérioré sur la dernière décennie**, pour atteindre un **taux historiquement bas de 5,7 % au premier semestre 2021**[3]. **Entre 2019 et 2025, alors que le nombre d'OQTF prononcées a augmenté de 12 %, le nombre d'OQTF exécutées n'a quant à lui progressé que d'à peine 1 %**. Si **le taux d'exécution** a progressé à partir de 2024, atteignant 11,4 % cette année-là, il **stagne depuis à un niveau très faible : 11 % en 2025 et 11,5 % pour l'heure au premier semestre 2026**.

Nombre d'OQTF prononcées et exécutées entre 2018 et 2026 (1er semestre)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

2. Un retour aidé encore insuffisamment déployé

D'après le projet annuel de performances de la mission « Immigration, asile et intégration », **4 564 départs aidés ont été exécutés en 2025**, contre 4 675 en 2023, soit une baisse de plus de 2 %. **Au premier semestre 2026, 2 536 départs aidés ont été exécutés**. Ces **chiffres constatés**

[1] Ibid.

[2] *Recommandation n° 3 du rapport précité.*

[3] *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité, rapport d'information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 mai 2022.*

en 2025 sont loin des cibles espérées de 8 000 départs aidés en 2026 et 10 000 en 2027.

Toutefois, selon les données transmises par l'OFII, **7 085 étrangers** ont été **bénéficiaires de l'aide au retour volontaire en 2025**, et **1 273 de l'aide à la réinsertion**, pour des montants qui s'élèvent respectivement à 5,1 millions d'euros et 3,4 millions d'euros. Au 30 juin 2026, 3 522 ressortissants étrangers auraient bénéficié de l'aide au retour volontaire, pour un montant de 2,4 millions d'euros, et 643 de l'aide à la réinsertion, pour un montant d'1,3 million d'euros. Selon l'OFII, tous les bénéficiaires de l'aide seraient rentrés dans leur pays d'origine.

Interrogé par le rapporteur spécial sur ce différentiel entre les départs aidés exécutés mentionnés dans le projet annuel de performances et le nombre de ressortissants ayant bénéficié des différentes aides, l'OFII justifie cette différence par la non prise en compte des mineurs et des ressortissants étrangers présents en outre-mer.

En tout état de cause, le retour aidé demeure marginal alors même que des structures sont disponibles, avec des potentiels de départs importants. Près de **2 000 places sont disponibles au sein des centres de préparation au départ**, avec un taux de retour des publics pris en charge dans ces centres qui s'élève à 78 % en 2025.

Une partie de la faiblesse des départs aidés peut être expliquée par des aides relativement faibles par rapport à certains de nos partenaires européens[1] et par le fait que **ce dispositif n'est quasiment jamais proposé aux déboutés du droit d'asile**. Dans le cadre de son contrôle sur les coûts de l'asile, la DGEF avait indiqué au rapporteur spécial que « *la comparaison brute de deux données – soit le nombre total de bénéficiaires de l'aide au retour volontaire (6 788 en 2025) et le nombre d'OQTF prises sur le fondement du rejet de la demande d'asile (35 430 en 2025) laisse supposer que cette fraction est très faible* »[2]. La DGEF identifie plusieurs freins à la mise en œuvre de ces aides pour les déboutés de l'asile, certains propres au demandeur, certains relevant du secteur associatif et de l'État. En effet, à peine la procédure d'asile terminée, de nombreux déboutés se tournent vers d'autres procédures en vue de se maintenir sur le territoire français, telles que la demande de réexamen ou bien l'admission exceptionnelle au séjour, si bien que les possibilités d'information quant aux dispositifs d'aides disponibles sont assez réduites.

Ainsi, ce dispositif présente donc encore des potentiels encore peu exploités, alors même que le **coût d'un retour aidé moyen présente un coût quatre fois inférieur au coût moyen d'un éloignement forcé** (1 120 euros contre 4 414 euros) selon la Cour des comptes sur la période 2018-2022[3].

---

[1] *En Suède par exemple, les aides au retour ont été revalorisées à partir du 1er janvier 2026. Elles sont passées de 10 000 couronnes par personne, soit 9 000 euros à 350 000 couronnes, ce qui représente plus de 31 500 euros. Les aides peuvent même s'élever jusqu'à 54 000 euros pour une famille.*

[2] *Réponse au questionnaire du contrôle budgétaire.*

[3] *Cour des comptes, La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, Rapport public thématique, janvier 2024*.

II. UNE BAISSE DES CRÉDITS CIBLÉE SUR L'ASILE ET LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

A. UN BUDGET EN DIMINUTION DE 2 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT

1. Un budget qui n'intègre qu'un quart des dépenses de l'État liées à l'immigration et l'intégration

Les dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration » regroupent des crédits portant sur les **trois volets de la politique d'immigration :**

- la **maîtrise des flux migratoires** ;
- **l'intégration** des personnes immigrées en situation régulière ;
- la garantie du droit d'**asile**.

La mission est composée à cet effet de deux programmes :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui regroupe essentiellement les dépenses liées à la garantie du droit d'asile, y compris la subvention à l'OFPRA, et à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il s'agit principalement de dépenses contraintes dont la dynamique est, du fait du niveau élevé de la demande d'asile, en forte hausse ces dernières années ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui rassemble les crédits en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, notamment à travers la subvention de l'État à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Les effectifs de la mission sont portés par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'État » ; il n'y a donc pas de dépenses de personnel sur les programmes 303 et 104 de la mission[1].

Les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent toutefois pas à cette mission budgétaire.

Le coût estimé de la politique française de l'immigration et de l'intégration est **de 7,82 milliards d'euros en 2027**[2]**, un niveau en légère baisse par rapport à 2026** (7,90 milliards d'euros). Ce coût, auquel contribuent 19 programmes répartis au sein de 12 missions budgétaires, **prend en compte les dépenses directes et orientées à titre principal vers les étrangers.** Le coût complet des forces de sécurité intérieure, de l'hébergement d'urgence et de l'enseignement scolaire n'est par exemple que partiellement intégré.

---

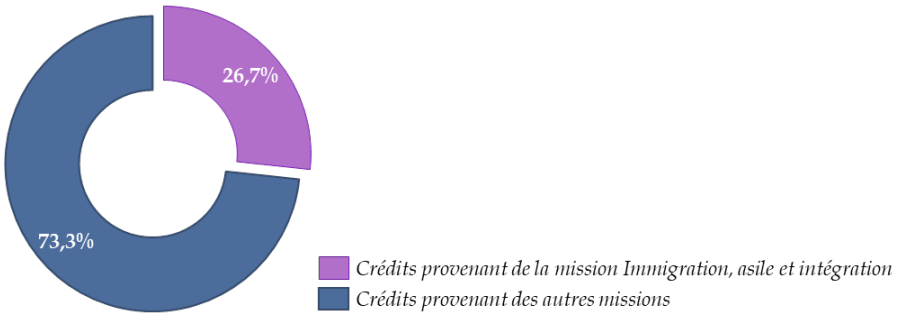
[1] *Le personnel des deux opérateurs rattachés à la mission (OFPRA et OFII) est rémunéré directement par ces derniers.*

[2] *Document de politique transversale, Politique française de l'immigration et de l'intégration, annexé au projet de loi de finances pour 2027.*

Ainsi, la part de la présente mission « Immigration, asile et intégration » ne représente que **26,7 % des crédits dédiés à la politique migratoire et d'intégration pour 2027**, même si cette part augmente sensiblement par rapport à l'an passé (21,6 % en 2026).

Part des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration » par rapport à l'ensemble des crédits de la « Politique française de l'immigration et de l'intégration » en 2027

(en %)



Source : commission des finances, d'après le document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au présent projet de loi de finances pour 2027

2. Un recul des crédits concentré sur le programme 303 « Immigration et asile »

Pour 2027, la mission « Immigration, asile et intégration » serait dotée de 2,26 milliards d'euros en AE et de 2,09 milliards d'euros en CP, ce qui représente **une hausse de 2,4 % en AE** (soit près de 53 millions d'euros supplémentaires) et **une baisse de 2 % en CP** (soit 43 millions d'euros en moins) **par rapport à la loi de finances initiale pour 2026**.

Évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 303, dédié aux dépenses d'asile et de lutte contre l'immigration irrégulière, attrait à lui l'ensemble de ces variations. Les dépenses de ce programme sont en augmentation de 2,9 % en AE par rapport à 2026, mais baissent de 2 % en CP.

Évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2025	LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (valeur)	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (%)	FDC et ADP attendus en 2026
303 – Immigration et asile	AE	1 532,1	1 845	1 898	+ 53	+ 2,9 %	65,8
	CP	1712,1	1 766,7	1 723,7	- 43	- 2,4 %	65,8
104 – Intégration et accès à la nationalité française	AE	345,1	364	363,9	- 0,1	+ 0 %	12,1
	CP	346,1	363,8	363,9	+ 0,1	+ 0 %	12,1
Total mission	**AE**	**1 877,2**	**2 209**	**2 261,9**	**+ 52,9**	**+ 2,4 %**	**77,8**
	CP	**2 058,1**	**2 130,6**	**2 087,6**	**- 43**	**- 2 %**	**77,8**

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

À l'échelle des actions de ce programme 303, **les dépenses liées au droit d'asile (action 02 – *Garantie de l'exercice du droit d'asile*) augmentent de l'ordre de 200 millions en AE, soit près de 15 %, à raison de la hausse des dépenses d'intervention à destination de divers hébergements du dispositif national d'accueil**, notamment les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA). *A contrario*, les **CP sont en baisse de 4 %**, ce qui représente près de 55 millions d'euros. Près de la moitié de cette baisse s'explique par **la diminution de la subvention pour charges de service public versée à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)**, qui passe de 122,9 millions d'euros en 2026 à 106,2 millions d'euros pour 2027.

Évolution des crédits par action du programme 303

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (valeur)	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (%)	FDC et ADP attendus en 2027
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	AE	0,5	0,5	0,0	0,0 %	8,1
	CP	0,5	0,5	0,0	0,0 %	8,1
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	AE	1 330,2	1 526,6	+ 196,4	+ 14,7 %	39,4
	CP	1 369,6	1 314,9	- 54,7	- 4 %	39,4
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	AE	419,9	273,9	- 146	- 34,8 %	0
	CP	312,1	314,5	+ 2,4	+ 0,7 %	0
04 – Soutien	AE	94,4	97	+ 2,6	+ 2,8 %	18,3
	CP	84,5	93,7	+ 9,2	+ 11 %	18,3
Total programme 303	**AE**	**1 845**	**1 898**	**+ 53**	**+ 2,9 %**	**65,8**
	CP	**1 766,7**	**1 723,7**	**- 43**	**- 2,4 %**	**65,8**

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

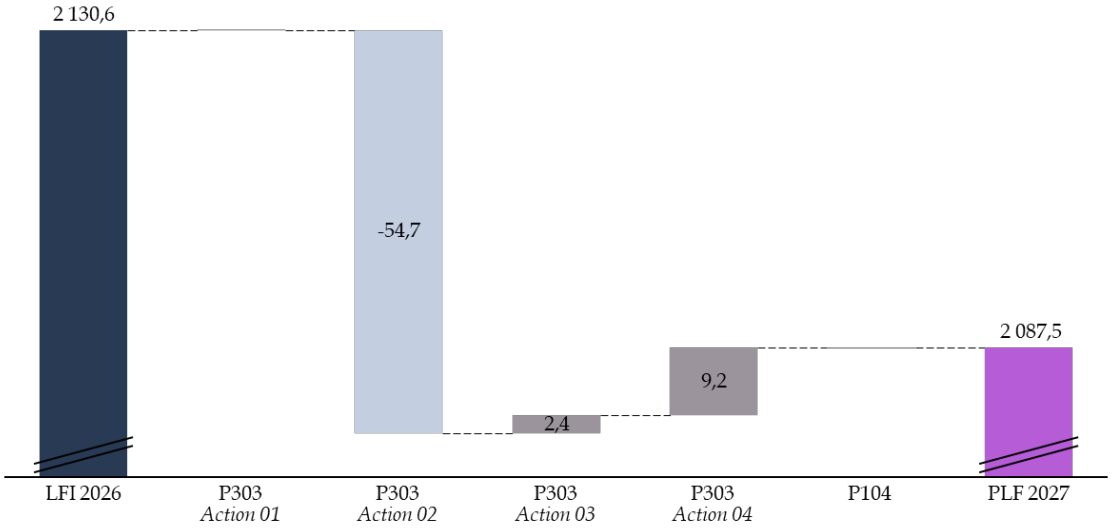
S'agissant **des dépenses liées à la lutte contre l'immigration irrégulière (action 03)**, elles sont **en baisse de l'ordre de 150 millions d'euros en AE par rapport à 2026, soit une diminution de près de 35 %, et stagnent en CP** (+ 0,7 %, soit 2,4 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2026).

Un décrochage est particulièrement constaté pour les dépenses d'investissement par rapport à la loi de finances pour 2026. Elles ont été **divisées par près de quatre en AE**, passant de 266,7 millions d'euros en 2026 à 70,4 millions d'euros en 2027. **En CP, les dépenses d'investissement diminuent de 25 %**, passant de 156,2 millions d'euros à 117,2 millions d'euros.

Il convient toutefois de relever qu'**une partie de ces dépenses (23,2 millions d'euros en CP)**, concernant l'investissement immobilier en matière de rétention administrative à Mayotte, **a été transférée vers le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)**, qui relève désormais de la mission budgétaire « Outre-mer ». Ces crédits doivent permettre la construction du bâtiment de rétention de la zone d'attente de Grande Terre et la construction d'une unité de vie familiale.

Contribution des programmes à l'évolution des crédits de paiement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Enfin, l'année 2027 est marquée par **une stagnation des crédits à destination de la politique d'intégration et d'accès à la nationalité**, qui s'élèvent à 364 millions d'euros en AE comme en CP.

Évolution des crédits par action du programme 104

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (valeur)	Évolution PLF 2027 / LFI 2026 (%)	FDC et ADP attendus en 2027
11 – Accueil des étrangers primo-arrivants	AE	264,3	255,5	- 8,8	- 3,3 %	**0,0**
	CP	264,3	255,5	- 8,8	- 3,3 %	**0,0**
12 – Intégration des étrangers primo-arrivants	AE	96,8	105,4	+ 8,6	+ 8,8 %	**12,1**
	CP	96,8	105,4	+ 8,6	+ 8,8 %	**12,1**
14 – Accès à la nationalité française	AE	1,4	1,5	+ 0,2	+ 13,4 %	**0,0**
	CP	1,3	1,5	+ 0,2	+ 13,4 %	**0,0**
16 – Accompagnement des foyers de travailleurs migrants	AE	1,3	1,3	0	+ 0 %	**0,0**
	CP	1,3	1,3	0	+ 0 %	**0,0**
Total programme 104	**AE**	**364**	363,9	**- 0,1**	**- 0,01 %**	**12,1**
	CP	**363,8**	**363,8**	**0**	**+ 0 %**	**12,1**

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

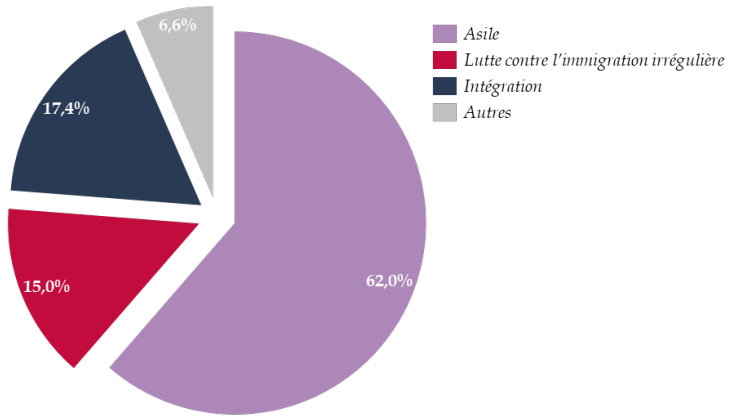
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ainsi, il apparaît que **près de deux tiers des crédits de la mission financent encore cette année la mise en œuvre du droit d'asile**, portées en particulier par l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et l'hébergement. La part des crédits consacrée à la lutte contre l'immigration irrégulière (15 %)[1] est quant à elle stable par rapport à 2026, tandis que l'intégration demeure encore le parent pauvre de la mission « Immigration, asile et intégration », avec à peine 20 % de ses crédits qui y sont consacrés.

[1] *Ces équilibres, propres à la mission, ne correspondent pas à ceux de l'ensemble des dépenses de l'État liées à l'immigration. À titre d'illustration, alors que les crédits de la mission dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière étaient de 260 millions d'euros en 2024, la Cour des comptes a évalué le coût de cette politique à environ 1,8 milliard d'euros par an pour l'État, porté à 90 % par le ministère de l'intérieur (Cour des comptes, La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024).*

Répartition des crédits de paiement demandés pour 2027 pour la mission par types de politiques

(en %)



Source : commission des finances du Sénat

B. UN BUDGET EN DEÇÀ DE LA PROGRAMMATION ET QUI INTÈGRE UN VOLUME IMPORTANT DE DÉPENSES NON PRÉVUES LIÉES AUX BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION TEMPORAIRE ET AU PACTE EUROPÉEN

Alors que les budgets des deux dernières années étaient globalement conformes à la trajectoire prévue par la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur[1] (LOPMI) pour les années 2023 à 2027, le projet de loi de finances pour 2027, dernière année de la programmation, **opère un décrochage par rapport à cette trajectoire**.

En effet, **pour 2027, le rapport annexé à la LOPMI[2] prévoyait des dépenses à hauteur de 2 163 millions d'euros en crédits de paiement**. Ainsi, le budget pour 2027 est **inférieur de 76 millions d'euros** par rapport à ce que prévoyait la LOPMI, **soit un écart de 3,5** %. Par ailleurs, en sortie de programmation après 2027, il ressort du projet annuel de performance que les **baisses de crédits vont s'accentuer en 2028 et 2029** : – 12,8 % en AE et – 0,3 % en CP sont estimés en 2028 et – 1,4 % en AE et – 4,1 % en CP le sont en 2029.

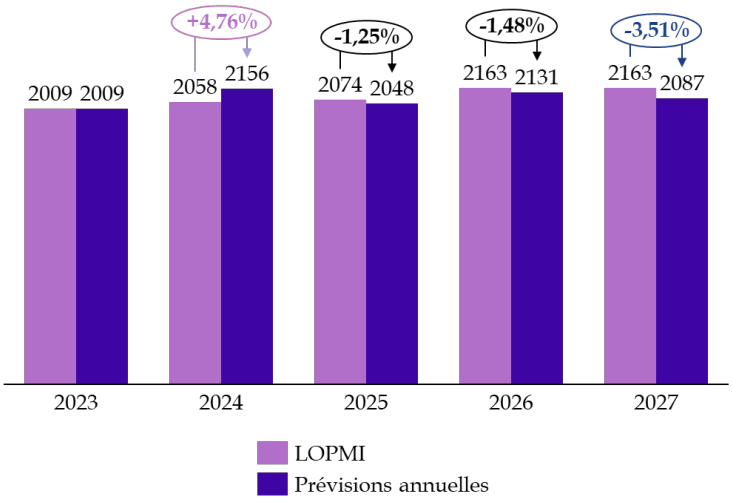
---

[1] *Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.*

[2] *À titre indicatif, le rapport annexé à la LOPMI décline la trajectoire pluriannuelle par missions concernées, sans que ne soit prise en compte la hausse annuelle de 60 millions d'euros prévue par amendement à l'échelle du ministère de l'intérieur, à savoir l'augmentation de 60 millions d'euros, en CP, de la trajectoire prévue pour chacune des années concernées par la programmation (de 2023 à 2027) permise par l'adoption d'un amendement de nos collègues députés Éric Ciotti et Philippe Gosselin en faveur de l'extension des capacités de rétention administrative. Cette hausse est en revanche prise en compte dans le tableau à l'échelle du ministère, qui relevait non pas du rapport annexé mais d'un des articles de la loi.*

Écarts entre la trajectoire LOPMI et la programmation initiale entre 2023 et 2027

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performances et le rapport annexé de la LOPMI

Cependant, encore cette année, le **budget pour 2027 intègre deux volumes de dépenses qui ne pouvaient pas être anticipées** lors de la construction de la trajectoire par la LOPMI.

En premier lieu, le budget intègre les dépenses en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT)[1].

Alors que les projets de loi de finances pour 2023 et pour 2024 et les lois de finances initiales correspondantes n'intégraient aucunement les crédits nécessaires à la prise en charge des personnes concernées, laquelle était couverte en gestion[2], le projet de loi de finances pour 2025 a intégré pour la première fois les dépenses liées à l'allocation pour demandeurs d'asile à destination des BPT dans les crédits initiaux de la mission, à hauteur de 106 millions d'euros. Toutefois, **pour 2025**, il ressort que **les dépenses d'ensemble exécutées pour les BPT sont de l'ordre de 165 millions d'euros** (101 millions d'euros de dépenses d'ADA, 64 millions d'euros de dépenses d'hébergement et un million d'euros pour les dépenses d'accueil de jour et de transport). **Pour 2026**, le **coût global des BPT estimé de l'ordre de**

[1] *La directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 prévoit la possibilité, à l'échelle européenne, de mettre en place une « protection temporaire » en cas d'afflux massif de personnes qui fuient des zones de conflit ou de violences. Ce mécanisme a été activé – pour la première fois – par la décision d'exécution UE n° 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022, dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine lancée par les forces armées russes, le 24 février 2022, et prorogé jusqu'au 4 mars 2028.*

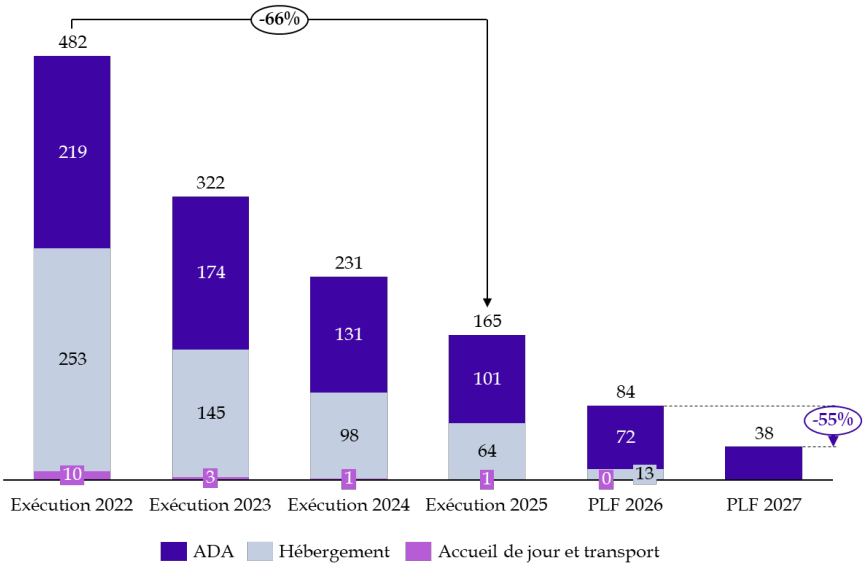
[2] *En 2023, les crédits avaient d'ailleurs été augmentés en loi de finances de fin de gestion, qui avait ouvert 339 millions d'euros sur le programme 303 « Immigration et asile » pour financer le versement de l'ADA et des solutions d'hébergement en faveur des BPT.*

84,4 millions d'euros (71,9 millions d'euros pour l'ADA et 12,5 millions d'euros pour l'hébergement).

Pour 2027, le **projet annuel de performances mentionne uniquement les dépenses d'allocation pour demandeurs d'asile dédiées aux BPT**. Celles-ci sont **diminuées de moitié par rapport à 2026** et s'élèvent à **38,2 millions d'euros**, hors frais de gestion. Cette prévision repose sur une **hypothèse de baisse progressive du nombre de bénéficiaires**. Ainsi, l'allocation serait versée à 15 454 individus en moyenne par mois en 2027, contre 26 251 individus en moyenne par mois attendus en 2026.

Ensemble des dépenses liées aux BPT entre 2022 et 2027

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données transmises par la direction générale des étrangers en France

Comme le relevait déjà le rapporteur spécial dans son contrôle budgétaire sur les coûts de l'asile en France[1], cette décrue du nombre de bénéficiaires de la protection temporaire est multifactorielle. Elle résulte à la fois de **mouvements secondaires de ces populations**, qui rentrent en Ukraine ou s'installent dans un autre pays, du **basculement progressif vers une autre protection internationale[2]**, la protection subsidiaire ou bien le statut de réfugié, et, dans une moindre mesure, de l'obtention d'un titre de séjour de droit commun.

[1] *Les coûts de l'asile en France, rapport d'information n° 874 (2025-2026), déposé le 8 juillet 2026, Mme Marie Carole CIUNTU.*

[2] *Le bénéfice de la protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance de la qualité de réfugié mais ne fait pas obstacle à l'introduction d'une demande d'asile.*

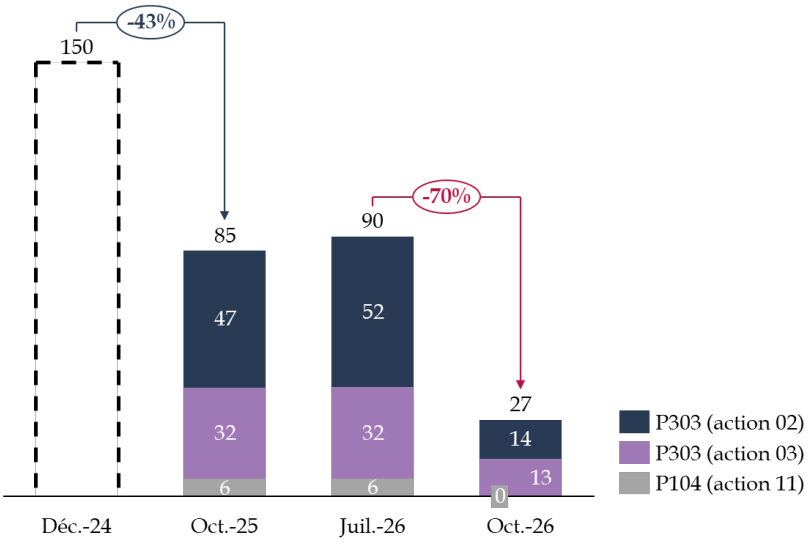
Il apparaît en effet que les ressortissants ukrainiens représentent désormais, et ce **depuis 2024**, **10 % de la demande d'asile globale**. Ce phénomène de changement de statut sollicité par de nombreux Ukrainiens explique ainsi l'évolution du nombre de titres délivrés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. En ce sens, en 2024, 951 titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants ukrainiens bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux membres de leur famille (693 en première demande et 258 en renouvellement). En 2025, les délivrances de titres aux Ukrainiens protégés subsidiaires et aux membres de leur famille ont été multipliées par 10 (9 276 titres dont 8 334 en première demande et 942 en renouvellement).

En second lieu, **les dépenses liées à la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile**, entré en vigueur en juin 2026, **n'étaient pas non plus prévues dans la programmation de la LOPMI**.

Toutefois, **les prévisions de coûts de mise en œuvre ont été très fluctuantes** depuis le plan français de mise en œuvre du pacte transmis à la Commission européenne en décembre 2024. Pour l'année 2026, **les estimations de coût étaient initialement de 150 millions d'euros**.

Évolution des prévisions de coûts de mise en œuvre du Pacte européen pour la migration et l'asile pour 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les éléments transmis par la direction générale des étrangers en France

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, la direction générale des étrangers en France avait indiqué au rapporteur spécial que plusieurs coûts seraient revus à la baisse[1]**, portant ainsi le coût de mise en œuvre du pacte à 84,8 millions d'euros**, avec 78,7 millions d'euros prévus pour le programme 303 « Immigration et intégration » et 6,1 millions d'euros sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». En juillet 2026, dans le cadre de son contrôle budgétaire sur les coûts de l'asile en France, la DGEF a indiqué au rapporteur spécial que l'enveloppe de mise en œuvre serait plutôt de 90 millions d'euros.

Finalement, selon les éléments transmis par le ministère de l'intérieur dans ses réponses au questionnaire budgétaire spécial, **les coûts de mise en œuvre du pacte européen s'élèveront à 27,3 millions d'euros pour 2026, soit 70 % de moins que ce qui était envisagé à l'été 2026**[2]. Ce montant inclut notamment le surplus des dépenses d'allocations pour demandeurs d'asile du fait de ses nouvelles modalités d'attribution et de retrait de cette allocation (10,1 millions d'euros) et les coûts liés à la mobilisation de 150 places de la zone d'attente pour personnes en instance (ZAPI) de Roissy au titre de la « capacité adéquate » prévue dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile à la frontière (PRAF).

[1] *À raison notamment de l'actualisation des flux de demandeurs d'asile sur la base desquels la construction budgétaire initiale se fondait.*

[2] *Selon les éléments transmis par la DGEF dans le cadre du contrôle budgétaire sur les coûts de l'asile.*

Actualisation des dépenses pour 2026
liées à la mise en œuvre du Pacte européen pour la migration et l'asile

(en millions d'euros)

Dépenses	Prévision LFI 2026	Prévision actualisée (*juillet 2026*)	Prévision actualisée (*octobre 2026*)
Programme 303 - Immigration et asile	78,7	83,6	27,3
action 02 (Garantie de l'exercice du droit d'asile)	47,1	52	13,5
Surplus des dépenses d'ADA	25,2	30,8	10,1
Financement de capacités adéquates dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière (PRAF)	4,2	8,5	2,1
Renforcement des moyens de l'OFPRA (nouvelles garanties procédurales et PRAF)	10,9	10,9	0,7
Dépenses diverses notamment d'équipements et d'interprètes en GUDA	6,8	1,8	0,6
action 03 (Lutte contre l'immigration irrégulière)	27,7	27,7	13
action 04 (Soutien)	3,9	3,9	0,8
Programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française	6,1	6,1	0
Total de la mission	**84,8**	**89,7**	**27,3**

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la DGEF

Le programme 303 « Immigration et asile » est intégralement porteur de cet effort budgétaire. En effet, alors qu'il était initialement envisagé de financer l'accès aux cours de langue prévu par la directive « Accueil » dès l'entrée dans la procédure d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) n'a pas encore publié le marché dédié. Par suite, les premières commandes ne devraient intervenir que début 2027 et aucune dépense ne sera imputée en 2026 sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ».

Pour 2027, une **enveloppe de 91 millions**[1] **d'euros est prévue** selon les éléments transmis par le ministère de l'intérieur. **Le plus gros poste de dépenses est le surplus des dépenses d'ADA**, dont l'incidence en année pleine est évaluée à **63,5 millions d'euros**. Cette enveloppe comprend aussi à titre principal **l'accroissement des garanties devant l'OFPRA**, notamment les dépenses de traduction en français des documents pertinents pour l'examen des demandes d'asile et d'interprétariat liées aux entretiens menés dans le cadre de l'examen de retrait d'une protection internationale, pour un montant de **13,5 millions d'euros**, et **les crédits dédiés à la construction de la capacité adéquate**[2]**, évalués à 11,2 millions d'euros**.

[1] *En décembre 2024, 275 millions d'euros avaient été estimés dans le plan français transmis à la Commission européenne.*

[2] *S'agissant de cette capacité adéquate permettant la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile à la frontière, en l'absence de vote par le Parlement, du projet de loi habilitant à légiférer par ordonnance pour mettre en œuvre les dispositions du pacte européen pour la migration et l'asile, il n'existe aujourd'hui aucune base législative pour prendre des mesures de contrainte à l'encontre des demandeurs d'asile pour les assigner à résidence ou les placer en rétention à la frontière. Les*

Décomposition pour 2027 des dépenses de mise en œuvre du Pacte européen pour la migration et l'asile

(en millions d'euros)

Dépenses	Prévisions 2027
Programme 303 - Immigration et asile	89,8
action 02 (Garantie de l'exercice du droit d'asile)	82,5
Surplus des dépenses d'ADA	63,5
Financement de capacités adéquates dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière (PRAF)	4
Renforcement des moyens de l'OFPRA (nouvelles garanties procédurales et PRAF)	13,5
Dépenses diverses notamment d'équipements et d'interprètes en GUDA	1,5
action 03 (Lutte contre l'immigration irrégulière)	7,2
action 04 (Soutien)	0,1
Programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française	1,2
Total de la mission	**91**

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la DGEF

Pour les années à venir, le ministère de l'intérieur a indiqué pour l'heure que les estimations de coûts étaient en cours d'affinement, notamment eu égard aux financements européens susceptibles d'être mobilisés.

Par suite, en excluant ces dépenses non prévues lors de la construction de la trajectoire de la LOPMI, de l'ordre *a minima* de **129,2 millions d'euros** (38,2 millions d'euros pour les bénéficiaires de la protection temporaire et 91 millions d'euros pour financer les mesures de mise en œuvre du pacte européen), **l'écart à la programmation initiale est plus important** (**9,5 % au lieu de 3,5 %**).

demandeurs sont donc orientés dans des structures d'hébergement gérées par le groupe SOS et dans le dispositif national d'accueil.

DEUXIÈME PARTIE
ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 303 : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION, QUI MASQUENT TOUTEFOIS UNE BAISSE MASSIVE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

A. L'OBJECTIF DE 3 000 PLACES DE RÉTENTION À HORIZON 2029 NE SERA PAS TENU, DANS UN CONTEXTE DE CONTRACTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

1. Des dépenses d'investissement dédiées à la lutte contre l'immigration irrégulière en diminution par rapport à 2026

La rétention administrative est un des moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre l'immigration irrégulière, politique dont le coût global a été évalué en 2024 à environ 1,8 milliard d'euros par an par la Cour des comptes[1], réévalué récemment à au moins 2,1 milliards d'euros[2].

D'un point de vue budgétaire, **la présente mission ne porte ainsi, *via* l'action n° 03 - *Lutte contre l'immigration irrégulière* du programme 303, qu'une part modeste des crédits dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière**, soit environ 315 millions d'euros en CP pour 2027.

Les dépenses d'investissement (construction et rénovation), **de fonctionnement** (fonctionnement courant et entretien) **et d'intervention** (prise en charge sanitaire, sociale et juridique) **liées à l'activité de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière** dans les centres de rétention administrative (CRA), les locaux de rétention administrative (LRA) et les zones d'attente des personnes en instance (ZAPI), constituent l'un des volets[3] de la politique de rétention et d'éloignement pris en charge par la mission.

Alors que la loi de finances initiale pour 2026 prévoyait un effort budgétaire conséquent en faveur de l'investissement dédié à la lutte contre l'immigration irrégulière, à hauteur de 266,7 millions d'euros en AE et de 156,2 millions d'euros en CP, le présent projet de loi de finances prévoit

---

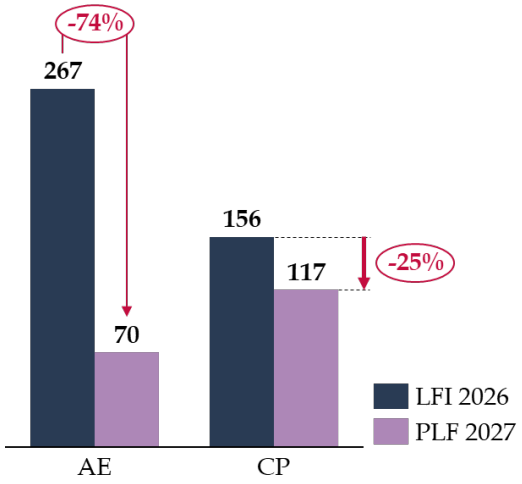
[1] *Cour des comptes, La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024.*

[2] *Rapport d'information n° 3178 (XVII*ème *législature) par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les coûts et moyens budgétaires nécessaires pour mener une politique de lutte efficace contre l'immigration irrégulière et sur les mesures qui permettraient d'atténuer le coût de cette politique, présenté par Charles RODWELL, rapporteur spécial, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2026.*

[3] *Les dépenses de fonctionnement liées aux dispositifs de préparation au retour (DPAR) et les dépenses de fonctionnement liées à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (frais de transport en particulier) constituent les deux autres volets.*

70 millions d'euros en AE et 117 millions d'euros en CP[1]. Cela représente une baisse de 197 millions d'euros en AE et 39 millions d'euros en CP, soit des montants moindres respectivement de 74 % en AE et 25 % en CP.

Évolution des dépenses d'investissement de l'action 03 – *Lutte contre l'immigration irrégulière*
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Une telle diminution des crédits s'explique en partie par des mesures de périmètre, liées au transfert des crédits d'investissement immobilier à Mayotte vers le programme 162[2] et par le fait que des volumes importants de crédits étaient programmés en 2026 en vue de la création d'une zone d'attente à Mayotte et à la mise en place d'une « capacité adéquate » dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile à la frontière prévue par le pacte européen sur la migration et l'asile.

[1] *Dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial, la DGEF mentionne un montant de 140,4 millions d'euros en CP. Le montant de 117 millions d'euros est pourtant indiqué dans le projet annuel de performances.*
[2] *Voir* infra.

2. Un calendrier d'extension des capacités en CRA une nouvelle fois repoussé, qui reporte *a minima* à 2030 l'atteinte de l'objectif de 3 000 places de rétention

S'agissant plus précisément du plan « CRA 3000 », **le présent projet de loi de finances prévoit 47,2 millions d'euros en AE et 97 millions d'euros en CP**[1], soit une enveloppe divisée par deux en AE et une hausse de 17 % en CP[2]. La priorité est donc donnée au paiement des opérations déjà engagées.

Pour rappel, le rapport annexé à la LOPMI prévoyait en effet que « *le nombre de places en centres de rétention administrative sera progressivement porté à 3 000* ». Au 1er octobre 2026, le parc est composé de 2 099 places depuis l'ouverture du CRA de Bordeaux (Mérignac), alors que 2 199 places disponibles avaient été annoncées au rapporteur spécial pour 2026 dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2026.

Calendrier actualisé d'ouverture des nouveaux CRA et des projets d'extension au 20 octobre 2026

Projet	Nombre de places	État des travaux	Date d'ouverture indiquée en 2025	Date d'ouverture actualisée en 2026
Bordeaux	140	Ouverture au 1er octobre 2026	2026	2026
Dunkerque	140	Fin des travaux en décembre 2026	2026	2027
Metz (*extension*)	28	Début des travaux en novembre 2026	2026	Février 2027
Rennes (*extension*)	52	Opération annulée	2026	Abandon
Dijon	140	Travaux jusqu'à octobre 2027	2027	Janvier 2028
Nantes	140	Début des travaux en octobre 2026	2028	Début 2028
Béziers	140	Marché notifié en septembre 2026	2028	2028
Périchet	64	Début des travaux en octobre 2026	2028	2028
Oissel	140	Marché public en cours d'attribution	2028	Début 2029
Aix-Luynes	140	Marché public en cours d'attribution	2029	Fin 2030
Nice	140	Absence de maîtrise foncière	/	/
Goussainville	140	Absence de maîtrise foncière	/	/

Source : commission des finances, d'après les données transmises par la DGEF

[1] *Selon les informations transmises par la DGEF au rapporteur spécial, 46,2 millions d'euros sont programmés pour le CRA d'Aix-Luynes et un million d'euros le CRA de Goussainville en AE. En CP, 5 millions d'euros sont prévus pour le CRA de Dunkerque, 27,6 millions d'euros pour le CRA de Dijon, 19,9 millions d'euros pour le CRA de Nantes, 24 millions d'euros pour le CRA de Béziers et 5,6 millions d'euros pour le CRA de Vincennes.*

[2] *En 2026, 96,6 millions d'euros en AE et 82,5 millions d'euros en CP étaient prévus pour le plan « CRA 3000 » (en AE : 49,2 millions d'euros programmés pour le CRA de Oissel et 47,7 pour le CRA d'Aix-Luyne ; en CP : 28 millions d'euros pour le CRA de Dunkerque, 23 millions d'euros pour le CRA de Dijon, 12,4 millions d'euros pour le CRA de Nantes, 12,4 millions d'euros pour le CRA de Oissel et 12 millions d'euros pour le CRA de Béziers, 15 millions d'euros pour le CRA de Bordeaux et 10 millions d'euros pour le CRA de Vincennes).*

En effet, il apparaît que **certains projets ont été annulés ou décalés dans le temps**.

Selon les informations transmises au rapporteur spécial par la DGEF, le **projet d'extension de 52 places du CRA de Rennes a été abandonné**, alors que les travaux devaient initialement s'achever au premier semestre 2026. Les **nouveaux CRA de Dunkerque, Dijon et Aix-Luynes, qui devaient être mis en service respectivement en 2026, 2027 et 2029 le seront finalement entre 2027 et 2030**. Enfin, s'agissant des CRA de Nice et Goussainville, l'État n'étant pas encore propriétaire du foncier, la construction de ces CRA semble compromise à court terme, même si la DGEF a indiqué ne pas avoir abandonné ces deux projets pour le moment. Elle a aussi mentionné qu'alors que la loi de finances initiale pour 2026 « *prévoyait la possibilité d'affecter les crédits correspondant à deux CRA, les dispositions de la lettre-plafond pour 2027 ne permettent l'affectation que d'un seul CRA qui sera celui d'Aix-Luynes, en phase avec l'avancement du projet. Au triennal, des crédits sont sollicités pour le CRA de Goussainville et pour le CRA de Nice en 2028* »[1].

Outre des raisons budgétaires, comme l'a déjà relevé le rapporteur spécial[2], des **obstacles tenant à la fois à la maîtrise du foncier, à l'acceptabilité locale, aux aléas des travaux et aux moyens humains à mobiliser**, peuvent ralentir le déploiement de l'ouverture de nouveaux centres de rétention. Pour pallier ces retards, le rapporteur spécial avait recommandé de recourir, en complément de la construction de nouveaux centres, à des bâtiments modulaires adaptés à la rétention administrative[3].

Alors que la DGEF avait indiqué l'an passé au rapporteur spécial[4] que le ministère de l'intérieur allait mettre en œuvre cette recommandation et prévoyait de construire **des bâtiments modulaires sécurisés et adaptés à la rétention administrative, en lien avec l'Économat des Armées**, la DGEF a indiqué cette année « *qu'il n'a pas été envisagé de solutions alternatives en cas de retard de travaux, les solutions alternatives telles que les bâtiments modulaires étant elles-mêmes longues et difficiles à mettre en place* »[5].

Par suite, au regard de ces retards et de l'absence de solutions alternatives, **l'objectif de 3 000 places à horizon 2029, déjà décalé de deux ans par rapport à l'échéance initialement prévue, ne sera pas tenu**.

---

[1] *Réponses de la DGEF au questionnaire du rapporteur spécial.*

[2] *L'extension de la capacité d'accueil des centres de rétention administrative, rapport d'information n° 4 (2025-2026), déposé le 1er octobre 2025, Mme Marie Carole CIUNTU.*

[3] *Recommandation n° 4 du rapport précité sur l'extension de la capacité des centres de rétention administrative.*

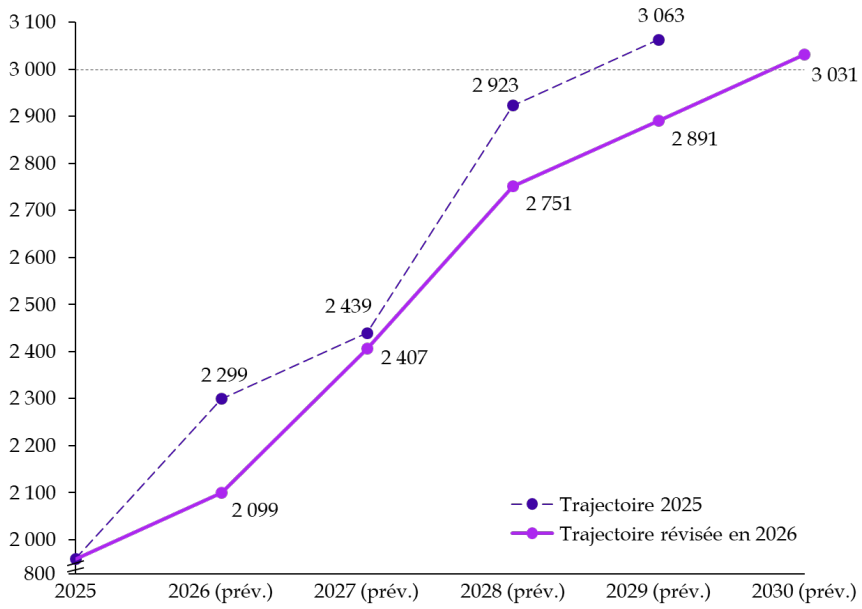
[4] *Réponse au questionnaire d'audition du rapporteur spécial (PLF 2026) :* « En 2026, en complément des ouvertures des CRA de Bordeaux (140 places) et de Dunkerque (140 places), des extensions du CRA de Metz (+52 places) et de Rennes (+28 places) sont prévues via la construction de bâtiments modulaires sécurisés en lien avec l'Économat des Armées ».

[5] *Réponses de la DGEF au questionnaire du rapporteur spécial.*

Selon les dernières informations transmises par la DGEF, **la nouvelle échéance pour atteindre l'objectif de 3 000 places de rétention est fixée à 2030**, avec **l'ouverture du CRA d'Aix-Luynes programmée pour la fin d'année 2030**.

Évolution de la capacité théorique du parc de CRA en métropole

(en nombre de places)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la direction générale des étrangers en France (DGEF) au questionnaire du rapporteur spécial

3. Des dépenses d'investissement et de fonctionnement révisées à la hausse, qui peinent à se traduire par une amélioration de l'efficacité des éloignements

Alors que l'investissement global pluriannuel afférent à l'extension des capacités à 3 000 places était estimé à 300 millions d'euros (environ 40 millions pour un CRA de 140 places)[1], il ressort des derniers éléments transmis par la DGEF[2], que **le coût total de la construction des huit nouveaux CRA** (Bordeaux, Dunkerque, Dijon, Nantes, Béziers, Périchet, Oissel et Aix-Luynes) **avoisinerait plutôt 350 millions d'euros**, pour un **coût moyen par centre de l'ordre de 43,5 millions d'euros**.

Par exemple, un surcoût de plus de 5 millions d'euros est pour l'heure estimé pour le CRA de Dijon, soit 12,5 % du prix du marché public initial, du

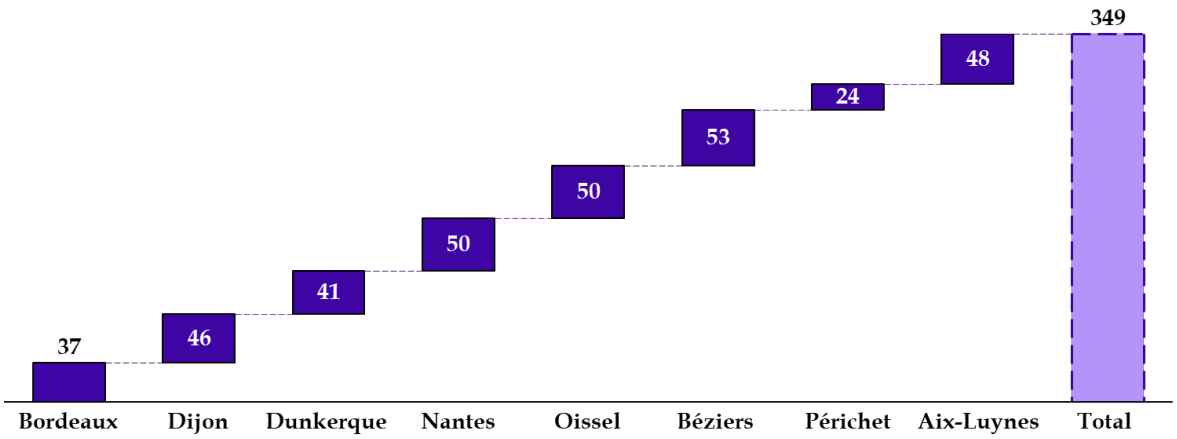
[1] *L'extension de la capacité d'accueil des centres de rétention administrative, rapport d'information n° 4 (2025-2026), déposé le 1er octobre 2025, Mme Marie Carole CIUNTU.*

[2] *Réponses de la DGEF au questionnaire du rapporteur spécial.*

fait de la prise en compte des nouvelles règles relatives aux incendies dans les CRA, à des mesures environnementales de dépollution des sols, et à la prise en compte de certains aléas durant la phase du chantier.

Coût global d'investissement pluriannuel du plan « CRA 3 000 »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par la DGEF

Outre ces dépenses d'investissement, **s'ajoutent également des dépenses de fonctionnement et d'accompagnement juridique et sanitaire** dès l'ouverture d'un centre. Ainsi, le coût prévisionnel annuel pour 2027 des CRA de Bordeaux, Dunkerque et Dijon s'élève, hors dépenses de personnel de forces de l'ordre[1], à plus de 10 millions d'euros. À partir de 2028, plus de 6 millions d'euros seraient consacrés aux CRA de Nantes, Oissel et Béziers[2].

Pour autant, **malgré ces efforts budgétaires conséquents depuis plusieurs années consécutives, le taux d'éloignement en CRA demeure encore très faible**, alors même que les centres sont presque saturés sur le territoire métropolitain, avec un taux d'occupation de 94 % en 2025 et de 93 % au premier semestre 2026. **Au 15 octobre 2026, le taux d'éloignement est de 34 % en métropole** et de **77 % en outre-mer**.

Par suite, **au regard du coût de cette politique de rétention administrative pour nos finances publiques, il convient d'accroître son effectivité par une exécution systématique des mesures d'éloignement des ressortissants étrangers placés en CRA, notamment les retenus avec un**

[1] *Pour 2024, le coût direct annuel de tous les centres de rétention a été estimé à 200 millions d'euros s'agissant des dépenses de personnel de police, contributions aux pensions comprises (environ 169 millions d'euros pour la police aux frontières, 22,5 millions d'euros pour la préfecture de police et environ 9 millions d'euros pour la gendarmerie nationale).*

[2] *Les coûts de fonctionnement des autres CRA, pour lesquels les ouvertures seront plus tardives, n'ont pour l'heure pas fait l'objet d'une budgétisation.*

profil dit « trouble à l'ordre public » (TOP), qui constituent 85,7 % des personnes retenues[1].

Le rapporteur spécial estime que l'atteinte de l'objectif de 3 000 places de rétention ainsi que le renforcement de l'effectivité de l'éloignement des personnes retenues sont des conditions *sine qua non* avant d'envisager la construction de nouvelles places de rétention, au regard des masses financières en jeu pour l'État.

B. LE NIVEAU DES DEMANDES D'ASILE ET LES DÉLAIS D'INSTRUCTION ENCORE ÉLEVÉS NE PERMETTENT PAS UNE BAISSE DURABLE DES DÉPENSES D'ASILE

1. Une relative stabilité des dépenses d'intervention face à la reprise anticipée des flux de demandes d'asile pour 2027

a) Une revalorisation des dépenses d'allocation pour demandeurs d'asile qui intègrent en année pleine les effets du pacte européen pour la migration et l'asile

Le niveau du nombre de demandes d'asile[2] engendre une **forte tension sur les dépenses portées par la mission**. Il en va en particulier ainsi des dépenses liées aux conditions matérielles d'accueil (**CMA**, principalement l'allocation pour demandeur d'asile, ADA, et l'hébergement des demandeurs).

Pour 2027, la baisse de la dotation prévue pour l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)[3] au niveau agrégé est la résultante du fort recul des dépenses à destination des BPT, qui diminuent de l'ordre de 30 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

En revanche, **la dotation pour l'ADA versée aux demandeurs d'asile, hors BPT**, qui s'élève à **225,5 millions d'euros**, hors frais de gestion, **est en hausse de 9,4 millions d'euros**, soit **4 % par rapport à la loi de finances**

---

[1] *Rapport d'information n° 3178 (XVII^ème législature) par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les coûts et moyens budgétaires nécessaires pour mener une politique de lutte efficace contre l'immigration irrégulière et sur les mesures qui permettraient d'atténuer le coût de cette politique, présenté par Charles RODWELL, rapporteur spécial, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2026*.

[2] *Voir* supra.

[3] *Créée par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, l'ADA est versée aux demandeurs d'asile d'au moins 18 ans pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA. Cette allocation est familialisée et versée à l'ensemble des demandeurs d'asile dès lors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour. Son montant varie en fonction de la composition familiale, des ressources de la famille et du besoin et des modalités d'hébergement. Il est de 6,8 euros par jour pour une personne seule. Il augmente de 3,4 euros par membre de la famille supplémentaire. Un montant complémentaire de 7,4 euros est accordé si aucune place d'hébergement n'a été proposée au demandeur (ce montant est identique que le demandeur soit seul ou qu'il ait une famille). Ainsi, le montant mensuel pouvant être versé à un demandeur d'asile seul, s'il ne s'est pas vu proposer de place d'hébergement, est de 432 euros par mois.*

initiale pour 2026. Cette dotation **inclut la revalorisation des dépenses d'ADA à hauteur de 63,5 millions d'euros en année pleine**, **induite par la mise en œuvre du pacte européen pour la migration et l'asile**.

Cette programmation **repose sur l'hypothèse d'une hausse de 3 % des flux de demandes d'asile en 2027**. Selon les documents budgétaires, l'allocation serait versée à 65 944 individus en moyenne par mois en 2027, pour un montant moyen de 212 euros par mois et par individu.

b) Un dispositif national d'accueil dont les capacités demeurent inchangées, pour un coût de l'ordre d'un milliard d'euros encore en 2027

Le parc dédié aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale[1] est programmé à 113 410 places en 2027, ce qui représente un nombre de places inchangé par rapport à 2026.

En effet, si un volume de 113 555 places était prévu en loi de finances initiale pour 2026[2], il ressort des éléments transmis au rapporteur spécial[3] que le parc a été composé de 113 410 places en 2026 du fait d'une reprogrammation en cours de gestion. 145 places ont ainsi été supprimées (82 places du parc d'hébergement d'urgence relevant du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile et 63 places d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile).

Pour 2027, les 113 410 places budgétées se répartissent selon la ventilation suivante :

- 75 596 places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), qui correspondent au mode normal d'hébergement des demandeurs d'asile. Ces centres offrent aux demandeurs d'asile un hébergement, ainsi que des prestations d'accompagnement social et administratif ;

- 5 080 places en centre d'accueil et d'examen des situations (CAES), qui permettent une prise en charge de premier niveau des personnes migrantes, y compris administrative, en amont de leur orientation vers les lieux d'hébergement, notamment en cas d'afflux massif dans certains territoires ;

- 11 189 places au sein des centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH), qui visent à favoriser l'accompagnement linguistique, social, professionnel et juridique des réfugiés qu'ils hébergent, présentant des vulnérabilités particulières et nécessitant une prise en charge complète dans les neuf premiers mois suivant l'obtention de leur statut ;

---

[1] *Le dispositif national d'accueil (DNA) regroupe différents types de centres dédiés à héberger principalement les personnes en instance de demande d'asile. S'y ajoutent des places en faveur des réfugiés vulnérables.*

[2] *Selon les informations contenues dans le projet annuel de performances pour 2026, 111 855 places ont été budgétées dans le projet de loi de finances pour 2026.*

[3] *Réponses au questionnaire budgétaire.*

- 19 245 places d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA). Ce parc comprend des places d'hébergement d'urgence gérées au niveau déconcentré par les préfets, le « HUDA local », ainsi que des places du parc d'hébergement d'urgence relevant du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (« PRAHDA ») ;

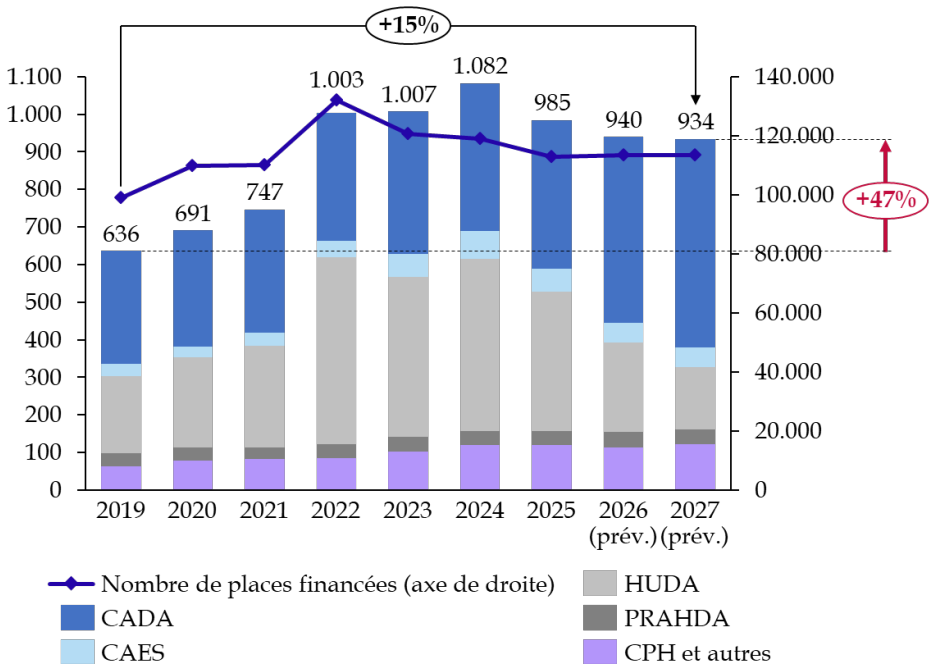
- 700 places dans d'autres hébergements pour réfugiés, dans des régions en tensions, comme en Île de France par exemple, qui ont pour objectif de fluidifier le DNA.

Les crédits à destination du dispositif national d'accueil (DNA) s'élèvent pour 2027 à 1,1 milliard d'euros en AE et 934 millions d'euros en CP, malgré la stagnation du nombre de places. Ainsi, ils représentent toujours la moitié des coûts identifiés des dépenses d'asile par le rapporteur spécial[1], qui avoisinent les 2 milliards d'euros chaque année, et ce depuis 2022.

Alors que le nombre de places disponibles dans le DNA a connu une hausse de 15 % sur la période 2019-2027, les crédits exécutés pour l'hébergement dans le cadre du DNA ont fortement augmenté (+ 48 %).

Évolution des coûts du dispositif national d'accueil en crédits de paiement par rapport au nombre de places financées

(en millions d'euros et pourcentage)



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

[1] *Les coûts de l'asile en France, rapport d'information n° 874 (2025-2026), déposé le 8 juillet 2026, Mme Marie Carole CIUNTU*.

Cette augmentation des crédits exécutés dans un contexte de baisse du volume du parc d'hébergement résulte de la hausse des coûts des nuitées. L'hébergement des demandeurs d'asile est largement opéré dans le parc locatif diffus. Dans le cadre de son contrôle budgétaire sur les coûts de l'asile, l'OFII avait indiqué qu'**au 31 mars 2026, seulement 13 % des capacités du DNA sont des hébergements collectifs**[1]. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, le ministère de l'intérieur a quant à lui indiqué[2], qu'**au 30 juin 2026, le parc locatif en diffus représente 71 % du parc locatif total devant le bâti collectif (29 %)**.

Enfin, **le parc diffus est composé pour un tiers de nuitées dans des hôtels**. En effet, selon les informations transmises par le ministère de l'intérieur, ce parc se décompose à 64 % de places captées auprès de bailleurs sociaux et à 36 % de places captées auprès de bailleurs privés, dont les hôtels.

Le rapporteur spécial dénonce de nouveau une telle situation et estime que les modes d'hébergements collectifs présentent un bilan coûts-avantages largement supérieur aux hébergements diffus.

2. L'OFPRA : une dotation en baisse dans un contexte de gel des effectifs et des délais d'instruction insuffisamment contenus malgré une baisse des demandes

Pour 2027, la subvention versée à l'OFPRA s'élève à 106,2 millions d'euros[3], ce qui représente une baisse de 16,8 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Il ressort des documents budgétaires que **cette baisse repose sur les économies de loyers générés par le déménagement de l'OFPRA prévu pour le début d'année 2027**[4] et **celles réalisées du fait du plafonnement des frais irrépétibles dus par l'OFPRA** en cas de condamnation par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). En effet, **le rapporteur spécial a fait adopter un amendement**[5]**, dans le cadre du vote du projet de loi de loi de finances pour 2026, visant à plafonner les frais irrépétibles au niveau de l'aide juridictionnelle devant la CNDA**. Cet amendement, voté au Sénat et retenu dans le texte final, **a déjà généré une dépense moindre de 2 millions d'euros pour l'État en 2026**, en sachant que l'OFPRA continue à régler des frais

---

[1] Ibid.

[2] *Réponses au questionnaire budgétaire.*

[3] *Cette subvention sera complétée par une enveloppe de 7 millions d'euros au titre du FAMI.*

[4] *Les baux du siège de l'OFPRA, situé à Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne), prendront fin le 31 décembre 2026. Le bâtiment actuel (Périgares) a été construit en 2003 et est dans un état de vétusté avancé. À l'issue d'une prospection immobilière menée avec la tutelle et les services des domaines, l'immeuble Joya a été retenu pour accueillir le siège de l'OFPRA, toujours situé à Fontenay-sous-Bois, à proximité du siège actuel. À terme, cette opération permettra d'économiser 4,9 millions d'euros sur dix ans, en intégrant le coût des travaux, et près de 50 millions d'euros sur 25 ans.*

[5] *Amendement n° II-18.*

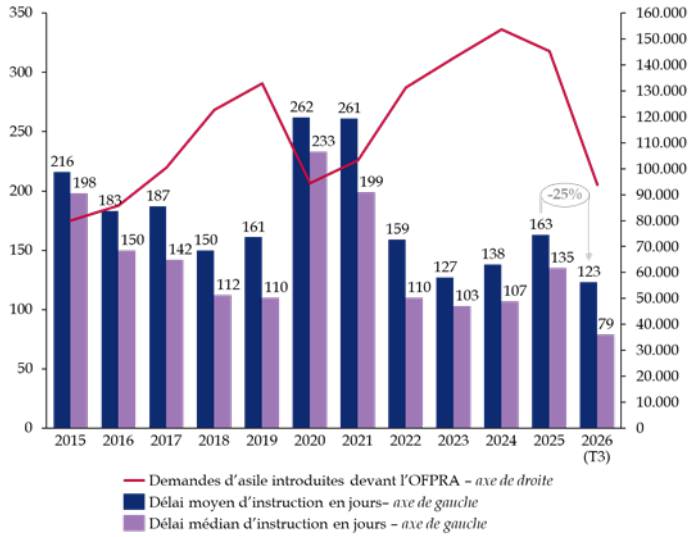
irrépétibles prononcés avant la réforme et pour lesquels les avocats ont tardé à transmettre les pièces justificatives.

L'OFPRA a indiqué au rapporteur spécial que **le montant exact de ces économies était toutefois en cours de calcul** car deux variables devront être prises en compte : d'une part, le « double loyer »[1] au début de l'année 2027 et, d'autre part, le paiement de frais irrépétibles pour des décisions prononcées par la CNDA avant la réforme.

Par ailleurs, alors que les effectifs de l'OFPRA ont été fortement revalorisés ces dernières années, avec la création de 48 postes permise par la loi de finances pour 2026, **son plafond d'emplois est stable pour 2027**, avec 1 113 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Enfin, **la demande d'asile en baisse depuis l'été 2025 ne se traduit pas par une baisse significative des délais d'instruction devant l'OFPRA**. **Les demandes d'asile sont en baisse de 5 % en 2025, et de 15,5 % sur l'année 2026 pour le moment** (du 1er janvier 2026 au 30 septembre 2026). Le **délai moyen a certes diminué de 25 % entre 2025 et 2026, mais il demeure encore de 4,1 mois**, soit bien au-delà de l'objectif de 2 mois tel que fixé par le projet annuel de performances.

Évolution des délais moyens et médians d'instruction par l'OFPRA au regard de la hausse des demandes d'asile



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

Il convient toutefois de relever que la **dégradation des délais de traitement est la conséquence mécanique de l'apurement des stocks de**

[1] *L'OFPRA devra payer deux loyers jusqu'à son déménagement au sein de l'immeuble Joya.*

dossiers, en cours à l'OFPRA. Alors que le stock était de plus de 63 500 dossiers en mai 2025, il s'établit en septembre 2026 à 37 400 dossiers.

Par comparaison, **les délais d'instruction au sein de l'espace « France asile »**[1] **de Cergy**, qui a ouvert en mai 2025, **sont bien moindres**, même s'ils ont augmenté en 2026. Cela s'explique notamment par la suppression du délai d'introduction pour les demandes enregistrées au sein de l'espace « France asile », là où le délai d'introduction peut s'élever jusqu'à 21 jours pour les demandes enregistrées en guichets uniques en préfecture. Entre mai et décembre 2025, 2 377 demandes ont été déposées à l'espace France asile de Cergy, traitées dans un **délai global de procédure de 90,7 jours, soit 3 mois**. **Pour 2026**, sur les sept premiers mois de l'année, le délai moyen de la procédure s'est élevé à **115,8 jours**, **ce qui représente 3,7 mois**.

Le projet de loi de finances pour 2027 n'alloue pas d'effectifs pour la création de nouveaux pôles territoriaux. **Le ministère de l'intérieur a indiqué que des réflexions étaient actuellement en cours pour généraliser la dématérialisation de l'introduction de la demande d'asile**, actuellement mise en œuvre dans le seul espace France asile du Val-d'Oise. **Une telle évolution**, dont les **développements informatiques sont actuellement en cours d'évaluation**, **conduirait à revoir la démarche de création de nouveaux pôles territoriaux**.

Le rapporteur spécial portera une attention particulière au déploiement de ce projet, qui est porteur de simplification administrative et d'une baisse des dépenses. **La réduction des délais d'instruction demeure impérative, quel que soit le vecteur mis en œuvre**.

[1] *L'article 62 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration permet le déploiement de pôles territoriaux dénommés « France asile », sur l'ensemble du territoire français, après la mise en place de trois sites pilotes. Alors que deux autres sites pilotes devaient ouvrir à Metz et Toulouse, seul celui de Cergy a pour l'instant vu le jour.*

II. LE PROGRAMME 104 : UNE STAGNATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'INTÉGRATION

A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS PERMISE PAR LA NUMÉRISATION DE LA FORMATION LINGUISTIQUE ACTÉE EN 2025

1. Une enveloppe globalement constante pour l'accueil des étrangers primo-arrivants

Les crédits du programme 104 s'élèvent à 363,5 millions d'euros, en AE comme en CP, soit une **dotation stable par rapport à 2026**.

L'action 11 – Accueil des étrangers primo-arrivants, dont le montant s'établit à **255,5 millions d'euros pour 2027, en AE comme en CP**, soit une légère baisse de l'ordre de 3 % par rapport à 2026, **comprend plus de 70 % des crédits de ce programme**. Elle finance les diverses missions de l'OFII, et notamment l'accueil et l'intégration des étrangers en situation régulière pendant leurs premières années de séjour en France, qui se matérialise pour les étrangers par la signature d'un contrat d'intégration républicaine (CIR).

Le nombre de signatures de contrats d'intégration républicaine (CIR) diminue en 2025, passant de plus 114 400 CIR en 2024 à seulement 102 800 en 2025, soit une baisse de plus 10 % d'une année sur l'autre. Hors période de crise sanitaire en 2020, un niveau si bas de signatures de CIR n'avait pas été observé depuis 2018. Cette tendance se confirme sur le premier semestre 2026, avec 65 200 CIR signés sur cette période.

Les signataires doivent suivre des formations linguistiques et civiques, qui ont été profondément remaniées depuis 2024. S'agissant particulièrement de la formation linguistique, à partir du 1er janvier 2026, l'article 20 de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration[1], conditionne la **délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle (CSP) à la maîtrise du niveau A2** du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL).

À partir de 2025, anticipant un effet volume du fait du rehaussement des exigences linguistiques qui aurait eu de fortes incidences budgétaires[2], la formation devient facultative. Un **décret du 15 juillet 2025[3] modifie l'article R. 413-3 du CESEDA**, qui prévoit désormais que la formation linguistique n'est plus prescrite, mais que **l'OFII propose à l'étranger une inscription à la formation linguistique**. Enfin, la formation linguistique a été

---

[1] *Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.*

[2] *En 2023, les moyens nécessaires à la seule réforme de la formation linguistique avaient été évalués à 100 millions d'euros par le ministre de l'intérieur.*

[3] *L'article 4 du 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.*

entièrement dématérialisée à partir du 1er juillet 2025. Les étrangers ont désormais accès à une plateforme d'apprentissage en ligne. L'OFII met à leur disposition une licence d'une durée de validité de 12 mois. La **formation en présentiel**, avec **un forfait unique de 600 heures**, **demeure pour les étrangers non lecteurs et non scripteurs**. Le positionnement linguistique, réalisé par un prestataire externe, permet d'évaluer le niveau, tant à l'oral qu'à l'écrit des signataires du CIR et de préconiser une orientation vers l'une des deux formules, voire une dispense de formation dans le cas où le niveau A2 est déjà acquis.

Cette **formation principalement numérique**, cumulée à son caractère facultatif, **permet de générer des économies importantes** pour le programme 104. Selon les données transmises par le directeur général de l'OFII, **le coût par signataire formé passe de 6 000 euros avec un formateur en présentiel à 25 euros pour une licence numérique**. Ainsi, le coût de la formation linguistique est passé de 58,9 millions d'euros pour les formations prescrites jusqu'au 30 juin 2025 à 4,3 millions d'euros pour celles prescrites à partir du 1er juillet 2025.

2. Une numérisation complète de la formation linguistique qui soulève certaines difficultés mais dont il est encore trop tôt pour évaluer les incidences pédagogiques

La formation linguistique s'effectue désormais *via* la plateforme FRELLO, qui a remporté le marché de l'OFII. Elle propose environ 1 500 heures de ressources à partir d'un smartphone, d'une tablette ou d'un ordinateur. 32 202 licences ont été activées au 31 décembre 2025, et 56 750 au 30 juin 2026.

L'OFII a indiqué que **cette dématérialisation complète de la formation linguistique peut soulever des difficultés pour certains publics** qui n'arrivent pas à faire les exercices seuls, et plus globalement pour tous les apprenants en l'absence d'interaction sociale.

Pour y répondre, l'OFII a tout d'abord simplifié les modalités d'inscription à la formation, qui sont désormais traduites dans plus de vingt langues. Par ailleurs, le dispositif comprend également une assistance intégrée, des notifications en cas d'inactivité, des recommandations personnalisées et des évaluations destinées à adapter le parcours au profil de l'apprenant. Enfin, l'OFII déploie progressivement, depuis mai 2026, dans six directions territoriales, un entretien intermédiaire permettant de faire le bilan du suivi de ces formations, entre six et neuf mois après la signature du CIR. Ce point à mi-parcours permet d'identifier les signataires rencontrant des difficultés, de les remobiliser et, éventuellement, de les réorienter vers un parcours linguistique en présentiel. Des projets expérimentaux sont également financés pour accompagner les signataires du CIR ayant des difficultés avec le numérique.

Au regard de ces difficultés, **s'il est encore trop tôt pour évaluer les effets pédagogiques de cette réforme, le rapporteur spécial sera attentif aux incidences sur l'atteinte du niveau A2 en 2027**.

B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES DÉPENSES LIÉES À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE, DONT L'ACCÈS DEMEURE TRÈS DYNAMIQUE

Les crédits de l'action 14 – Accès à la nationalité progressent de près de 14 %, passant de **1,5 million d'euros en loi de finances initiale pour 2026 à 1,7 million d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2027**. Ils financent principalement **les dépenses de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française**, basée près de Nantes, qui augmentent en 2027, principalement à raison des coûts de l'électricité des locaux.

L'acquisition de la nationalité française peut se faire de plein droit[1], **par déclaration**[2], ou **par décret**. Ce dernier mode concerne principalement les demandes de **naturalisation**[3].

Si les cas d'acquisition de la nationalité française sont en légère décroissance, de l'ordre de – 7 % par an depuis 2021, **leur niveau est toujours très dynamique**, de l'ordre de **100 000 ressortissants étrangers tous les ans**.

Parmi l'ensemble des modes d'acquisition, la **naturalisation demeure majoritaire**. Elle représente 48 % des cas d'acquisition de la nationalité française en 2024 et 43 % des cas en 2025. Les ressortissants des pays du Maghreb, mais aussi les ressortissants ivoiriens et sénégalais obtiennent majoritairement la nationalité française par le biais de la naturalisation. À l'échelle de tous les modes d'acquisition de la nationalité française, **près de 6 nouveaux français sur 10 sont originaires d'un pays d'Afrique**[4].

---

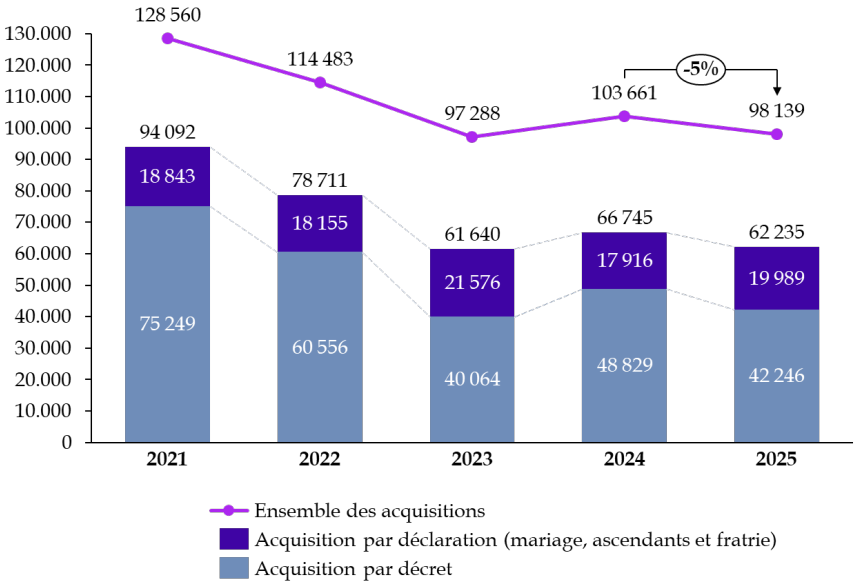
[1] *Il s'agit des étrangers nés en France et y ayant résidé au moins cinq ans depuis l'âge de 11 ans (article 21-7 du Code civil).*

[2] *Il s'agit principalement du cas d'un ressortissant étranger marié à un français (article 21-2 du Code civil), mais recouvre d'autres situations (acquisition anticipée pour les mineurs, acquisition par ascendants et fratrie,…).*

[3] *Article 21-15 du Code civil.*

[4] *Les essentiels de l'immigration n°147 – Juin 2026 : Moins d'acquisitions de la nationalité française par décret.*

Évolution de l'acquisition de la nationalité française depuis 2021



Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'intérieur

Toutefois, **les cas de naturalisation se contractent de près de 14 % entre 2024 et 2025**, passant de l'ordre de 49 000 naturalisations en 2024 à 42 000 en 2025. En effet, une circulaire du 2 mai 2025[1], signée par Bruno Retailleau, alors ministre de l'intérieur, renforce les conditions de la naturalisation en réaffirmant l'exigence d'exemplarité du candidat du point de vue du respect de la loi et des valeurs de la République, et du point de vue du parcours d'intégration. Enfin, elle insiste particulièrement sur l'autonomie du demandeur, laquelle repose « sur *une insertion professionnelle avérée et durable qui lui procure des ressources stables et suffisantes* », et des revenus provenant en majorité de France.

[1] *Orientations relatives à l'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique*.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 octobre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Thierry Cozic, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'examen du rapport spécial sur la mission « Immigration, asile et intégration ». Je salue la présence de Nadine Bellurot, rapporteure pour avis de la commission des lois sur la mission.

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ». – La France est toujours confrontée à une pression migratoire intense. En 2025, près de 400 000 premiers titres de séjour ont été délivrés, près de 150 000 personnes ont déposé une demande d'asile, dont plus de la moitié ont reçu une issue favorable par l'octroi d'une protection, et 100 000 ressortissants étrangers ont obtenu la nationalité française.

Dans ce contexte, pour 2027, les crédits demandés au titre de la mission « Immigration, asile et intégration » s'élèvent à 2,26 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,09 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 2,4 % en AE et une baisse de 2 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Au regard de la situation budgétaire particulièrement contrainte, les moyens de la mission sont globalement préservés. Toutefois, je déplore que la contraction du budget se fasse à titre principal au détriment de la lutte contre l'immigration irrégulière, et plus particulièrement des dépenses d'investissement mobilisées pour augmenter les capacités d'accueil en rétention.

Il y va en effet de la crédibilité de la lutte contre l'immigration irrégulière, qui est le premier enjeu de la mission.

Entre 2026 et 2027, les dépenses d'investissement dédiées à la lutte contre l'immigration irrégulière sont divisées par trois en AE et d'un quart en CP. S'agissant du « plan CRA 3 000 », lancé en 2023 et qui prévoyait de porter à 3 000 le nombre de places disponibles en rétention à l'horizon de 2027, le présent projet de loi de finances prévoit 47,2 millions d'euros en AE et 97 millions d'euros en CP, soit une enveloppe divisée par deux en AE et une hausse de 17 % en CP par rapport à 2026.

Au vu de ces volumes en baisse et des contraintes extérieures, liées à la maîtrise du foncier, à l'acceptabilité locale et aux aléas des travaux, plusieurs projets ont été annulés, comme le projet d'extension du centre de rétention administrative (CRA) de Rennes, ou décalés dans le temps, comme ceux des CRA de Dunkerque, Dijon et Aix.

Par suite, selon les informations transmises par la direction générale des étrangers en France (DGEF), l'objectif de 3 000 places, qui avait déjà été décalé de 2027 à 2029, est encore repoussé à la fin de 2030.

Je tiens à préciser qu'il a été particulièrement difficile d'obtenir des informations sur la trajectoire actualisée du « plan CRA 3 000 » de la part du ministère de l'intérieur. Après plusieurs demandes courant septembre, j'ai dû activer la menace du contrôle sur pièces et sur place la semaine passée pour obtenir ces éléments. Au regard des masses budgétaires en jeu, votées chaque année par le Parlement, il est plus que regrettable de devoir en passer par là.

Toujours selon les informations transmises, le coût de la construction des huit nouveaux CRA s'élève désormais à 350 millions d'euros. C'est 50 millions d'euros de plus que ce qui m'avait été communiqué lors de mon contrôle budgétaire sur les CRA, présenté à l'automne dernier. À cela s'ajoutent des dépenses de fonctionnement courant, mais aussi les dépenses de personnel de force de l'ordre, évaluées à 200 millions d'euros en 2024.

Il s'agit là d'une politique certes coûteuse, mais qui reste pour l'heure l'outil le plus efficace pour éloigner les étrangers présents irrégulièrement en France. Le taux d'éloignement des personnes retenues est, au 15 octobre 2026, de 34 % en métropole, contre un taux toujours de l'ordre de 10 % s'agissant de l'ensemble des obligations de quitter le territoire français (OQTF).

Il est donc urgent que le « plan CRA 3 000 » soit tenu, surtout dès lors que la rétention – qui est l'un des pans de la politique d'éloignement parmi d'autres – sert aujourd'hui avant tout à éloigner les ressortissants étrangers placés en CRA, particulièrement les plus dangereux. Ces étrangers représentent désormais plus de 85 % des personnes retenues. Au regard de cette composition des CRA, il faut donc évidemment que l'efficacité des éloignements soit améliorée. À cet égard, je tiens à rappeler que, sur les 36 % de personnes éloignées au sein des CRA en 2025, les deux tiers l'ont été vers un pays hors de l'Union européenne, et le tiers restant vers un pays de l'Union européenne ou de l'espace Schengen.

Face à ces constats, je me rendrai prochainement au CRA de Bordeaux, pour voir comment se déroule son ouverture, confronter les ambitions affichées aux moyens réellement engagés sur le terrain, notamment humains, et surtout approcher au plus près comment s'opère l'éloignement des personnes retenues et vers quels pays.

Le deuxième enjeu de la mission est la maîtrise des dépenses d'asile.

Depuis l'été 2025, les demandes d'asile sont en baisse. La tendance baissière s'accentue en 2026, avec une diminution pour l'heure, sur cette année, de plus de 15 % par rapport à 2025.

Pour autant, les dépenses d'asile baissent d'à peine 4 % en CP. Le parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale comprend un nombre de places inchangé, avec

toujours plus de 113 000 places pour 2027, si bien que les dépenses d'hébergement sont toujours de l'ordre du milliard d'euros. Les dépenses d'allocation pour demandeurs d'asile, hors bénéficiaires de la protection temporaire ukrainiens, sont même en hausse de 4 % par rapport à 2026, notamment sous l'effet de la revalorisation du montant de l'allocation induite par la mise en œuvre du pacte européen pour l'asile et la migration.

Le volume de ces dépenses est intrinsèquement lié aux délais d'instruction des demandes d'asile, qui sont peu contenus au regard de la baisse du volume de demandes d'asile, et, donc, des dossiers à traiter par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

En parallèle de la diminution du nombre de demandes, les moyens humains de l'Ofpra ont été massivement revalorisés ces dernières années. De plus, la loi immigration de 2024 permettait de réduire les délais d'instruction par la création de nouveaux pôles territoriaux dits « espaces France asile », réunissant tous les services impliqués dans l'examen des demandes d'asile dans un même endroit.

Malgré cela, les délais d'instruction devant l'Ofpra ne descendent pas en deçà de quatre mois, soit bien au-delà de l'objectif de deux mois fixé par le projet annuel de performances. Alors que les délais sont plutôt prometteurs au sein de l'espace France asile du Val d'Oise, le ministère de l'intérieur a indiqué ne pas vouloir développer de nouveaux pôles territoriaux et préférer dématérialiser la procédure de demandes d'asile, en lieu et place de l'envoi d'une demande papier à l'Ofpra qui se pratique toujours aujourd'hui. Toutefois, une telle dématérialisation d'ampleur semble nécessiter de lourds développements informatiques et aucune date n'est indiquée pour la mise en œuvre de cette réforme.

Je ne tiens pas à tout prix à la création de ces nouveaux pôles territoriaux, mais eu égard aux masses budgétaires en jeu, il n'est pas possible de retarder sans cesse l'impératif de réduction des délais. Des moyens conséquents ont été alloués, les demandes d'asile diminuent : il est temps que cela se voit sur les délais ! Un mois d'instruction en moins représente une économie de 94 millions d'euros.

Enfin, le troisième enjeu est celui de l'intégration, qui doit trouver toute sa place dans la politique migratoire.

L'enveloppe dédiée est quasiment reconduite à l'identique par rapport à l'an passé, grâce à la numérisation de la formation linguistique des primo-arrivants, qui a été actée en 2025. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) a indiqué que la dématérialisation complète des formations a pu soulever des difficultés pour certains publics. S'il est trop tôt pour apprécier les effets de cette réforme sur l'atteinte du niveau A2, je serai vigilante dans les mois à venir sur la question.

Nous ne devons pas perdre de vue que cette mission ne représente qu'une part des dépenses publiques liées à l'immigration, dont le coût global est estimé à près de 8 milliards d'euros pour 2027. Des moyens toujours plus importants sont alloués face à la pression migratoire persistante, sans résoudre les difficultés relatives à l'éloignement des ressortissants irrégulièrement présents sur notre territoire et à l'intégration véritable et durable de ceux qui le sont régulièrement.

Sous toutes les réserves que je viens de soulever, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure pour avis de la commission des lois sur la mission « Immigration, asile et intégration ». – Avec mon collègue Olivier Bitz, nous rendrons dans quelques semaines notre rapport pour avis à la commission des lois. Je venais donc entendre, aujourd'hui, les éléments restitués par Mme le rapporteur spécial de la commission des finances. Je suis en particulier curieuse de connaître les résultats de la nouvelle approche de numérisation de l'apprentissage de la langue.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – Mme le rapporteur spécial a bien fait de mettre l'accent sur les économies importantes pouvant résulter de la réduction des délais d'instruction. Je la laisserai exposer devant la commission les éléments qu'elle a commencé à me fournir sur des points qui concernent l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile dans les structures généralistes, dont les crédits sont sur la mission « Cohésion des territoires » et pour lesquels Sophie Primas est le rapporteur spécial.

Mme Nathalie Goulet. – L'an dernier, nous avions voté un amendement relatif aux frais irrépétibles, qu'en est-il ? . Disposons-nous, cette année, du détail des fonds versés aux associations ?

M. Rémi Féraud. – Mme le rapporteur spécial dresse en définitive un constat relativement négatif sur l'évolution de ces crédits, tout en recommandant leur approbation.

Ces trois constats négatifs sont les suivants : les engagements en termes d'investissement dans les centres de rétention administrative ne sont pas tenus ; les délais d'instruction des demandes d'asile ne diminuent pas au rythme sur lequel le Gouvernement s'était engagé ; les crédits relatifs à l'intégration ne sont pas à la hauteur de l'accroissement des exigences en matière d'apprentissage de la langue.

Autrement dit, année après année, on se met en difficulté en ne consacrant pas à ces sujets les moyens correspondants aux objectifs annoncés.

Il est très compliqué de se retrouver dans le maquis de l'hébergement des demandeurs d'asile lorsque l'on n'est pas spécialiste du sujet. Savez-vous quel poids fait peser, sur le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste, l'insuffisance du dispositif d'hébergement réservé aux demandeurs d'asile ? Comment ce poids évolue-t-il d'une année sur l'autre ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Dans ses travaux de projection, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a modifié plusieurs des paramètres qu'il applique, en particulier ceux du taux de natalité et du solde migratoire. Jusqu'à l'année dernière, il prenait en compte un solde migratoire positif de 75 000 personnes par an ; il le fixe désormais à 150 000 personnes. En conséquence, le Comité de suivi des retraites (CSR) s'interroge sur le taux d'emploi de ces migrants. Disposez-vous vous-même d'informations à ce sujet ? Des éléments en la matière nous font défaut dans notre propre travail sur les régimes sociaux et de retraite.

Mme Sophie Primas. –Nous aurons en effet à travailler ensemble sur la question des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et des centres d'hébergement d'urgence car, à ce jour, les premiers n'étant pas en nombre suffisant, les besoins se reportent vers les seconds, en particulier dans les métropoles.

Dans ce contexte de manque de places disponibles, un sujet particulier retient l'attention, celui de la « priorisation » dans les centres d'accueil et d'hébergement d'urgence, et des critères alors pris en compte. Parmi ces critères figurent la situation des femmes seules, celles des personnes fragiles, des familles ou la présence d'enfants. Les jeunes hommes viennent en dernier dans l'ordre des priorités, mais c'est dans cette population que l'on relève le nombre le plus important de demandeurs d'asile. Nous ne sommes en définitive pas au rendez-vous de nos obligations en matière de droit d'asile ; c'est notamment l'attente des décisions des institutions parties prenantes qui pèse sur l'hébergement d'urgence.

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial. – Il est exact qu'il s'avère difficile de s'y retrouver entre les différentes structures d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile. Dans les travaux de contrôle que j'ai mené à l'été dernier sur les coûts de l'asile, j'ai fait le point sur les différents types d'hébergement et l'évolution du nombre de places disponibles au sein du dispositif national d'accueil (DNA). J'ai ainsi pu mettre en évidence que plus de 15 % des places de l'hébergement d'urgence sont occupées par des demandeurs d'asile et des réfugiés vulnérables, pour un coût s'élevant à près de 250 millions d'euros, montant que j'ai bien sûr comptabilisé dans coût global de l'asile en France, qui avoisine les 2 milliards en 2025. L'acuité de la question est indéniable : du fait de la pression des demandes d'asile, une partie du parc du logement d'urgence n'est plus mobilisable pour les personnes dans le besoin.

Un autre point sur lequel j'insiste tient à l'évolution de la structure du logement consacré à l'asile. Les demandeurs d'asile sont désormais le plus souvent logés non dans des structures collectives, mais dans des logements relevant du parc privé, largement composés d'hôtel. Les conséquences financières en sont évidemment lourdes, mais il y a également des répercussions sur leur parcours d'intégration en France et l'apprentissage de la langue française

Sur le taux d'emploi, les chiffres à notre disposition concernent bien entendu les étrangers en situation régulière. Le chômage qui les concerne est de l'ordre de 5 points supérieur à celui du reste de la population active.

Pour ce qui a trait aux frais irrépétibles versés par l'Ofpra, l'amendement que nous avions voté à l'occasion du projet de loi de finances pour 2026 a été retenu dans le texte final. Cette réforme a eu pour effet de générer d'ores et déjà une dépense moindre de 2 millions d'euros pour l'État en 2026, en sachant que l'Ofpra continue à régler des frais irrépétibles prononcés avant la réforme et pour lesquels les avocats ont tardé à transmettre les pièces justificatives. En année pleine, 4 millions d'euros d'économie sont attendus.

Quant aux délais d'instruction des demandes d'asile, l'Ofpra a ramené ses propres délais d'instruction à quatre mois, quand ils ne devraient cependant pas excéder deux mois, et alors que ses moyens ont été renforcés et que le nombre des demandes était en baisse au cours des deux dernières années – ce qui ne devrait pas durer. L'objectivité commande cependant de rappeler aussi que l'Office a divisé par deux son stock de dossiers anciens, pesant mécaniquement à la hausse sur le délai moyen d'instruction. Quoi qu'il en soit, l'objectif de diminuer la durée de ses délais d'instruction devrait être une priorité absolue au regard de l'économie mensuelle qui pourrait en résulter, de l'ordre de 94 millions d'euros, qui représente quasiment le budget annuel de l'Ofpra.

De nouveaux dispositifs sont sans cesse proposés, censés resserrer ces délais, sans toutefois les mettre effectivement en place. L'unique expérimentation de l'espace France asile dans le Val-d'Oise, réunissant l'Ofii, l'Ofpra et les agents de l'État, montre pourtant qu'il est possible d'économiser plus d'un mois de procédure.

La loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration de 2024 généralisait le recours au juge unique devant la CNDA, qui devait devenir le principe et la formation collégiale l'exception. La CNDA ne semble pas vouloir de cette réforme et maintient la formation collégiale pour 70 % des affaires. Or, les répercussions en matière de délais d'instruction des recours sont significatives. Est-ce normal de ne pas respecter la loi, de l'assumer, tout en refusant l'effort de réduction des délais de jugement ?

C'est préoccupant et nous devons veiller, par un contrôle rigoureux de ces institutions, à ce que les textes législatifs soient appliqués après leur adoption.

Ces institutions concentrent davantage leurs efforts d'économies vers une meilleure gestion de leurs installations et de leurs frais de fonctionnement. Ainsi l'Ofpra change prochainement de locaux, ce qui devrait générer 50 millions d'euros d'économies sur 25 ans. C'est positif, mais ce ne saurait être la seule réponse à apporter.

Par ailleurs, dans le domaine de l'intégration, on perçoit sans peine ce que peuvent être les failles et les faiblesses de ce système. Elles sont liées à l'insuffisance des montants engagés.

La loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration de 2024 a relevé le niveau de langues exigé pour le renouvellement des titres de séjour et fixé une obligation de résultats, la seule assiduité n'étant plus suffisante. Il convenait donc de prévoir les formations appropriées à destination des étrangers.

Mon premier rapport de contrôle budgétaire sur l'apprentissage du français des valeurs civiques dans le cadre du contrat d'intégration républicaine montrait que le dispositif donnait peu de résultats, avec une prescription peu claire du volume d'heures de formation selon le niveau de l'étranger, qui pouvait parfois être perçu comme pénalisant pour les personnes en emploi ou avec des enfants à charge. La réforme de la numérisation de la formation linguistique actée en 2025 répond donc à l'objectif de renforcer la souplesse dans l'apprentissage du français.

Toutefois, j'ai déjà été très prudente l'an passé à ce sujet et je le demeure cette année. L'Ofii reconnaît lui-même des difficultés et s'attache à corriger cette situation ; donnons-nous rendez-vous l'an prochain pour faire le bilan de cette réforme. Chaque année, je m'efforce d'analyser l'efficacité de la dépense et sa continuité au regard des publics visés.

À ce titre, je ne juge pas cette année que l'échec soit total sur l'activité des CRA, en dépit de son ralentissement. En matière d'intégration, une année supplémentaire nous donnera le recul nécessaire à un jugement plus assuré. Quant à l'asile, je renvoie à mes conclusions du mois de juillet dernier. Nous en sommes à environ 150 000 demandes par an, avec le taux de protection le plus élevé de l'Union européenne : plus de 50 % de ceux qui demandent l'asile dans notre pays l'obtiennent. Ceux qui échouent à l'obtenir restent néanmoins sur notre territoire illégalement ou bien en obtenant un titre de séjour sur un autre motif au bout de plusieurs années. Le suivi de ces déboutés du droit d'asile nous permet de dessiner au fil du temps la structuration de notre immigration. En 2025, elle est d'abord étudiante puis familiale, humanitaire ensuite, économique enfin.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Centre de rétention administrative de Bordeaux-Mérignac (16 novembre 2026)

- Mme Lucile RAIMBAULT, cheffe du service interdépartemental de la police aux frontières ;

- M. Thibault DELSOL, commandant de police ;

- Mme Véronique CAUSSIDÉRY, capitaine de police ;

- M. Didier RIBEYROLLE, commissaire de police, secrétaire général adjoint du SGAMI Sud-Ouest ;

- Mme Marion HAMARD, directrice territoriale adjointe de l'OFII ;

- Mme Elodie JALLAIS, juriste et directrice adjointe de l'accompagnement en centres de rétention administrative, association Forum réfugiés ;

- Mme Christine RIBEYROLLE, représentante du centre hospitalier universitaire au sein de l'unité médicale du centre de rétention administrative.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de l'intérieur - Direction générale des étrangers en France (DGEF)
Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)
Syndicat de police Un1té

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2027.html