

N° 874

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **coûts** de l'asile en France,*

Par Mme Marie-Carole CIUNTU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	15
AVANT-PROPOS	17
I. UN ACCROISSEMENT EXPONENTIEL DES DEMANDES D'ASILE DE NATURE À PESER SUR LES DÉLAIS D'INSTRUCTION, AVEC DE LOURDS ENJEUX BUDGÉTAIRES ASSOCIÉS.....	20
A. UNE HAUSSE CONTINUE DES DEMANDES D'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE DEPUIS LA CRISE MIGRATOIRE DE 2015	20
1. <i>La France est l'un des principaux pays d'accueil des demandeurs d'asile</i>	<i>20</i>
2. <i>Une croissance effrénée du taux synthétique de protection, qui atteint un niveau très élevé en France</i>	<i>34</i>
3. <i>Une progression subséquente du nombre de personnes protégées représentant une part significative de l'immigration</i>	<i>36</i>
B. UNE PROCÉDURE D'ASILE COMPLEXE ET SANS CESSÉ ADAPTÉE POUR FAIRE FACE AUX VOLUMES.....	40
1. <i>Une procédure d'asile peu lisible</i>	<i>40</i>
2. <i>Une gestion de l'asile largement confiée au secteur associatif.....</i>	<i>48</i>
3. <i>Une procédure d'asile de nouveau adaptée par le pacte européen.....</i>	<i>48</i>
C. DES DÉLAIS ENCORE INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉS, CONTENUS PLUTÔT GRÂCE L'ALLOCATION DE MOYENS RÉCENTS QU'À LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES ENGAGÉES PAR LE LÉGISLATEUR.....	49
1. <i>Les délais moyens d'instruction par l'OFPRA n'ont jamais réussi à descendre en-deçà de 4 mois</i>	<i>50</i>
2. <i>Des délais de jugement contenus devant la Cour nationale du droit d'asile, dont la performance demeure encore perfectible.....</i>	<i>55</i>
3. <i>Une maîtrise des délais impérative car consubstantielle à la réduction des dépenses d'asile.....</i>	<i>59</i>
II. LE COÛT DE L'ASILE AUGMENTE PLUS RAPIDEMENT QUE L'ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASILE.....	61
A. UN COÛT AGRÉGÉ DIFFICILE À ÉVALUER, EN RAISON DE L'ÉPARPILLEMENT DES DONNÉES BUDGÉTAIRES ET DU CARACTÈRE PEU QUANTIFIABLE DE CERTAINES DÉPENSES.....	61
1. <i>Un coût estimable de l'asile avoisinant 2 milliards d'euros en 2025</i>	<i>61</i>
2. <i>Une augmentation des coûts d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, qui représentent la moitié des coûts identifiés</i>	<i>64</i>
3. <i>Le volume des autres dépenses est aussi largement soumis à la durée de la procédure.....</i>	<i>70</i>
B. DES COÛTS RÉÉVALUÉS SOUS L'EFFET DES MESURES DU PACTE EUROPÉEN, AVEC DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES INSTABLES.....	77

C. UN RECOURS ACCRU AUX FONDS EUROPÉENS BIENVENU EN MATIÈRE D'ASILE.....	80
1. Une augmentation des crédits du fonds asile, migration et intégration (FAMI) alloués à la France au titre de la politique d'asile.....	80
2. Une hausse subséquente des crédits issus du FAMI dans le financement de la mission « Immigration, asile et intégration ».....	81
3. Une utilisation des crédits du FAMI particulièrement en soutien des actions de l'OFPPRA.....	82
III. L'APRÈS DEMANDE D'ASILE : ENTRE DÉVOIEMENT ET INTÉGRATION EN DEMI-TEINTE	84
A. UNE ABSENCE DE SUIVI DES DÉBOUTÉS DE L'ASILE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	84
1. Des OQTF encore plus faiblement exécutées s'agissant des déboutés de l'asile, en l'absence de données disponibles	84
2. L'arrivée en France par l'asile constitue aussi une voie d'immigration familiale et économique, illustrant ainsi le dévoiement de ce droit constitutionnel.....	86
3. La faiblesse des aides au retour n'incite pas non plus au départ volontaire du territoire français, en particulier pour les déboutés de l'asile	87
B. UNE INTÉGRATION À LA PEINE, FAUTE DE MOYENS DIMENSIONNÉS.....	92
1. Un programme AGIR finalement ciblé sur les bénéficiaires de la protection internationale les plus vulnérables.....	92
2. Une absence de véritable évaluation du dispositif, qui atteint insuffisamment les femmes ..	96
3. Des initiatives innovantes dans le secteur privé à destination des réfugiés diplômés	97
C. LE STATUT DE RÉFUGIÉ DOIT RESTER UN STATUT EXCEPTIONNEL.....	98
EXAMEN EN COMMISSION.....	101
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	111
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	115
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS).....	119
ANNEXE : NOTE DE LA DIVISION DE LÉGISLATION COMPARÉE DU SÉNAT SUR LES POLITIQUES D'ASILE ET D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS - MARS 2026	121

L'ESSENTIEL

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

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

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

I. L'ACCROISSEMENT EXPONENTIEL DES DEMANDES INDUIT DES DÉLAIS D'INSTRUCTION ÉLEVÉS, QUI PÈSENT SUR LES DÉPENSES D'ASILE

A. UNE HAUSSE CONTINUE DES DEMANDES D'ASILE, PLAÇANT LA FRANCE DANS LE TRIO DE TÊTE DES PAYS D'ACCUEIL

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

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

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

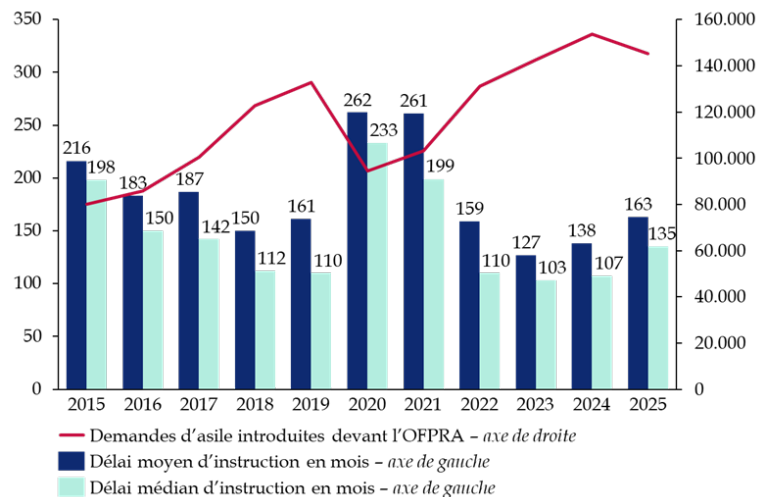
Par suite, **le nombre de personnes protégées**, tous statuts confondus (asile, protections subsidiaire et temporaire), **s'est fortement accru en France**. 736 000 personnes bénéficieraient de la protection internationale aujourd'hui en France. **En 2025, 23 % des titres de séjour délivrés le sont à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

B. DES DÉLAIS D'INSTRUCTION TRÈS ÉLEVÉS MALGRÉ L'ALLOCATION DE MOYENS BUDGÉTAIRES SANS PRÉCÉDENTS

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

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

Évolution des délais d’instruction par l’OFPRA



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

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

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

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

94 M€

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

Source : direction générale des étrangers en France (DGEF)

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

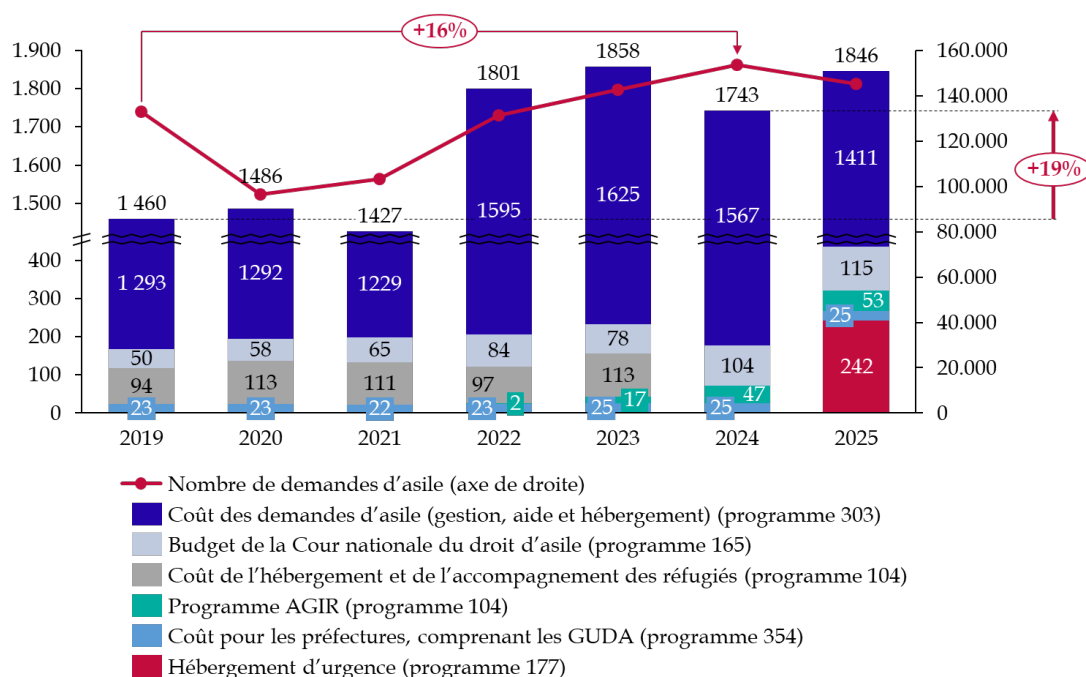
II. L'AUGMENTATION DES COÛTS IDENTIFIABLES DÉPASSE LARGEMENT L'ÉVOLUTION DU VOLUME DES DEMANDES

A. LES DÉPENSES D'ASILE REPRÉSENTENT A MINIMA PRÈS DE 2 MILLIARDS D'EUROS EN 2025

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

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

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



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

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

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

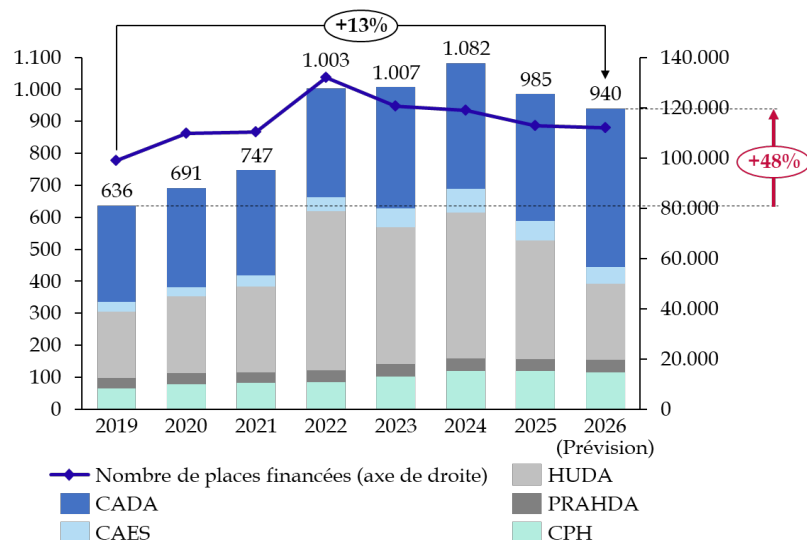
B. L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS ET DES RÉFUGIÉS ABSORBE LA MOITIÉ DES COÛTS, RÉÉVALUÉS SOUS L'EFFET DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE EUROPÉEN

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

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

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

**Évolution des coûts du DNA
par rapport au nombre de places financées**
(en millions d'euros et en nombre de places financées)



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

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

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

90 M€

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

Source : direction générale des étrangers en France (DGEF)

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

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

III. L'APRÈS DEMANDE D'ASILE RESTE UN ANGLE MORT DE CETTE POLITIQUE PUBLIQUE

A. UNE ABSENCE DE SUIVI DES DÉBOUTÉS DU DROIT D'ASILE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, QUI CONSTITUE UNE VOIE VERS L'IMMIGRATION FAMILIALE ET ÉCONOMIQUE

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

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

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

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

Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial

B. UNE INTÉGRATION À LA PEINE, SURTOUT POUR LES FEMMES, FAUTE DE MOYENS DIMENSIONNÉS ET D'ÉVALUATION DU PROGRAMME AGIR

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

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

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

C. UN STATUT EXCEPTIONNEL QUI DOIT LE DEMEURER, ET DONT LE BIEN-FONDÉ DOIT ÊTRE RÉEXAMINÉ PLUS RÉGULIÈREMENT

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

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

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : Orienter les nouveaux demandeurs ukrainiens vers la protection temporaire, en sécurisant administrativement leur séjour en France par l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour valable jusqu'en mars 2027 et en étendant le champ des aides sociales accessibles (*DGEF, OFII, préfectures*).

Recommandation n° 2 : Réduire les délais tant au niveau de l'OFPRA que de la CNDA (renforcement de la dématérialisation des procédures, déploiements de tous les espaces France asile pilotes et accroissement du recours au juge unique comme le prévoit la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration) (*OFPRA, CNDA*).

Recommandation n° 3 : Identifier les demandeurs d'asile logés dans les dispositifs d'urgence de droit commun relevant du programme 177 *via* l'amélioration des données collectées par les systèmes d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), afin de clarifier les financements avec les dispositifs de logement spécifiquement dédiés aux demandeurs d'asile relevant du programme 303 (*DIHAL, OFII, DGEF*).

Recommandation n° 4 : Accroître le recours aux financements européens par le biais des appels à projets du fonds asile, migrations et intégration (*DGEF*).

Recommandation n° 5 : Instaurer un suivi des obligations de quitter le territoire français à destination des déboutés de l'asile, afin de permettre une exécution réelle (*DGEF*).

Recommandation n° 6 : Évaluer le programme AGIR (*DGEF*) et confier la prestation d'accompagnement individualisé des réfugiés au même opérateur gestionnaire de la structure de premier accueil des demandeurs d'asile, dans le cadre du même marché public, à des fins de rationalisation de la passation (*OFII, préfectures*).

Recommandation n° 7 : Réduire la durée de validité des titres de séjour délivrés, à quatre ans pour les réfugiés et deux ans pour les protégés subsidiaires, afin de réexaminer le bien-fondé de la protection plus régulièrement (*OFPRA, préfectures*).

Recommandation n° 8 : Renforcer les retraits de protection par l'OFPRA pour tous motifs (*OFPRA*).

« Nous avons perdu notre foyer, c'est-à-dire la familiarité de notre vie quotidienne. Nous avons perdu notre profession, c'est-à-dire l'assurance d'être de quelque utilité en ce monde. Nous avons perdu notre langue maternelle, c'est-à-dire nos réactions naturelles, la simplicité des gestes et l'expression spontanée de nos sentiments. »

We refugees, Hannah Arendt, The Menorah Journal, janvier 1943.

« Mes filles, il faut qu'aux Argiens vous offriez prières, sacrifices et libation, car, sans se partager, tous ont été nos sauveurs. C'est ainsi qu'ils ont écouté mon récit, avec la sympathie due à des proches, la colère que méritent vos cousins et qu'ils ont attaché à ma personne ces suivants, ces hommes d'armes, d'abord pour m'octroyer un privilège qui m'honore, ensuite pour nous garder, moi, du coup imprévu et mortel qui me frapperait par surprise »¹.

C'est ainsi que droit d'asile apparaît pour la première fois, tel que nous l'entendons aujourd'hui, sous la plume d'Eschyle. *Les Suppliantes* ne retracent rien d'autre que l'histoire d'une demande d'asile, celle des Danaïdes, fuyant en Argos pour demander la protection du roi Pelasgos afin d'échapper au mariage forcé avec leurs cousins, les fils d'Egyptos.

En France, le droit d'asile est proclamé dès 1793. Le peuple français « donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans »². Il faut toutefois attendre après la Seconde Guerre mondiale pour qu'il soit entériné dans le droit positif, à l'alinéa 4 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, disposant que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République », puis au niveau international, avec l'adoption de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, ratifiée par la France trois ans plus tard. Ainsi, il existe plusieurs types d'asile³ et diverses protections

¹ *Les Suppliantes*, Eschyle, 463 av. JC.

² Article 120 de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793. Cette Constitution ne fut toutefois jamais appliquée.

³ L'asile conventionnel, institué par l'article 1^{er} de la Convention de Genève précitée, est accordé à toute personne « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Ensuite, l'asile constitutionnel est accordé à toute personne persécutée à raison de son action en faveur de la liberté, prévu par l'alinéa 4 précité du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, et mis en œuvre par les dispositions des articles L. 511-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Les personnes sur lesquelles le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut se voient également reconnaître la qualité de réfugié.

internationales : le statut de réfugié, la protection subsidiaire¹ et la protection temporaire, activée récemment au niveau européen pour les ressortissants ukrainiens.

Ce droit d'asile, dont la valeur constitutionnelle a été rappelée dès 1993², offre des modalités exceptionnelles de migration pour ceux qui « *quittent les rues de leurs vies* »³ dans un contexte de violence particulière, tenant principalement à l'absence de visa et à l'aide matérielle et l'hébergement procurés dès le dépôt de la demande d'asile, et ce, pendant toute la période d'instruction. Ainsi, l'asile peut être utilisé comme une voie primaire d'immigration. Légale quand la personne déboutée obtient in fine un titre de séjour sur un autre fondement, mais aussi illégale, au regard l'exécution infinitésimale des mesures d'éloignement pour les déboutés de l'asile.

Face à l'afflux massif de migrants, notamment de demandeurs d'asile, aux portes de l'Europe, et pour contrecarrer tout phénomène de « shopping de l'asile », le système et la procédure se sont fortement européanisés. L'adoption récente du pacte européen pour l'asile et la migration à l'échelle de l'Union européenne, même s'il n'est pas parfait, illustre la volonté partagée de tous les pays européens de maîtriser au mieux leurs frontières et de rationaliser le système d'asile.

En effet, un asile dévoyé de son objectif principal, à savoir protéger les personnes persécutées dans leur pays d'origine, en sape nécessairement les fondements, de même que la crédibilité de ce droit, qui n'est pas indolore pour les finances publiques françaises.

Ce rapport, écrit à la suite d'auditions de diverses administrations et institutions, d'associations et de chercheurs, s'inscrit dans une perspective comparée avec nos principaux partenaires européens. L'étude de la division de la législation comparée du Sénat sur les politiques d'asile et d'accueil des réfugiés en Allemagne et en Italie, demandée par la commission des finances, a permis d'enrichir ces travaux.

¹ Le bénéfice de la protection subsidiaire, issu de la directive européenne dite « qualification » de 2004, est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir la peine de mort ou une exécution, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et s'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

² Conseil constitutionnel, Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

³ Eldorado, Laurent Gaudé, 2006.

Ces derniers entendent faire la lumière sur le coût de l'asile en France. Le rapporteur spécial tient à souligner d'entrée de jeu les difficultés auxquelles il a été confronté en matière de données disponibles, certains pans entiers de la politique d'asile ne faisant pas l'objet de suivi statistique. Une telle situation explique en partie la faiblesse de la construction d'une véritable politique publique de l'asile, et plus largement d'immigration.

I. UN ACCROISSEMENT EXPONENTIEL DES DEMANDES D'ASILE DE NATURE À PESER SUR LES DÉLAIS D'INSTRUCTION, AVEC DE LOURDS ENJEUX BUDGÉTAIRES ASSOCIÉS

A. UNE HAUSSE CONTINUE DES DEMANDES D'ASILE EN FRANCE ET EN EUROPE DEPUIS LA CRISE MIGRATOIRE DE 2015

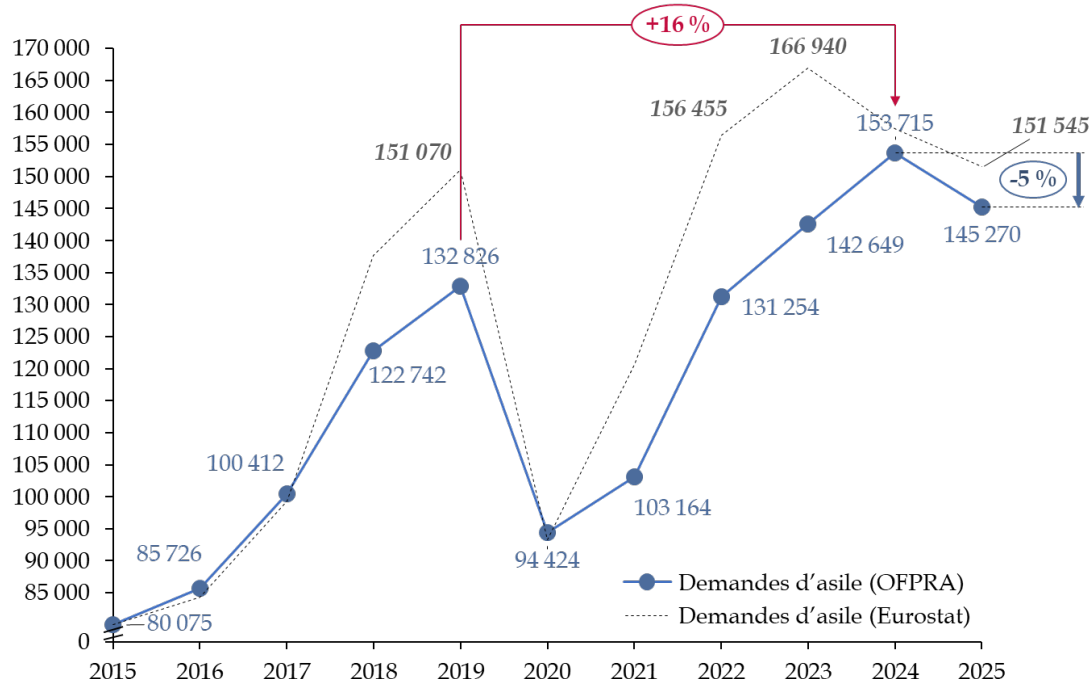
1. La France est l'un des principaux pays d'accueil des demandeurs d'asile

a) Un niveau de demandes qui a doublé en l'espace de dix ans

Les **demandes d'asile** introduites devant l'**Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)** ont quasiment doublé en dix ans, passant de **80 000 demandes en 2015** à près de **154 000 demandes en 2024**. Alors que l'année 2019 avait constitué un pic historique en termes de nombre de demandes d'asile déposées, celles-ci ont **encore augmenté de 16 % entre 2019 et 2024**.

Ainsi, **sur la période 2015-2025**, les demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA connaissent une **augmentation annuelle de 6 %**.

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

Par ailleurs, **les statistiques de l'OFPRA sont établies hors procédure Dublin¹**, et ne comptabilisent donc pas toutes les demandes déposées en préfecture, auprès du guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA). Selon les **données d'Eurostat**, qui se fondent sur les remontées statistiques des États membres de l'ensemble des demandes d'asile enregistrées, un niveau de **près de 167 000 demandes d'asile** a été atteint en **2023**.

À partir de 2022, la **hausse des demandes d'asile en France**, et plus largement dans l'Union européenne, est multifactorielle. En premier lieu, elle peut être expliquée par des **effets de rattrapage des flux suite à la crise sanitaire et par des effets administratifs de requalification des personnes placées en procédure Dublin**. En effet, l'année 2022 est marquée par un retour à la normale après deux années de restrictions de circulation liées à la pandémie de Covid-19, si bien qu'au moins une partie de la hausse des demandes en 2022 peut s'analyser comme un effet de rattrapage, après deux années de flux migratoires limités. Les demandes d'asile déposées devant l'OFPRA sont passées de 94 000 en 2020 à 131 000 en 2022, retrouvant ainsi le niveau antérieur à la crise sanitaire. Par ailleurs, pour l'année 2024, alors que les demandes enregistrées dans les guichets uniques des préfectures ont baissé de plus de 5 %, l'OFPRA explique une partie de la hausse des demandes d'asile déposées devant lui par les demandes de personnes placées en procédure Dublin avant 2024, mais qui, à l'issue de la procédure, n'ont pas été prises en charge par d'autres États membres de l'Union européenne².

En second lieu, suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, **cinq millions d'Ukrainiens sont arrivés dans les États membres de l'Union européenne**. Quatre millions ont bénéficié du régime de la protection temporaire³, tandis que près d'un million ont obtenu le statut de réfugié. Alors que plus de 40 600 Ukrainiens bénéficient de la protection temporaire en France en 2025, **de plus en plus d'Ukrainiens tendent à préférer la voie de l'asile à partir de 2023⁴**, pesant ainsi sur le niveau des demandes d'asile. La **persistance de la crise afghane** avec le retour au pouvoir des talibans en août 2021, la **faillite de l'État haïtien**, ou encore la **guerre civile qui a éclaté au Soudan** en 2023 sont également des facteurs explicatifs de la

¹ Les demandeurs placés en procédure dite « Dublin » sont les personnes dont la demande d'asile relève d'un autre Etat membre de l'Union européenne, en application du règlement Dublin III.

² Selon les données du ministère de l'intérieur, environ 12 400 demandes en 2024 sont issues de requalifications de procédures Dublin.

³ 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 et prorogé jusqu'au 4 mars 2027.

⁴ Voir infra.

hausse des demandes d'asile, dès lors que les demandeurs d'asile sont largement en provenance de ces pays¹.

b) Un niveau de demandes qui se contracte, mais qui demeure très élevé, plaçant la France dans le trio de tête des pays d'accueil

(1) Une contraction seulement observée à partir de 2025, mais qui semble se poursuivre en 2026

Entre 2024 et 2025, les demandes déposées devant l'OFPPRA 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 GUDA en préfecture, celles-ci baissent également de près de 4 %, passant de 157 500 en 2024 à 151 600 en 2025.

Cette légère contraction des demandes a été observée en France avec un **décalage d'une année par rapport au reste des États membres de l'Union européenne**. En effet, selon les données d'Eurostat, **dès 2024** et au niveau agrégé, **les États membres ont enregistré 10 % de demandes d'asile en moins par rapport à 2023**.

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. **Sur les quatre premiers mois de 2026, la primo-demande d'asile a baissé de 20 % devant les GUDA et de 22 % devant l'OFPPRA**.

(2) Une année 2025 caractérisée par une forte hausse des demandes de réexamen pesant dans le niveau de la demande d'asile

Toutefois, **la forte hausse des demandes de réexamen constatée en 2025 masque une baisse plus importante des premières demandes d'asile**.

En effet, selon les chiffres provisoires de l'immigration pour 2025 publiés par le ministère de l'intérieur en janvier 2026, **les demandes de réexamen en GUDA ont augmenté de plus de 27 %**, passant de 27 643 demandes en 2024 à 35 189 en 2025. Le même phénomène ressort s'agissant des demandes déposées devant l'OFPPRA. Les réexamens sont en hausse de 43 % : 33 710 demandes de réexamen ont été introduites en 2025, contre 23 570 en 2024. Ainsi, les demandes de réexamen constituent 23 % des demandes déposées en 2025, contre 15 % des demandes en 2024, et ne représentaient que 8 % des demandes en 2020. Selon les éléments communiqués par l'OFPPRA, cette progression s'explique principalement par la demande haïtienne, qui constitue à elle seule plus de 20 % des réexamens. D'une manière générale, six nationalités représentent 60 % des réexamens en 2025 : haïtienne, afghane, turque, guinéenne, ivoirienne et congolaise (RDC).

¹ Voir infra.

Ainsi, en neutralisant les demandes de réexamen, **les premières demandes d’asile sont en baisse de plus de 10 % en guichet unique**, passant de près de 130 000 demandes en 2024 à 116 000 demandes en 2025. **Devant l’OFPRA, les premières demandes connaissent une baisse de plus de 14 %**, avec 111 300 introductions en 2025, contre 130 000 en 2024.

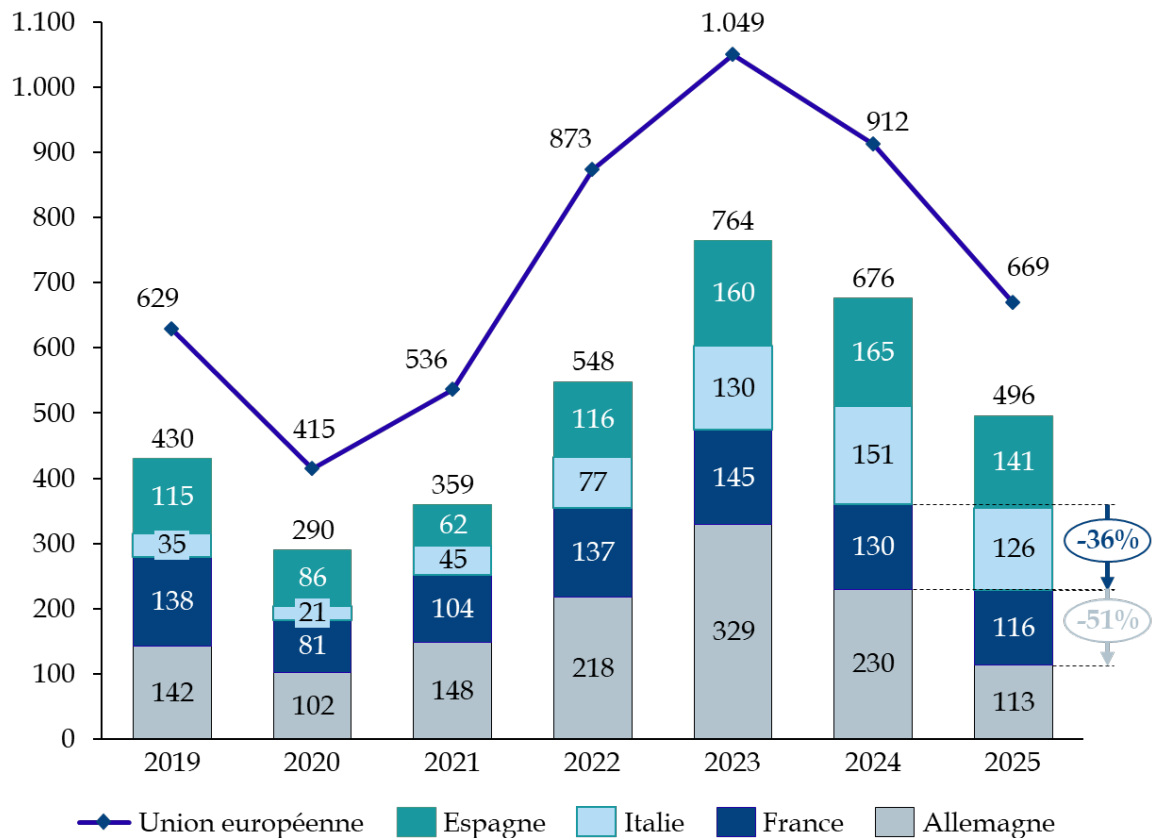
Le rapporteur spécial a pu observer localement cette baisse lors de son déplacement en Seine-et-Marne. Alors que la structure de premier accueil des demandeurs d’asile (SPADA) de Melun avait pré-accueilli près de 9 500 personnes en vue de l’enregistrement de leur demande d’asile, seulement 7 100 personnes ont été reçues en 2025, ce qui représente une baisse de plus de 25 %. Selon les éléments transmis par Coallia, association gestionnaire de la Spada de Melun, cette tendance baissière se poursuit également pour 2026, si bien que le nombre de rendez-vous journaliers en préfecture pour faire enregistrer une demande d’asile est passé de 35 à 25 par rapport à l’an passé.

(3) La France reste toutefois le troisième pays d’accueil des primo-demandeurs d’asile en valeur absolue

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 1170 premières demandes) pour l’année 2025. Sur le seul mois de décembre 2025, la France a enregistré plus de 8 200 nouvelles premières demandes d’asile, contre 6 500 en Allemagne. À eux seuls, l’Espagne, l’Italie, la France et l’Allemagne représentent plus de 75 % de l’accueil des premiers demandeurs d’asile au niveau européen.

**Évolution des premières demandes d’asile dans l’Union Européenne,
et notamment en Espagne, Italie, France et Allemagne, de 2019 à 2025**

(en milliers)



Source : commission des finances du Sénat, d'après Eurostat

Cette **tendance se confirme en 2026** puisqu'en janvier et février, la France a enregistré 17 190 premières demandes, contre 14 630 en Allemagne, représentant 17,6 % des premières demandes à l'échelle de toute l'Union européenne.

Au mois de **mars 2026**, la France enregistre même le plus grand nombre de dépôts de demandes d'asile¹, avec près de 13 000 demandes, toutes demandes confondues, ce qui représente **22 % des demandes de toute l'Union européenne**. L'Italie et l'Espagne ont quant à elles reçu 11 000 demandes, et l'Allemagne, 10 000 demandes.

Ainsi, à la lumière de ces données, **le rapporteur spécial souhaite déconstruire le mythe selon lequel la France ne serait pas une terre accueillante, et qui ne prendrait pas sa part dans l'accueil des demandeurs d'asile.**

¹ Selon les données publiées par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile.

Même relativement à la taille de sa population, la France se situe dans la première moitié des pays de l'Union européen s'agissant du nombre de demandeurs d'asile. En effet, selon les dernières données disponibles¹, la France reçoit 20 demandes d'asile pour 10 000 habitants en 2024, la plaçant ainsi à la 12^{ème} place de l'Union européenne².

c) Une concentration majoritaire des demandes d'asile dans trois régions et en Guyane en 2025

(1) L'Île-de-France absorbe près de la moitié des demandes d'asile déposées sur le territoire français

En dépit d'une répartition régionale assez mouvante en fonction des années, sur la **période 2021-2024, toutes les régions et collectivités d'outre-mer**, hors Martinique, connaissent une augmentation des demandes d'asile déposées sur leur territoire.

Il apparaît que **trois régions métropolitaines se détachent en termes de volume**. En effet, sur la période 2021-2025, **l'Île-de-France a absorbé 42 % de l'ensemble des demandes d'asile enregistrées en GUDA**, tandis que la **région Auvergne-Rhône-Alpes** en a absorbé 9 %, et la **région Grand-Est** 8 %. Cette dernière connaît une progression marquée de la primo-demande d'asile, passant de 7 100 primo-demandes en 2021 à 11 500 en 2024, soit une **augmentation de près de 62 % des premières demandes d'asile dans la région Grand-Est**. Cette progression est bien plus élevée qu'au niveau national dès lors qu'entre 2021 et 2024, les primo-demandes d'asile enregistrées en GUDA ont progressé de 28 %.

La région Île-de-France a quant à elle reçu en volume plus du double de demandes d'asile, voire même le triple selon certaines années, des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Grand-Est, sur la période 2021-2025.

¹ OCDE, *Perspectives 2025*.

² Ce classement a été établi par M. François Héran, lors de son audition par le rapporteur spécial.

**Répartition régionale en métropole et en outre-mer
des premières demandes d’asile enregistrées en GUDA de 2021 à 2025**

Région	2021	2022	2023	2024	2025	% (2021- 2025)
Auvergne-Rhône-Alpes	8015	11426	12403	12504	10925	9%
Bourgogne-Franche-Comté	1935	2478	2800	3581	3116	2%
Bretagne	2258	3953	4138	4107	3530	3%
Centre-Val de Loire	2149	3194	4436	3751	3944	3%
Grand-Est	7110	11423	11964	11536	10857	8%
Hauts-de-France	4187	6333	7376	8166	9951	6%
Île-de-France	49340	63196	61943	50586	44138	42%
Normandie	2822	4159	4927	4778	4662	3%
Nouvelle-Aquitaine	3522	5744	6410	6160	5229	4%
Occitanie	5001	6093	6348	6450	5898	5%
Pays-de-la-Loire	4397	5611	6820	6270	5242	4%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6012	7722	8148	6611	5297	5%
Guadeloupe	245	458	720	1323	1734	1%
Guyane	2848	2788	5739	5469	6667	4%
La Réunion	7	66	58	75	50	0%
Martinique	503	250	274	410	463	0%
Mayotte	3839	3683	2744	2178	1796	2%
Total national	104190	138577	147248	133955	123499	647469

* Pourcentage dans la primo-demande d’asile totale au niveau national sur la période 2021-2025.

Source : commission des finances du Sénat, d’après les données transmises par la direction générale des étrangers en France

Ces forts volumes se heurtent aux capacités d’hébergement limitées en région Île-de-France, qui ont été notamment au fondement des réflexions quant à l’orientation directive des demandeurs d’asile. Le schéma national d’accueil des demandeurs d’asile et d’intégration des réfugiés pour la période 2021-2023 relevait ainsi qu’en 2020, la **région Île-de-France concentrait 46 % des demandes d’asile pour 19 % des capacités d’hébergement dans le dispositif national d’accueil**, créant structurellement des campements dans l’espace public et un report du logement des demandeurs d’asile dans l’hébergement d’urgence de droit commun.

(2) Une orientation directive qui a permis de désengorger dans une certaine mesure les départements franciliens

L’orientation directive des demandeurs d’asile repose aujourd’hui sur la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie, qui a instauré des schémas d’accueil des demandeurs d’asile et d’intégration des réfugiés. Le refus de

l'orientation directive par un demandeur d'asile entraîne un refus d'octroi des conditions matérielles d'accueil¹.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a tiré en 2023 un **bilan plutôt favorable** de ce dispositif mis en œuvre à partir de janvier 2021, estimant que « *de manière certaine, l'orientation directive des demandeurs d'asile a contribué à améliorer sensiblement la situation en Île-de-France et les territoires sollicités ont su accueillir dans des conditions satisfaisantes les demandeurs d'asile ainsi orientés* »². Elle a également constaté que « *cette politique bénéficie également de l'adhésion majoritaire des demandeurs d'asile concernés qui acceptent à plus de 60 % les propositions d'orientations formulées* ».

Pour **2025**, selon les données transmises par la DGEF, **alors que la part du flux de primo-demandeurs d'asile en Île-de-France s'élevait à 36 % de la demande régionale avant orientation régionale**, celle-ci s'établissait à **21 % après orientation régionale**. L'orientation directive a donc permis de réduire le flux de demande de 15 points en région francilienne.

Ainsi, en l'espace de cinq ans, **plus de 97 000 demandeurs d'asile ont accepté une orientation régionale depuis les GUDA franciliens**.

Répartition régionale de l'orientation directive des demandeurs d'asile depuis les GUDA franciliens de 2021 à 2025

Région de destination	2021	2022	2023	2024	2025	Années cumulées
Auvergne-Rhône-Alpes	2702	3135	3606	2173	2025	13641
Bourgogne-Franche-Comté	2087	2184	2545	2096	1838	10750
Bretagne	1543	1819	2162	1835	1599	8958
Centre-Val de Loire	1195	1343	1626	1921	1234	7319
Grand-Est	1895	2529	3216	2964	2652	13256
Hauts-de-France	1594	1911	2298	1917	1748	9468
Normandie	2404	2843	3409	2935	2957	14548
Occitanie	2326	2617	2741	2046	2045	11775
Pays-de-la-Loire	456	508	671	568	567	2770
Provence-Alpes-Côte d'Azur	526	489	1230	1296	1187	4728
Total	16728	19378	23504	19751	17852	97213

Source : commission des finances du Sénat, selon les données transmises par la direction générale des étrangers en France

¹ Article L. 551-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

² Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'orientation directive des demandeurs d'asile (Mme Stella Dupont et M. Mathieu Lefèvre), n° 1265.

Le rapporteur spécial reconnaît que l'orientation directive a permis de désengorger, dans une certaine mesure, les départements franciliens et constitue désormais un outil nécessaire pour conduire à bien la politique d'asile en France.

Très récemment, la Cour des comptes a elle aussi estimé que l'orientation régionale est un levier efficace pour assurer un accueil équilibré des demandeurs d'asile sur le territoire national¹, avec des coûts attachés au transport des demandeurs d'asile qui sont très limités au regard des dépenses d'hébergement pour l'ensemble des structures dédiées aux demandeurs d'asile. Elle a toutefois relevé que « *certaines régions se situent toujours très en deçà des objectifs d'accueil tandis que d'autres les ont dépassés, et ces écarts peinent à être justifiés* » et que « *le pilotage du dispositif doit donc être amélioré pour faire converger aussi étroitement que possible les régions vers leur objectif d'accueil* ». Au regard de ces éléments, ainsi des constats opérés lors de son déplacement à la préfecture de Seine-et-Marne, le rapporteur spécial considère également qu'il convient d'actualiser la répartition territoriale des places d'accueil, effectuée à l'aide de l'outil algorithmique de l'OFII.

En outre, le rapporteur spécial a constaté que cette orientation directive n'était pas forcément suivie d'effet une fois la protection internationale obtenue, avec un phénomène de retour en Île-de-France, faute de pouvoir obtenir un travail en région ou bien par volonté de réintégrer une communauté en région francilienne.

(3) Un niveau de demandes d'asile insoutenable en Guyane à raison de la forte hausse de la demande haïtienne, mettant à mal la chaîne de d'asile

En 2023, les demandes d'asile ont fortement augmenté en Guyane à compter de la reconnaissance par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) d'une « situation de violence aveugle résultant d'un conflit armé interne », atteignant un niveau d'intensité exceptionnelle sur l'ensemble du territoire haïtien, justifiant l'octroi de la protection subsidiaire aux demandeurs haïtiens².

Selon les données transmises par la DGEF, les demandes déposées en GUDA à Cayenne ont doublé entre 2022 et 2023, passant de 2 788 demandes à 5 739 demandes. Elles s'établissent en 2025 à presque 7 000 demandes déposées en guichet unique. S'agissant des demandes enregistrées par l'OFPRA entre 2022 et 2025, les demandes ont été multipliées par 2,7, passant de 3 300 demandes à près de 9 000, avec une part de demandes de réexamen très importante, voire même majoritaire en 2025. Ils constituent pour cette année près de 60 % de la demande d'asile globale. Pour l'année 2025, Haïti représente 83 % de la demande, largement devant l'Afghanistan (4,7 %), la

¹ *Les mécanismes de répartition des migrants sur le territoire : l'orientation régionale des demandeurs d'asile et les SAS régionaux, Cour des comptes, juin 2026.*

² *CNDA, grande formation, 5 décembre 2023, M. A., n° 23035187.*

Syrie (4,7 %) et le Maroc (3,5 %). Du fait de la part majoritaire des demandes haïtiennes, le **taux de protection de l'OFPRA en Guyane est de 87,4 % en 2025**. Lors de son audition par le rapporteur spécial, la préfecture de Cayenne a précisé que le fort taux d'octroi de la protection internationale aux demandeurs haïtiens n'a pas fondamentalement changé la structure démographique du territoire guyanais dès lors que la plupart des demandeurs étaient d'ores et déjà présents sur le territoire, souvent irrégulièrement.

Cette explosion des demandes d'asile en Guyane a **toutefois profondément déstabilisé les services préfectoraux et nécessité des adaptations**, notamment procédurales¹, **du système d'asile sur ce territoire**. Ainsi, le **délai de convocation des demandeurs d'asile en GUDA² a atteint 22 mois en février 2025**, alors que ce dernier doit être de 3 jours, et de 10 jours au maximum lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément³. De nombreuses mesures ont été prises par la préfecture de Guyane pour réduire les délais d'obtention d'un rendez-vous en GUDA. Les **effectifs du GUDA côté préfecture ont été multipliés par 3**, permettant d'augmenter le nombre de rendez-vous par jour, passant de 30 avant la crise de 2023 à 85 aujourd'hui. Ainsi, **au mois de mai 2026, le délai de convocation en GUDA à Cayenne est de 22 jours⁴**.

Par ailleurs, **fin octobre 2025, l'OFPRA a ouvert une nouvelle antenne à Cayenne** afin de renforcer sa capacité décisionnelle en Guyane. Face à la hausse des demandes, l'OFPRA a en effet dû déménager dans des locaux plus spacieux que ceux occupés depuis 2016, afin de créer de nouveaux espaces pour les entretiens en visioconférence. Cette antenne se charge de l'introduction de la demande et de la remise en mains propres des convocations aux entretiens et des décisions. Les entretiens sont réalisés par des agents de l'Office présents sur place ou en visioconférence.

d) Dix nationalités représentent près de 60 % des demandeurs d'asile en France, avec des demandeurs ukrainiens basculant vers l'asile

(1) L'Ukraine demeure au premier rang des primo-demandes d'asile en France

La demande ukrainienne est encore en 2025 en tête des premières demandes d'asile en GUDA sur le territoire français, absorbant ainsi 10 % des demandes, **suivi des demandeurs en provenance d'Afghanistan et du Congo, qui représentent respectivement 10 % des demandes**. Si les dix premiers pays de provenance des demandeurs d'asile demeurent les

¹ Voir infra pour le détail de la procédure d'asile et les spécificités applicables à Mayotte et à la Guyane.

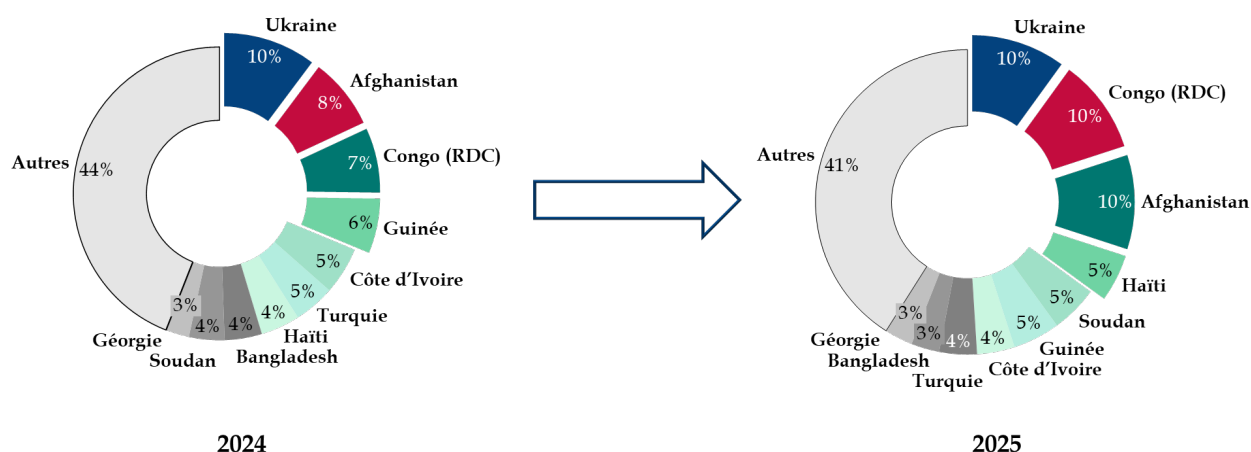
² Voir procédure d'asile infra.

³ Article L. 521-4 du CESEDA.

⁴ Par ailleurs, la préfecture de Cayenne a indiqué que « parallèlement un comité de vulnérabilité s'est mis en place avec les acteurs médicaux pour identifier les personnes les plus vulnérables afin de leur permettre de se présenter rapidement au GUDA, dans un délai maximum de 10 jours, afin de pouvoir leur faire bénéficier des conditions matérielles d'accueil ».

mêmes entre 2024 et 2025, la primo-demande haïtienne poursuit sa hausse¹, de près de 14 %, représentant désormais, en 2025, 5 % de l'ensemble des premières demandes en guichet unique, contre 4 % en 2024.

Répartition des nationalités parmi les premières demandes d'asile en GUDA en 2024 et 2025



Source : commission des finances du Sénat, selon les chiffres provisoires de l'immigration pour 2025 du ministère de l'intérieur

Il apparaît que **parmi les premières nationalités, certaines concernent des personnes déjà présentes sur le territoire français**, avec les Ukrainiens qui basculent progressivement de la protection temporaire vers la demande d'asile, et les Haïtiens, particulièrement en Guyane. À l'inverse, **d'autres nationalités déposent fréquemment leur demande d'asile en France après un passage dans un autre État membre de l'Union européenne**. Il s'agit des Soudanais, dont la moitié des primo-demandeurs ont été identifiés dans un autre État membre, ainsi que des Guinéens (24,9 %), des Turcs (22,2 %) et des Afghans (15,9 %), pour lesquels la part de procédures Dublin est supérieure à la moyenne².

En ce qui concerne la **provenance des demandeurs devant l'OFPRA en 2025**, en prenant en compte les premières demandes et les réexamens, les **Afghans représentent 9,4 % de la demande globale**, devant les **Ukrainiens (7,8 %)**, les **Guinéens (7,4 %)** et les **Haïtiens (7,2 %)**.

(2) À l'échelle agrégée de l'Union européenne, les Vénézuéliens sont désormais au premier rang des primo-demandeurs d'asile

Alors que les Syriens étaient en tête des primo-demandes d'asile depuis 2013, les **Vénézuéliens sont devenus la première nationalité à formuler des premières demandes d'asile dans l'Union européenne à partir**

¹ Voir raisons évoquées supra.

² Selon les chiffres provisoires de l'immigration pour 2025 du ministère de l'intérieur.

de 2025¹. Cette tendance se confirme en 2026, avec plus de 7 000 demandes déposées par des demandeurs en provenance du Venezuela en mars 2026 dans l'Union européenne, principalement en Espagne et en Italie. Ils sont suivis de près par les Afghans (9 000 demandes), viennent ensuite les Bangladais (3 500 demandes) et les Syriens (1 900 demandes)².

La composition de la demande d'asile est donc propre à chaque pays, en fonction des liens historiques et culturels entretenus avec le pays d'accueil, de la présence d'une communauté déjà installée, ou encore de l'attractivité, réelle ou supposée de certains pays. En Allemagne par exemple, les principales nationalités représentées en 2025 sont les ressortissants afghans, syriens et turcs.

(3) Un phénomène essentiellement français de basculement vers l'asile des ressortissants ukrainiens bénéficiaires de la protection temporaire

Parmi les principaux pays d'accueil des demandeurs d'asile, **la France se distingue par la forte proportion de demandeurs en provenance d'Ukraine**, alors que ces derniers **bénéficient depuis 2022 du régime de la protection temporaire**. En effet, la **France absorbe 50 % de la demande d'asile des ressortissants ukrainiens sur tout le territoire de l'Union européenne**.

Dans notre pays, les bénéficiaires de la protection temporaire (BPT) se voient remettre une **autorisation provisoire de séjour (APS)**³ **d'une durée de 6 mois**. Cette autorisation est renouvelée de plein droit pendant toute la durée de validité de la décision du Conseil de l'UE actionnant la protection temporaire. Les BPT ont en principe accès à un **hébergement** s'ils n'en disposent pas à titre personnel. En outre, ils **peuvent percevoir l'allocation pour demandeur d'asile (ADA)** pendant la durée de leur protection s'ils satisfont à des conditions d'âge et de ressources. Actuellement, **96 % des BPT sont des ressortissants ukrainiens**.

Une **lente décrue des APS portant la mention « protection temporaire » est observée depuis 2022**, année ayant connu le pic des premières délivrances. **Alors que les APS s'élevaient à 68 400 en 2022, 51 800 ressortissants ukrainiens bénéficient d'une APS en 2025**. Rien que de 2024 à 2025, les APS ont baissé de plus de 11 %. Cette tendance résulte de **mouvements secondaires de ces populations**, qui rentrent en Ukraine ou s'installent dans un autre pays, de la **bascule progressive vers une autre protection internationale**⁴, la protection subsidiaire ou bien le statut de réfugié, et, dans une moindre mesure, du fait de l'obtention d'un titre de séjour de droit commun.

¹ Cette forte demande contraste toutefois avec un faible taux de reconnaissance de la protection internationale, dès lors que 97 % des demandes ont été rejetées en mars 2026.

² Données de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile.

³ Article L. 581-3 du CESEDA.

⁴ 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.

En effet, alors que 16 000 APS de moins ont été délivrées sur la période 2022-2025, **les demandes d’asile déposées par des ressortissants ukrainiens ont connu une hausse de 10 000 entre 2022 et 2025**, si bien qu’ils constituent depuis deux ans 10 % de la demande globale. Cette **tendance** à demander une autre protection internationale est **particulièrement visible à partir de 2023**, année marquée par **une multiplication par quatre du nombre de demandeurs d’asile en GUDA en provenance d’Ukraine**.

Évolution des demandes d’asile déposées par des ressortissants ukrainiens entre 2022 et 2025

(en valeur absolue et pourcentage)

	2022	2023	2024	2025
Nombre de demandes	1769	3435	13429	11773
Part dans la demande d’asile totale	1,30 %	2 %	10 %	9,50 %

Source : direction générale des étrangers en France

Les **demandeurs ukrainiens deviennent également les premiers demandeurs devant l’OFPRA en 2025**, avec 12 300 demandes, dont 11 900 premières demandes. Le stock de décisions en attente a atteint un pic de 9 000 décisions en mai 2025. Dans ce contexte, l’OFPRA a dû renforcer les efforts de formation sur l’Ukraine, pour avoir davantage d’officiers de protection compétents. Désormais, 6 des 8 divisions géographiques de l’Office sont en mesure de traiter ce pays. Cet effort de formation a notamment permis de réduire le stock de dossiers pendants, qui est passé à 3 370 dossiers au 31 décembre 2025 à 2 455 dossiers au 31 mars 2026. Selon les informations transmises par l’OFPRA, dans les prochains mois, les demandes ukrainiennes devraient pouvoir être traitées « à flux tendu ».

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène de basculement vers l’asile, **qui n’est pas observé en Allemagne**, alors que ce pays a été le premier pays d’accueil des demandeurs ukrainiens, ni en Italie et en Espagne¹.

En premier lieu, les différentes institutions auditionnées ont mis en avant les **démarches administratives fréquentes en France**. Le renouvellement de l’APS tous les 6 mois serait perçu comme contraignant pour les ressortissants ukrainiens. En Allemagne, les autorités ont orienté les ukrainiens principalement vers la protection temporaire, qui a été attribuée

¹ La Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie comptent en revanche plus de 50 % de demandeurs d’asile en provenance d’Ukraine en 2025 selon les données d’Eurostat.

très rapidement, et en avril 2026, les autorisations de séjour ont été prolongées pour un an jusqu'en mars 2027. De même, au Danemark, fin 2025, la durée de validité des permis de séjour temporaire des ressortissants ukrainiens a été automatiquement prolongée par décret jusqu'au 17 mars 2027.

En deuxième lieu, des **divergences dans les régimes sociaux peuvent expliquer la préférence pour le statut de réfugié**. En Allemagne, les **droits sociaux des bénéficiaires de la protection temporaire ont été alignés sur ceux des réfugiés, ce qui n'est pas le cas en France**. Afin d'améliorer le régime de la protection temporaire et d'éviter, par là-même, un report vers la demande d'asile, **le Sénat a adopté le 14 mai 2025**, avec 343 voix et une abstention, une **proposition de loi de Mme Nadia Sollogoub¹ étendant aux BPT l'accès à l'allocation personnalisée d'autonomie, à l'allocation aux adultes handicapés, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et à l'allocation supplémentaire d'invalidité**.

Enfin, dès lors que la voie de l'asile n'est pas fermée, le taux de protection élevé pour les ressortissants ukrainiens permet d'envisager l'obtention du statut avec une très haute probabilité, et une **situation plus pérenne en France²**.

À la perturbation du système de l'asile que génère un tel basculement s'ajoute également un problème diplomatique, qui doit être souligné. En effet, la **reconnaissance du statut de réfugié ancre le séjour des ressortissants ukrainiens en France** dans le temps et **ne permet pas, à la différence de la protection temporaire, de retour dans leur pays d'origine**.

Si le pic du flux de demandeurs ukrainiens semble être derrière nous, la majorité ayant obtenu le bénéfice de la protection internationale, l'actualité internationale fait craindre que les populations déplacées par les guerres soient, à l'avenir, plus nombreuses. Il est donc indispensable de corriger les imperfections du régime de la protection temporaire, ce qui inciterait les ressortissants ukrainiens BPT à rester dans ce statut, et leur permettrait d'envisager un retour en Ukraine à la fin du conflit.

Par suite, **le rapporteur spécial estime qu'il convient d'orienter les nouveaux demandeurs ukrainiens vers la protection temporaire, en lieu et place de l'asile**. L'enrayement d'une telle bascule vers le statut de réfugié ne saurait intervenir sans, d'une part, **la prorogation des APS jusqu'en mars 2027³**, comme chez nos partenaires allemand et danois, et, d'autre part, **l'extension du champ des aides sociales, hors revenu de solidarité active, telle que votée par le Sénat**.

¹ *Proposition de loi n° 233 (2024-2025) visant à améliorer le dispositif de protection temporaire en France, de Mme Nadia Sollogoub et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 9 janvier 2025.*

² *Les naturalisations sont en revanche limitées pour l'heure. Depuis 2018, 400 Ukrainiens sont naturalisés chaque année. Selon le ministère de l'intérieur, « les nouvelles arrivées liées à la guerre ne se traduisent pas immédiatement par un nombre accru de demandes de naturalisation ».*

³ *L'APS resterait ainsi un document provisoire inférieur à un an, qui n'a pas vocation à rejoindre la catégorie des titres de séjour, soumis à des exigences spécifiques.*

Recommandation n° 1 : Orienter les nouveaux demandeurs ukrainiens vers la protection temporaire, en sécurisant administrativement leur séjour en France par l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour valable jusqu'en mars 2027 et en étendant le champ des aides sociales accessibles (DGEF, OFII, préfectures).

2. Une croissance effrénée du taux synthétique de protection, qui atteint un niveau très élevé en France

a) Une protection accordée dans la moitié des cas en 2025

En l'espace de cinq ans, le **taux synthétique de protection¹**, qui permet de rendre compte du taux de protection internationale accordé en France, au niveau agrégé de l'OFPRA et de la CNDA, **a augmenté de près de 13 points**. Il est en effet **passé de 39,2 % en 2021 à 52,1 % en 2025**.

Évolution des attributions de protection par l'OFPRA et la CNDA et du taux synthétique de protection entre 2021 et 2025

(en milliers, points et pourcentage)

	2021	2022	2023	2024	2025	Evolution 24/25
Demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA	103164	131254	142649	153715	145211	- 5,5%
Décision OFPRA première instance	139810	134513	136811	141911	156590	10,3%
Attributions de l'asile par l'OFPRA (1)	35919	3885	44560	54430	63594	16,8%
Taux d'accord de l'OFPRA	25,9%	29,2%	32,9%	38,8%	41,2%	2,4 pts
Recours reçus par la CNDA	68243	61552	64685	56497	60065	6,3%
Annulations par la CNDA (2)	15112	14457	13606	13106	12391	- 5,5%
Accords OFPRA pour des mineurs accompagnés (3)*	3348	2934	2726	2748	2797	1,8%
Total de l'attribution de l'asile (1)+(2)+(3)	54379	56276	60892	70284	78782	12,1%
Taux synthétique de protection	39,2%	41,4%	44,7%	49,4%	52,1%	2,7 pts

* Il s'agit des protections accordées par l'OFPRA à des mineurs, à la suite des annulations prononcées par la CNDA concernant les majeurs qu'ils accompagnent.

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

En 2025, la protection internationale est accordée dans plus d'un dossier sur deux, ce qui représente **2,7 points de plus par rapport à 2024**. En prenant en compte les demandeurs d'asile hors mineurs non accompagnés, le

¹ Voir méthode de calcul du taux synthétique de protection.

taux de protection suit aussi une tendance haussière depuis 2021, pour atteindre 47,1 % en 2025.

b) La composition de la demande d'asile en France explique à titre principal le fort taux de protection

La croissance du taux synthétique de protection s'explique principalement par les **composantes de la demande d'asile**, et est largement tributaire de la situation internationale. En France, les **principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en 2025 sont aussi ceux qui bénéficient de taux de protection les plus importants**, ce qui n'est pas toujours le cas dans d'autres pays de l'Union européenne¹.

Le taux synthétique de protection des Ukrainiens est de 91,5 % du fait du conflit en cours. Celui des Afghans est de l'ordre de 80 %, soit du même ordre qu'en Allemagne, où le taux de protection de ces ressortissants s'établit à 79,9 % sur les premiers mois de 2026². **Les Haïtiens** bénéficient quant à eux d'un **taux de protection de l'ordre de 94 %**, du même ordre que les ressortissants du Soudan du Sud (91 %).

c) D'autres pays de l'Union européenne ont des taux de protection bien moins importants

Nonobstant la composition de la demande et en prenant simplement en compte **les données en valeur absolue, la France accorde plus fortement le bénéfice de la protection internationale que d'autres partenaires européens**, selon les données publiées par l'Agence de l'Union européenne de l'asile³. En **mars 2026**, sur près de 13 000 demandes émanant à titre principal de demandeurs haïtiens, afghans et ukrainiens, **la France a rendu 13 800 décisions⁴, dont plus de 5 500 décisions favorables, ce qui représente un taux de protection proche de 40 %**.

À titre de comparaison sur le même mois, l'**Allemagne** a été saisie de 10 200 demandes en provenance de demandeurs majoritairement afghans, syriens et turcs et a rendu 21 600 décisions, dont 7 500 octrois de protection. **Le taux de protection allemand en mars 2026 est de 34,7 %, soit plus de cinq points de moins qu'en France**. Plus globalement, **en 2025**, en Allemagne, **sur 311 000 décisions rendues** par le *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF), qui est l'organisme administratif au niveau fédéral chargé de l'enregistrement des demandes d'asile, de l'instruction des dossiers et de la prise de décision sur l'octroi ou le refus du statut de réfugié, **un peu plus de 70 000 décisions ont reconnu le statut de réfugié, soit un taux de protection en première instance de 22,6 %**. La protection subsidiaire a quant à elle été

¹ Voir supra pour le cas des ressortissants vénézuéliens.

² Note sur les politiques d'asile et d'accueil des réfugiés en Allemagne et en Italie, Division de la législation comparée du Sénat, mars 2026.

³ Données de mars 2026 de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile.

⁴ Le nombre de décisions rendues est supérieur au nombre de demandes à raison du destockage d'anciennes demandes.

accordée dans plus de 5 000 cas, soit dans 1,6 % des cas¹. Pour rappel, **le taux d'accord de l'OFPRA en 2025 avant décision de la CNDA a été de 41,2 %**.

Enfin, en **Italie**, en mars 2026, sur 11 400 demandes formées par des ressortissants principalement bangladais, égyptiens et péruviens, cet État a rendu 12 500 décisions, dont 1 500 octrois de protection, soit un taux d'accord de 12 %. Plus globalement en Italie, le **taux de reconnaissance par les commissions territoriales chargées de l'examen de la demande d'asile** (*Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*) placées auprès des préfectures était de **35,8 % en 2024**². Pour rappel, **le taux d'accord de l'OFPRA en 2024 avant décision de la CNDA a été de 38,8 %**, soit 3 points supérieurs à l'Italie.

3. Une progression subséquente du nombre de personnes protégées représentant une part significative de l'immigration

a) Un quasi doublement du nombre de personnes protégées depuis 2020

L'augmentation du taux synthétique de protection, cumulée à la hausse de la demande, ont pour **effet mécanique d'accroître le nombre de protections accordées, et par suite le nombre de personnes protégées**.

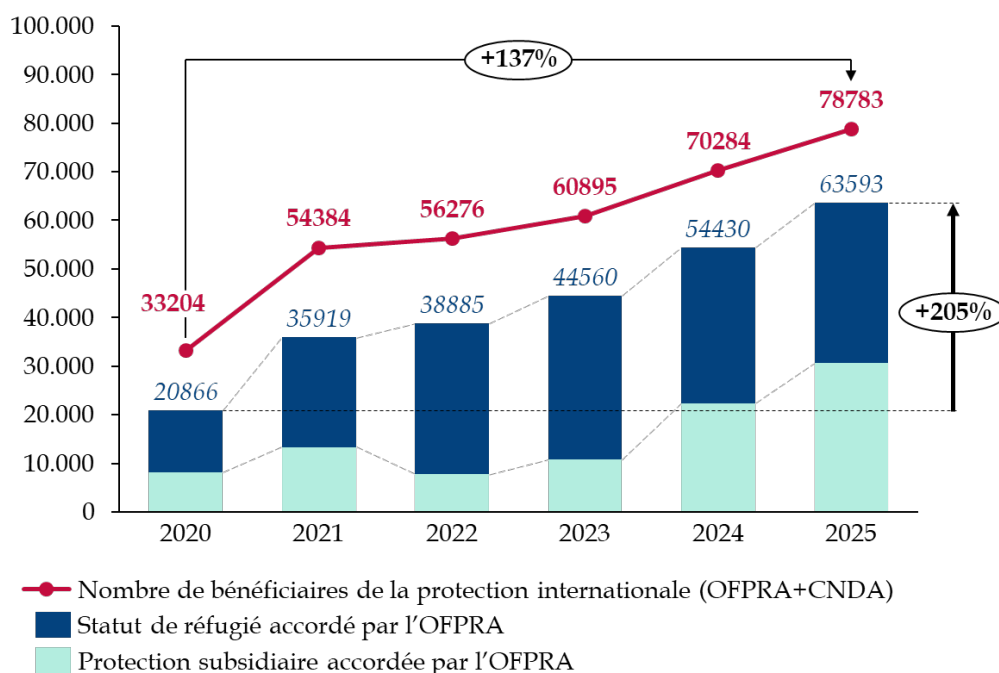
En effet, le **nombre de protections accordées par l'OFPRA a triplé sur la période 2020-2025**. La qualité de réfugié a été reconnue plus de 2,6 fois plus en 2025 qu'en 2020 (32 900 protections en 2025 contre 12 700 en 2020), tandis que la protection subsidiaire l'a été presque 4 fois plus (30 600 protections en 2025 contre 8 000 en 2020).

S'agissant des protections accordées après décisions de l'OFPRA et de la CNDA, alors que plus de 33 200 personnes ont bénéficié de la protection internationale en 2020, elles sont désormais près de 79 000 en 2025.

¹ Étude de la division de la législation comparée du Sénat précitée, mars 2026.

² Ibid.

Évolution du nombre de bénéficiaires de la protection internationale entre 2020 et 2025



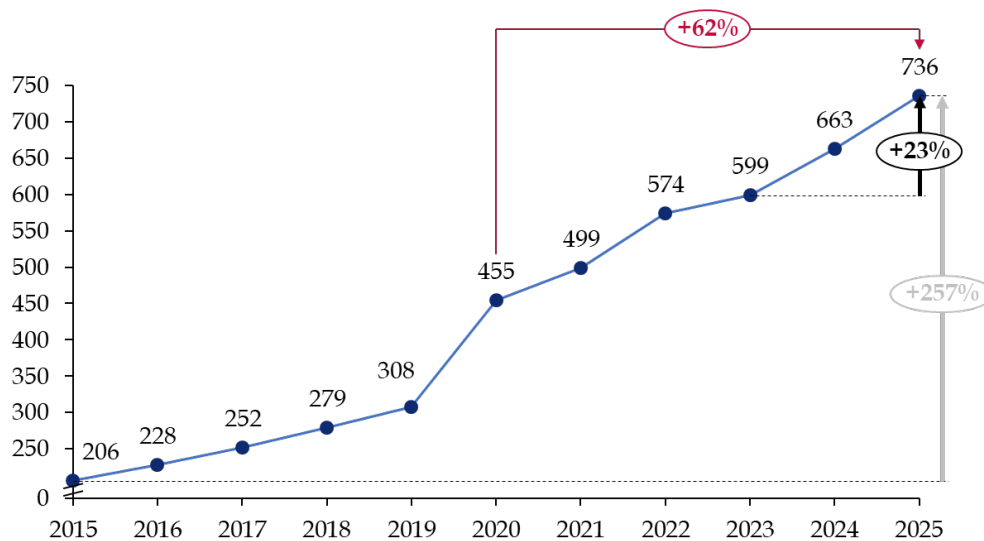
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la direction générale des étrangers en France

En conséquence, **l'espace de cinq ans**, selon les données communiquées par la DGEF¹, le nombre de personnes protégées, tous statuts confondus, a été **multiplié par 1,6, passant de plus de 455 000 personnes protégées en 2020 à 736 500 en 2025**. Les données antérieures à 2020 sont plus délicates à prendre en compte dès lors que le nombre de mineurs accompagnants protégés n'est pas disponible.

¹ Il s'agit seulement d'une estimation : les sorties de statut, en particulier celles liées aux naturalisations, décès, départs volontaires, n'étant pas toutes systématiquement portées à la connaissance de l'OFPRA.

Évolution du nombre de personnes protégées de 2015 à 2025

(en milliers)



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

Le nombre des personnes protégées s'est fortement accru à compter de 2023, augmentant de 599 000 personnes en 2023 à 736 000 personnes en 2025. Toutefois, les bénéficiaires de la protection internationale ne représentent que 9,2 % de la population immigrée en France en 2025, et 11,6 % de la population étrangère¹.

b) Une forte augmentation du nombre de titres de séjour délivrés aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire à partir de 2023

Sur cette période, les premiers titres de séjour délivrés aux réfugiés et aux apatrides sont passés de 32 600 à 54 200 titres, soit une hausse de plus de 66 %. La part des apatrides étant marginale, près de 54 000 cartes de séjour d'une durée de 10 ans ont été délivrées².

Les premiers titres délivrés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ont quant à eux été multipliés par 3, passant de 11 800 titres en 2023 à plus de 35 000 en 2025. Ils prennent la forme de cartes de séjour pluriannuelles portant la mention « bénéfice de la protection subsidiaire » d'une durée maximale de 4 ans³. L'évolution du nombre de titres délivrés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire s'explique largement par le

¹ En 2025, selon l'INSEE, 8 millions d'immigrés vivent en France, dont 2,6 millions ayant acquis la nationalité française. La population étrangère vivant en France s'élève quant à elle à 6,3 millions de personnes, et se compose de 5,3 millions d'immigrés n'ayant pas acquis la nationalité française et de 1 million de personnes nées en France de nationalité étrangère.

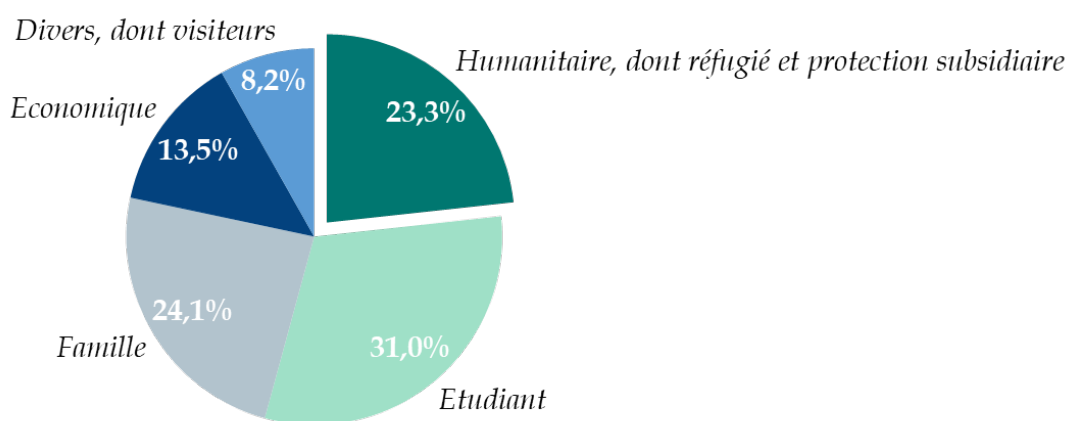
² Un étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue se voit délivrer une carte de résident d'une durée de 10 ans sur le fondement de l'article L. 424-1 du CESEDA.

³ Article L. 424-9 du CESEDA.

changement de statut sollicité par de nombreux Ukrainiens. 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).

Répartition des délivrances des titres de séjour en 2025 par motif

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les chiffres provisoires du ministère de l'intérieur pour 2025

En conclusion, **en 2025, les titres délivrés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire représentent 23 % de l'ensemble des titres de séjour délivrés pour tous motifs. Le motif humanitaire constitue ainsi le 3^{ème} motif de délivrance de titre de séjour en 2025, derrière les motifs économique et familial.**

B. UNE PROCÉDURE D'ASILE COMPLEXE ET SANS CESSE ADAPTÉE POUR FAIRE FACE AUX VOLUMES

1. Une procédure d'asile peu lisible

a) Une procédure d'asile à la frontière peu usitée, refondue par le pacte européen sur la migration et l'asile

(1) La procédure d'asile à la frontière, reposant sur un simple avis de l'OFPPRA, ne concerne jusqu'au pacte européen qu'une part infinitésimale de la demande d'asile

Avant le 12 juin 2026, date d'entrée en vigueur du pacte européen sur la migration et l'asile, l'OFPPRA était **seulement compétent pour émettre un avis sur le caractère irrecevable ou manifestement infondé de la demande d'asile présentée à la frontière**¹.

En pratique, dès lors qu'un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne présentait une demande d'asile à la frontière, la police aux frontières (PAF) le plaçait en zone d'attente si les conditions d'entrée sur le territoire n'étaient pas remplies. La PAF enregistrait la demande d'asile, au moyen d'un procès-verbal, et informait la direction de l'asile de la DGEF ainsi que l'OFPPRA. Ce dernier conduisait un entretien, sur place ou en visioconférence, en présence d'un interprète le cas échéant, et émettait un avis transmis à la direction de l'asile. Sur cette base, **le ministre de l'intérieur émettait une décision de non-admission ou d'admission**² **sur le territoire afin de lui permettre d'y poursuivre son parcours de demandeur d'asile**. En cas d'admission, le maintien en zone d'attente prenait fin et le demandeur d'asile se voyait remettre un visa de régularisation de 8 jours lui permettant de se présenter en GUDA. Les refus d'admission prononcés par le ministre de l'intérieur pouvaient faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif territorialement compétent. Le **taux de refus d'entrée était de près 80 %** en 2024 et 2025.

Toutefois, la procédure d'asile à la frontière applicable jusqu'au 12 juin 2026 ne concernait qu'une **très faible part des demandeurs d'asile, la grande majorité d'entre eux arrivant sur notre territoire par les voies terrestres et de manière irrégulière**.

¹ Article L. 350-1 et suivants du CESEDA.

² En cas d'avis favorable de l'OFPPRA à l'entrée de l'intéressé sur le territoire français au titre de l'asile, le ministre de l'intérieur se trouvait en situation de compétence liée.

Nombre de demandes d'asile formées à la frontière, de décisions d'admission sur le territoire, et la part de ces demandes dans la demande globale, de 2021 à 2025

(en milliers et pourcentage)

	2021	2022	2023	2024	2025
Demandes d'asile à la frontière	1 616	2 416	2 110	1 599	1 712
Décisions d'admission sur le territoire	594	914	614	367	415
Part dans la première demande d'asile globale	1,55%	1,74%	1,43%	1,12%	1,38%

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

Selon les données transmises par la DGEF, **entre 1 600 demandes et 2 400 demandes ont été formées à la frontière sur les dernières années**, représentant **entre 1,12 % et 1,74 % de la demande d'asile globale sur le territoire français**.

(2) La nouvelle procédure d'asile à la frontière prévoit désormais un examen au fond de la demande par l'OFPRA

À l'issue de la **procédure de filtrage**¹ d'une durée maximum théorique de 7 jours, reposant sur des contrôles d'identité, sécuritaire et sanitaire, instaurés par le nouveau pacte européen sur la migration et l'asile², dont l'objectif est de renforcer le contrôle des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne franchissant ses frontières extérieures, une **nouvelle procédure d'asile à la frontière** peut être mise en œuvre. Elle est prévue par le règlement dit « Procédure »³ et se substitue à l'ancienne procédure à partir du 12 juin 2026.

Conformément à l'article 45 dudit règlement, cette procédure d'asile à la frontière rénovée s'applique obligatoirement dans trois cas :

- le **demandeur a établi sa demande sur la base d'un acte frauduleux**, en présentant de fausses informations ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents, s'agissant particulièrement de son identité ou de sa nationalité ;

- il **constitue un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public des États membres** ;

¹ Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817.

² Voir infra s'agissant des principales réformes du pacte ayant trait à l'asile.

³ Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

- il provient d'un pays tiers pour lequel la part des décisions positives dans le nombre total de décisions en matière d'asile est inférieure à 20 % (Tunisie ; Maroc ; Bangladesh...).

Dans les autres cas, le demandeur est autorisé à entrer sur le territoire pour y poursuivre l'examen de sa demande d'asile selon les règles de droit commun.

Cette procédure doit être menée dans un **délai maximal de 12 semaines**, en incluant le traitement d'un éventuel recours juridictionnel. Au-delà, le ressortissant étranger est autorisé à rentrer sur le territoire français.

Le principal changement procédural réside dans le fait que l'OFPRA ne se contente plus d'émettre un avis, mais **devra statuer sur le fond de la demande d'asile présentée à la frontière**, dans un délai de 15 jours. Afin de respecter le délai global de 12 semaines, d'autres délais ont été adaptés¹. Ainsi, le **délai de recours devant la CNDA est de 10 jours**², en lieu et place du délai d'un mois prévu dans le cadre de la procédure nationale sur le territoire. Par ailleurs, **l'introduction du recours devant la CNDA dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière vaut demande d'aide juridictionnelle**³, sauf volonté contraire expresse du requérant, alors que dans le cadre de la procédure nationale, le requérant a 15 jours pour formuler cette demande, qui a un effet suspensif sur le délai de recours juridictionnel.

Pendant la durée de la procédure, les **demandeurs d'asile sont réputés ne pas être entrés sur le territoire et doivent résider dans un des lieux désignés à cet effet**. Dans ce contexte, la France devait mettre en place une « **capacité adéquate** » à hauteur de **615 places**, dont 151 places créées à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle pour mettre en œuvre la nouvelle procédure d'asile à la frontière. **Plus de 30 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts en loi de finances initiale pour 2026 afin de financer la construction de ces places d'hébergement**⁴.

Il apparaît tout d'abord que **les nouvelles infrastructures ne sont pas encore opérationnelles, avec 315 places restants à aménager**. Lors de son audition devant la commission des affaires européennes, le 29 avril dernier, le ministre de l'intérieur, **M. Laurent Nuñez, a précisé que ces places supplémentaires seraient disponibles plutôt fin 2026** et que dans l'intervalle, les personnes faisant l'objet d'une procédure à la frontière seront logées dans les hébergements prévus pour les demandeurs d'asile avec une assignation à

¹ Pour modifier de telles dispositions, le Gouvernement a dû recourir à la procédure de délégalisation devant le Conseil constitutionnel (décision n° 2026-321/322/323 L du 21 mai 2026).

² Article R. 532-10 du CESEDA, modifié par le décret n° 2026-451 du 3 juin 2026 abrogeant l'article L. 342-19 du CESEDA et modifiant les délais de recours devant la Cour nationale du droit d'asile.

³ Décret n° 2026-474 du 11 juin 2026 tirant les conséquences de la délégalisation des dispositions de l'article 9-4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

⁴ Annexe n° 15 Immigration, asile et intégration, Tome III du rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2026.

résidence. Or, en l'absence de vote par le Parlement¹ 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**. Selon les informations transmises par la direction de l'asile de la DGEF, les demandeurs vont donc être orientés à Roissy dans des structures d'hébergement gérées par l'OFII, sous un **régime de liberté**.

Afin de **combler ce vide juridique**, le Gouvernement a élaboré un **système provisoire par décret du 6 juin 2026²**. Il prévoit que le demandeur d'asile **doit se rendre sans délai dans l'hébergement désigné**. S'il refuse de le rejoindre ou s'il s'en absente pendant plus de 48 heures sans justification valable présentée au gestionnaire du lieu d'hébergement, il est réputé ne pas y résider. **En cas d'absence non justifiée de plus de 48 heures**, le gestionnaire du lieu alerte sans délai l'OFII, qui **constate l'absence et en informe l'OFPRA**. Dans ce cas, l'OFPRA considère alors que la **demande d'asile a été implicitement retirée**.

À l'issue de la procédure, **si le demandeur d'asile obtient le bénéfice de la protection internationale, il est autorisé à entrer sur le sol français**. En cas de rejet, le ressortissant étranger relève de la **procédure de retour à la frontière³**. Il est placé en zone d'attente pour une durée maximale de 20 jours, aux fins de son réacheminement par la police aux frontières.

Pour l'heure, la DGEF **n'est pas en mesure d'anticiper si la nouvelle procédure d'asile à la frontière concernera un volume plus important de demandeurs d'asile**. Le rapporteur spécial restera donc vigilant quant à la mise en œuvre de cette procédure et ses effets sur la gestion des demandes d'asile au niveau agrégé. Cette procédure a **au moins l'avantage d'instaurer des délais de traitement des demandes plus resserrés**, dont les apprentissages pourront être étendus à la procédure sur le territoire national.

b) Une procédure d'asile peu unifiée sur le territoire français

(1) La procédure d'asile « de droit commun » sur le territoire français

À son arrivée en France, le demandeur d'asile doit tout d'abord **obtenir un rendez-vous dans une structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA)**, gérée par une association dans le cadre d'un marché public passé par l'OFII. Au regard du volume des flux en Ile-de-France et pour éviter que ne se forment de longues files d'attente devant les SPADA franciliennes, le demandeur doit désormais obtenir un rendez-vous en

¹ Le Sénat a adopté le projet de loi le 20 mai dernier et transmis à l'Assemblée nationale le 21 mai.

² Décret n° 2026-453 du 6 juin 2026 relatif à la mise en œuvre de la procédure d'asile à la frontière prévue par le règlement (UE) 2024/1348 du 14 mai 2024.

³ Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148.

SPADA *via* une plateforme téléphonique de l'OFII. Hors Ile-de-France, le demandeur peut se présenter directement à la SPADA de son lieu de résidence. Si le demandeur ne se présente pas en SPADA dans un délai de 90 jours à compter de son entrée en France, sa demande sera considérée comme tardive. Dans ce cas, les conditions matérielles d'accueil (CMA) lui sont refusées par l'OFII¹ et l'OFPRA peut statuer en procédure accélérée sur sa demande².

Lors du rendez-vous en SPADA³, le demandeur se voit délivrer des informations sur la procédure d'asile ainsi qu'**une convocation pour un rendez-vous en guichet unique des demandeurs d'asile (Guda)**, qui regroupe les services de la préfecture et de l'OFII, **permettant de faire enregistrer leur demande d'asile**. Les délais de convocation en Guda aux fins d'enregistrement de la demande d'asile sont en principe de 3 jours maximum, ce délai étant porté à 10 jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément, en application de l'article L. 521-4 du CESEDA.

Le rendez-vous en Guda **se décompose en deux parties**. Tout d'abord, le **rendez-vous préfecture** : un agent de préfecture contrôle l'identité du demandeur, classe sa demande d'asile (procédure normale, procédure accélérée⁴ ou procédure Dublin) et lui délivre une attestation de demande d'asile⁵. À cette étape de la procédure, les empreintes du demandeur sont prises. Si celui-ci a déjà été identifié dans un autre pays de l'Union européenne, un entretien aura lieu et la personne sera placée en procédure Dublin. La préfecture enverra alors une demande de prise en charge à ce pays. Ensuite, le **rendez-vous OFII** intervient : un agent de l'OFII évalue les besoins et les vulnérabilités, présente les conditions matérielles d'accueil (allocation pour demandeur d'asile – ADA – et hébergement éventuel), propose une offre de prise en charge (document qui indique aux demandeurs ses droits le temps de l'examen de sa demande d'asile), oriente vers un hébergement et délivre une carte pour le versement de l'allocation pour demandeur d'asile.

¹ Article L. 551-15, 4° du CESEDA.

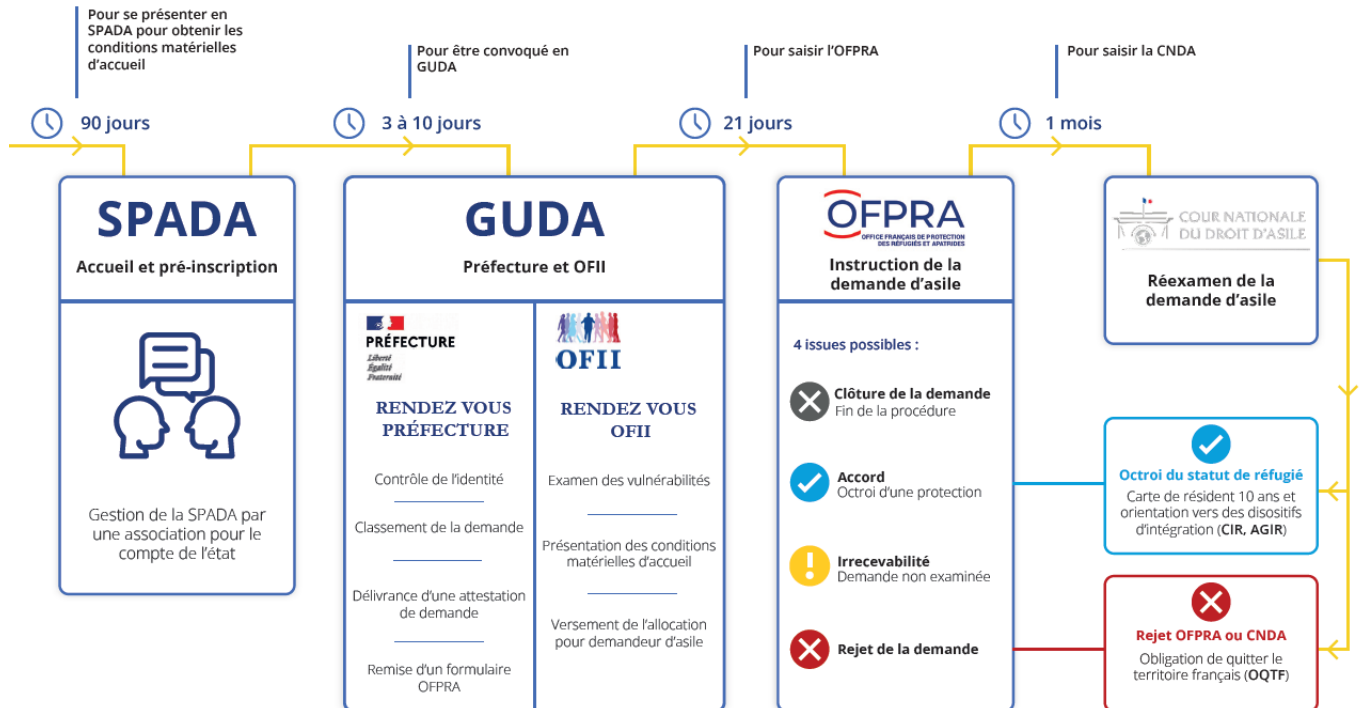
² Article L. 531-27, 3° du CESEDA.

³ Outre la pré-inscription qui s'opère en SPADA, cette structure est également chargée de l'accompagnement des personnes non hébergées par l'OFII, en domiciliant le demandeur d'asile, c'est-à-dire en lui donnant une adresse stable pour la réception des courriers, et en les accompagnant dans les démarches d'asile. À la fin de la procédure, si l'OFPRA ou la CNDA rend une décision définitive favorable, la SPADA doit mettre en relation les bénéficiaires de la protection internationale avec l'OFII en vue de la signature du contrat d'intégration républicaine, informer quant aux différentes démarches d'ouverture de droits et accompagner dans les démarches de demande de titre de séjour. En cas de décision défavorable, la SPADA informe sur l'aide au retour volontaire ou l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine, proposées par l'OFII.

⁴ Les différents cas de placement en procédure accélérée sont prévus aux articles L. 531-24 et L. 531-26 du CESEDA. L'OFPRA a toujours la possibilité de reclasser la demande en procédure normale en cours d'instruction s'il l'estime nécessaire.

⁵ Les durées des attestations sont variables selon les procédures : en procédure normale, l'attestation est valable 10 mois, puis renouvelable tous les 6 mois ; en procédure accélérée, la durée de validité est de 6 mois, puis renouvelable tous les 6 mois.

Procédure de demande d'asile sur le territoire français hors département du Val d'Oise (95), la Guyane et Mayotte



Source : commission des finances du Sénat

Après l'enregistrement, le **dossier de demande d'asile doit être renvoyé à l'OFPRA dans un délai de 21 jours**, avec notamment le formulaire remis en GUDA complété et le récit en français des motifs de la demande d'asile. Une lettre d'introduction est envoyée par l'OFPRA au demandeur, avec un numéro de dossier associé. **En principe, l'OFPRA convoque le demandeur d'asile à un entretien personnel**, mené par un officier de protection avec l'assistance d'un interprète. Il peut s'en dispenser pour des raisons tenant à la situation médicale du demandeur ou bien s'il s'apprête à prendre une décision reconnaissant au demandeur la qualité de réfugié à partir des éléments en sa possession¹.

Outre l'octroi de la protection ou bien le rejet de la demande à l'issue de l'instruction, l'OFPRA peut **aussi déclarer la demande d'asile irrecevable** si le demandeur bénéficie déjà d'une protection dans un autre État ou si aucun élément nouveau n'est présenté à l'appui d'une demande de réexamen². Il peut aussi **clôturer l'examen de la demande** en cas de retrait de la demande

¹ Article L. 531-12 du CESEDA.

² Article L. 531-32 du CESEDA.

d'asile ou si aucune demande n'a été introduite auprès de l'OFPRA dans le délai de 21 jours.

En cas de refus de protection par l'OFPRA, l'intéressé peut **former un recours juridictionnel devant la CNDA dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision**¹. Un décret du 3 juin 2026² a réduit à 10 jours le délai de recours contre les décisions de l'OFPRA rendues dans le cadre de la procédure accélérée ou contre les décisions d'irrecevabilité.

Cette juridiction statue en plein contentieux³, ce qui signifie qu'elle ne se contente pas d'apprécier la légalité de la décision au moment de son édition, mais qu'elle **réexamine l'ensemble de la demande d'asile**, au besoin en tenant compte des éléments, arguments et documents dont le demandeur n'aurait pas fait état devant l'OFPRA. Ses décisions d'annulation ont pour effet d'accorder automatiquement le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire au demandeur d'asile, sans que le dossier doive à nouveau être examiné par l'OFPRA. Enfin, la CNDA rend ses décisions en premier et dernier ressort, le Conseil d'État étant dès lors compétent pour connaître des recours à l'encontre des décisions de la CNDA, sur lesquelles il exerce un contrôle de cassation.

- (2) Une procédure particulière mise en œuvre dans le Val-d'Oise avec la constitution d'un pôle territorial France asile

Pour les demandeurs d'asile qui résident dans le **Val-d'Oise**, une **procédure particulière s'applique**. Après le passage en SPADA, les demandeurs d'asile doivent se rendre à l'espace France asile, situé à Cergy, qui a ouvert ses portes le 19 mai 2025. Cet espace regroupe les services de la préfecture, de l'OFII et de l'OFPRA et permet de procéder, dans un même lieu de façon concomitante, à l'enregistrement de la demande d'asile, à l'ouverture des droits pour les demandeurs et à l'introduction de la demande devant l'OFPRA.

L'article 62 de la **loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration**⁴ permet le **déploiement de pôles territoriaux dénommés « France asile »**, sur l'ensemble du territoire français, **après la mise en place de trois sites pilotes**⁵. Alors que deux autres sites pilotes devaient ouvrir à Metz et Toulouse, seul celui de Cergy a pour l'instant vu le jour.

Après les rendez-vous avec la préfecture et l'OFII, le demandeur d'asile a directement un entretien avec un agent de l'OFPRA, qui procède à l'introduction de la demande d'asile, le recueil des coordonnées et l'état civil, ainsi que le choix de la langue souhaitée pour tous les futurs échanges avec

¹ Article R. 532-10 du CESEDA.

² Décret n° 2026-451 du 3 juin 2026 abrogeant l'article L. 342-19 du CESEDA et modifiant les délais de recours devant la Cour nationale du droit d'asile.

³ CE, Sect. 8 janvier 1982, M. Aldana Barrena, n° 24948, publié au recueil Lebon.

⁴ Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

⁵ Article L. 121-17 du CESEDA.

l'OFPPRA. Postérieurement à ce premier contact, **le demandeur d'asile peut toujours compléter son dossier jusqu'à l'entretien personnel** mené par un officier de protection, **qui ne peut intervenir avant un délai de vingt et un jours à compter de l'introduction de la demande d'asile.**

(3) Les spécificités procédurales applicables à la Guyane et Mayotte

En **Guyane**, l'**article R. 591-6 du CESEDA** permet une adaptation des modalités de traitement de la demande d'asile par arrêté du ministre en charge de l'asile **en cas d'augmentation significative du niveau de la demande d'asile constatée sur une période de trois mois**, dans les conditions prévues par l'article R. 591-7 dudit code. Sur cette base juridique, le ministre de l'intérieur a activé l'application d'un régime procédural dérogatoire en Guyane par **arrêté du 27 janvier 2026¹**, et ce jusqu'au 31 décembre 2026, modifiant ainsi le circuit de saisine de l'OFPPRA. Le demandeur d'asile dispose d'un **délai de 7 jours**, au lieu de 21, pour **introduire sa demande auprès de l'OFPPRA**, qui doit en principe statuer dans un délai de 21 jours. La décision de l'OFPPRA est remise en main propre à l'intéressée, au lieu d'être notifiée par voie postale.

Par ailleurs, le délai de demande dite « tardive » pour demander l'asile sur le territoire guyanais est réduit à 60 jours, au lieu de 90 jours sur le reste du territoire français.

En outre, en tant que région ultrapériphérique, si la Guyane se voit appliquer le droit de l'Union européenne, elle n'appartient pas à l'espace Schengen ni au système Dublin. Ainsi, **le règlement « Dublin »**, prévoyant les règles de détermination de l'État membre responsable de l'instruction de la demande d'asile dans l'Union européenne, **ne s'applique pas.**

À **Mayotte**, le régime particulier d'examen des demandes d'asile est fixé par l'**article R. 591-12-1 du CESEDA**, et ressemble largement au régime applicable en Guyane lorsque celui-ci est adapté. À titre d'exemple, un ressortissant étranger dispose également uniquement de 7 jours à Mayotte pour déposer sa demande.

Il apparaît ainsi que **la procédure d'asile en France est largement fragmentée**, avec un système d'asile à la frontière, une procédure uniforme en métropole, mais qui commence à se complexifier avec la superposition des GUDA et des pôles territoriaux France asile selon les départements, et une procédure fortement dérogatoire dans plusieurs territoires ultra-marins. Il en découle **un système illisible, tant pour les demandeurs d'asile que nos concitoyens.**

¹ *Arrêté du 27 janvier 2026 portant application de l'adaptation des modalités de traitement des demandes d'asile dans les conditions prévues à l'article R. 591-6 du CESEDA.*

2. Une gestion de l’asile largement confiée au secteur associatif

Une des caractéristiques premières de l’asile en France est la large place faite aux associations dans le parcours de la demande d’asile : du premier accueil à l’hébergement et l’accompagnement des demandeurs d’asile, de l’hébergement des réfugiés à leur insertion sociale et professionnelle, en passant par leur formation linguistique et civique, **les associations sont omniprésentes** à tous les stades de la procédure d’asile.

Selon la Cour des comptes¹, en cumulé, toutes sources de financement confondues de la mission « Immigration, asile et intégration », les crédits versés aux associations au titre de l’hébergement et de l’accompagnement des demandeurs d’asile – et des réfugiés vulnérables – hébergés représentaient 850 millions d’euros en 2023.

Cette enquête de la Cour des comptes, réalisée à la suite d’une demande de la commission de finances du Sénat, **a permis de confirmer de nombreux constats, auxquels le rapporteur spécial souscrit². La place centrale accordée aux associations n’est pas associée à un niveau de contrôle et d’évaluation toujours suffisant.**

3. Une procédure d’asile de nouveau adaptée par le pacte européen

Le pacte européen sur la migration et l’asile comprend neuf règlements et une directive³. Présenté à la Commission européenne en septembre 2020, il a été adopté définitivement par le Parlement européen le 10 avril 2024, puis par le Conseil de l’Union européenne le 14 mai 2024. Il prévoit notamment un **renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l’Union européenne**, avec l’instauration de procédures de filtrage, avec contrôles d’identité, et d’asile à la frontière, une **optimisation des modalités d’examen des demandes d’asile** et de leur répartition entre États membres *via* un **nouveau mécanisme de solidarité**, et, enfin, un renforcement des **garanties accordées aux demandeurs**.

Outre la réforme de la procédure d’asile à la frontière déjà évoquée, le pacte affecte également la procédure sur le territoire français, avec un **recours accru à la procédure accélérée**. Celle-ci deviendrait désormais obligatoire pour les demandes tardives et celles formées par les ressortissants de pays dont le taux de protection est inférieur à 20 % à l’échelle de l’Union.

¹ *Les missions, le financement et le contrôle par l’État des associations intervenant au titre de la politique d’immigration et d’intégration, Communication à la commission des finances du Sénat, décembre 2024.*

² *Rapport d’information n° 326 (2024-2025), déposé le 11 février 2025, Pour suite à donner à l’enquête de la Cour des comptes, sur les missions, le financement et le contrôle par l’État des associations intervenant au titre de la politique d’immigration et d’intégration.*

³ Directive (UE) 2024/1346 ; Règlement (UE) 2024/1347 ; Règlement (UE) 2024/1348 ; Règlement (UE) 2024/1349 ; Règlement (UE) 2024/1350 ; Règlement (UE) 2024/1351 ; Règlement (UE) 2024/1356 ; Règlement (UE) 2024/1358 ; Règlement (UE) 2024/1359.

Les demandes de ressortissants provenant de « pays d'origine sûrs » (POS) seraient toujours dans le champ de la procédure accélérée, mais le pacte étend la liste des États désignés comme tels, avec l'adoption d'une liste européenne des POS. Cette liste comprend des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie et la Turquie) et sept autres États : le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Kosovo, le Maroc et la Tunisie. Ainsi, **les procédures accélérées pourraient représenter 60 % des cas devant l'OFPRA, contre 45 % actuellement**¹.

De plus, le pacte **modifie les règles relatives aux conditions matérielles d'accueil** (CMA)². Jusqu'ici, l'accès aux CMA était lié à l'enregistrement de la demande d'asile. Désormais, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) sera versée dès la présentation de la demande en SPADA ou à la frontière. Par ailleurs, les CMA ne pourront être retirées que dans des cas bien plus limités, seulement lorsque le demandeur a manqué gravement ou de façon répétée au règlement du centre d'hébergement ou s'est comporté de manière violente ou menaçante dans le centre d'hébergement. Dans les autres cas où un retrait s'appliquait jusqu'alors, en cas de fuite par exemple, le pacte impose seulement une limitation des CMA, avec le seul retrait de l'allocation journalière. En effet, le pacte scinde désormais l'ADA en deux parties, dont l'une deviendrait une « allocation journalière ».

Enfin, le pacte **accorde de nouvelles garanties aux demandeurs d'asile tout au long de la procédure**, comme par exemple l'obligation de traduction de documents pertinents à l'instruction des demandes d'asile, l'envoi de la transcription de l'entretien devant l'OFPRA, avant la prise de décision³, de nouvelles garanties accordées aux mineurs, qui pourront, à leur demande, faire l'objet d'un entretien spécifique, en plus de l'entretien avec leurs parents, ou encore l'obligation d'organiser un entretien avant de retirer la protection internationale.

C. DES DÉLAIS ENCORE INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉS, CONTENUS PLUTÔT GRÂCE L'ALLOCATION DE MOYENS RÉCENTS QU'À LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES ENGAGÉES PAR LE LÉGISLATEUR

Dans le projet annuel de performances de la mission « Immigration, asile et intégration », il apparaît que le **Gouvernement s'est fixé un délai moyen global de l'ensemble de la procédure d'asile**, en incluant les procédures contentieuses éventuelles, **de 6 mois**.

¹ *Rapport n° 617 (2025-2026) de MM. David Margueritte et Olivier Bitz, déposé le 13 mai 2026.*

² *Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013.*

³ *Cet envoi était effectué jusqu'à présent de façon concomitante à la décision.*

Le règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union a réaffirmé un tel objectif à l'échelle de l'Union européenne, son **article 35** disposant que l'autorité responsable veille à ce que la procédure d'examen au fond, lorsqu'elle n'est pas soumise à une procédure accélérée, soit conclue dès que possible et **au plus tard dans les six mois à compter de l'introduction de la demande**.

Si l'OFPRA s'efforce de statuer dans les meilleurs délais, il apparaît que cette instance administrative statue à elle seule quasiment dans un délai de 6 mois, rendant dès lors impossible pour l'heure le respect d'un tel délai au niveau agrégé tous stades de procédure confondus.

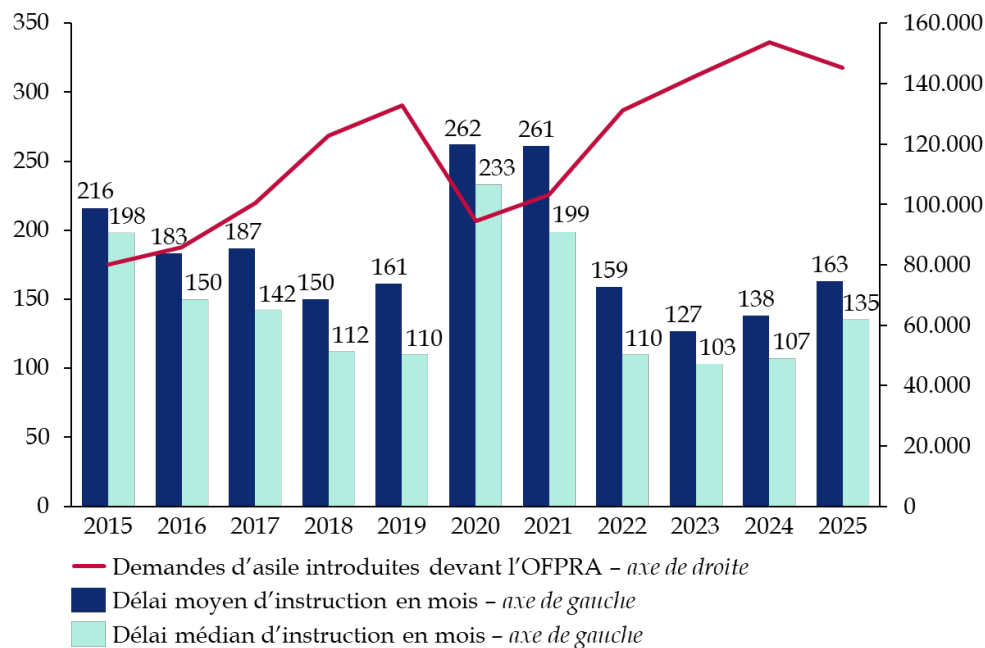
1. Les délais moyens d'instruction par l'OFPRA n'ont jamais réussi à descendre en-deçà de 4 mois

a) Une baisse timorée des délais d'instruction à appréhender toutefois au regard du doublement de la demande d'asile

(1) Un délai moyen qui s'établit à plus de 5 mois en 2025, et qui peut aller jusqu'à plus de 6 mois en cas de convocation individuelle du demandeur d'asile

De 2015 à 2025, les délais moyens d'instruction par l'OFPRA sont passés de 216 jours, soit plus de 7 mois à 163 jours, soit 5,3 mois. Ce chiffre demeure toutefois bien loin de la cible de 120 jours fixée par le projet annuel de performances pour l'année 2025. En l'espace de dix ans, le **délai moyen n'a jamais été plus bas** que celui constaté en 2023, de l'ordre de **4,2 mois**. Le **début d'année 2026 est marquée par une baisse des délais moyens d'instruction**, avec un délai constaté de 147 jours en février 2026.

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



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

Cette baisse très sensible des délais appelle trois remarques.

En premier lieu, l'ampleur de la baisse des délais doit nécessairement être mesurée **à l'aune de la hausse du volume des demandes d'asile**. De 2015 à 2025, les délais moyens n'ont baissé que de 25 %, mais le volume des demandes a quant à lui été multiplié par deux.

En deuxième lieu, le **délai médian a connu une baisse quasi-continue**, hors période de Covid, de 2015 à 2024, et **est bien plus faible que le délai moyen**. Ce dernier est de 135 jours en 2025, ce qui signifie que **la moitié des demandeurs a obtenu une décision de l'OFPPA dans un délai de 4,5 mois** suivant l'introduction de sa demande.

En troisième lieu, le délai synthétique global masque **des délais plus hétérogènes, selon le type de procédure**, avec des **délais bien plus élevés en cas de convocation du demandeur**. Ainsi, en cas de décision d'irrecevabilité suite à une demande de réexamen, le délai moyen est de 16 jours en moyenne en 2025. Lorsque l'OFPPA prend une décision sans convocation du demandeur à un entretien individuel, le délai s'établit à 149 jours, soit 4,8 mois en moyenne pour 2025. En revanche, **lorsque l'OFPPA convoque le demandeur d'asile, le délai d'instruction moyen est de 188 jours en 2025**, ce qui représente **plus de 6 mois**. 131 jours s'écoulent en moyenne entre l'introduction de la demande et la convocation du demandeur¹, puis 57 jours

¹ Ce délai dépend du nombre d'entretiens à organiser et de la disponibilité des interprètes.

sont requis en moyenne pour le traitement du dossier par l'officier de protection¹.

- (2) Outre le volume des demandes, les efforts de déstockage des dossiers pèsent aussi sur les délais

Les efforts de déstockage des dossiers anciens sont aussi de nature à peser sur les délais d'instruction, de sorte que le délai moyen n'est pas uniquement corrélé au niveau des demandes d'asile introduites.

En effet, en 2024, au pic des demandes, le délai moyen d'instruction est de 138 jours. Pour 2025, alors que le niveau des demandes a baissé de plus de 5 %, ce délai moyen est porté à 163 jours. L'augmentation du délai moyen s'explique par la politique de déstockage volontariste de l'OFPRA, qui, si elle est vertueuse à l'échelle de la politique de l'asile, conduit à une augmentation mécanique des délais moyens d'instruction. Entre 2024 et 2025, les stocks ont diminué de près de 11 000 dossiers, pour s'établir à 55 400 dossiers fin 2025. Fin mars 2026, le déstockage se poursuit, avec un niveau de stocks de l'ordre de 40 000 dossiers.

- (3) Une activité décisionnelle sans précédent, mais encore bien inférieure à celle constatée en Allemagne

L'activité décisionnelle n'a jamais été aussi forte. En 2025, l'OFPRA a rendu 156 510 décisions. Cela représente une **augmentation de 10,3 % par rapport à 2024**, avec 14 680 décisions supplémentaires, de 14,7 % par rapport à 2023 (+ 19 780 décisions) et de 16,41 % par rapport à 2022 (+ 20 080 décisions). Cette tendance à la hausse s'affirme depuis l'été 2025, l'activité étant passée **d'une moyenne de 12 500 décisions par mois entre janvier et août à 14 100 sur les quatre derniers mois de l'année.**

L'Office se rapproche ainsi des objectifs de son contrat d'objectifs et de performances (COP) pour les années 2024-2026. Le différentiel est de 4 410 décisions par rapport à la cible du COP, de l'ordre de 161 000 décisions en 2025, soit un écart de - 2,7 %, alors qu'il était en 2024 de 13 158 décisions, soit - 8,5 %, par rapport à la cible fixée de 155 000 décisions.

Cette dynamique se poursuit en 2026 : l'OFPRA a rendu 38 500 décisions entre janvier et mars, soit 1 110 de plus que sur la même période en 2025. À titre d'exemple, 14 000 décisions ont été prises en mars 2026, contre 13 180 en mars de l'année dernière.

Si l'OFPRA a intensifié son activité décisionnelle, il apparaît que l'an passé, **l'Office a rendu moitié moins de décisions que son homologue allemand**, le *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF). En effet, **pour 2025, le BAMF a rendu 311 000 décisions²**. La force du BAMF semble

¹ Ce délai est lié à la complexité du dossier, et aux éventuelles informations à recueillir, notamment pour les dossiers signalés au titre d'atteinte à l'ordre public.

² Note de législation comparée précitée.

résider, d'une part, dans son **implantation territoriale diffuse** sur tout le territoire allemand, puisqu'il comprend un réseau décentralisé d'une **cinquantaine d'antennes**, et, d'autre part, dans l'ampleur de ses effectifs, avec **9 800 agents employés par le BAMF¹ en 2025**. Depuis 2024, les effectifs ont augmenté de plus de 1 100 ETP, dont une grande partie pour absorber la gestion des demandes d'asile.

b) La hausse massive des effectifs dans un contexte budgétaire plus que contraint a permis de maîtriser les délais d'instruction

Entre 2019 et 2025, les effectifs de l'OFPPA sont passés de 843 à 1 065 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une augmentation de plus de 26 % des effectifs. Rien que sur les deux dernières années, les projets de loi de finances ont alloué 77 ETP supplémentaires, permettant ainsi **29 créations de postes en 2025 et 48 en 2026**, dont 41 nouveaux officiers de protection et 7 agents affectés à la nouvelle procédure d'asile à la frontière à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle.

Selon l'OFPPA, l'augmentation de sa capacité décisionnelle entre 2024 et 2025 résulterait pour 40 % de la création de 29 emplois d'officiers de protection sur l'année 2025 et, pour 60 %, de gains de productivité en interne.

Au regard des créations supplémentaires de postes permises par la loi de finances pour 2026², **l'objectif d'activité décisionnelle de l'OFPPA, initialement prévu à 165 000 décisions pour 2026, a été révisé à la hausse avec 174 000 décisions attendues.** Lors de son audition par le rapporteur spécial lors du projet loi de finances pour 2026, M. Alain Espinasse, directeur général de l'OFPPA, a émis des réserves quant à l'atteinte de cet objectif « à marche forcée ».

À l'aune des créations massives de postes sur ces dernières années, d'autant plus dans un contexte de fortes contraintes budgétaires ayant affecté toutes les missions du budget général de l'État, le rapporteur spécial estime que l'intensification de l'activité décisionnelle de 11 000 décisions apparaît aussi raisonnable que nécessaire. L'allocation de nouveaux moyens pour l'OFPPA doit s'accompagner de la démonstration de son efficacité, d'autant que le législateur a ouvert la voie à une optimisation de l'instruction des demandes d'asile avec la création des pôles territoriaux France asile.

¹ Tous les employés ne sont pas dédiés à la procédure d'asile, le BAMF exerçant plusieurs compétences au-delà de la gestion de l'asile, avec l'intégration des personnes migrantes et les politiques de retour et de réinstallation notamment. Près d'un tiers était affecté à la gestion des demandes d'asile en 2021 selon le Conseil européen pour les personnes réfugiées et exilées (Ecre).

² Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

c) Des délais d'instruction prometteurs pour l'espace France asile de Cergy, qui demeure pour l'instant le seul pôle territorial déployé sur le territoire

Il apparaît que **l'OFPRA ne s'est pas vraiment saisi de la possibilité offerte par la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration de créer trois sites pilotes** réunissant les services préfectoraux, de l'OFII et de l'OFPRA¹, **seul celui de Cergy étant pour l'heure en activité.**

Pourtant, **les premiers chiffres communiqués au rapporteur spécial apparaissent très satisfaisants du point de vue de la réduction des délais de procédure, avec des coûts de lancement du site assez réduits.** Il apparaît que le montant des travaux sur les trois sites pilotes de Cergy, Metz et Toulouse se sont élevés à 0,26 million d'euros financés *via* une subvention spécifique prévue en loi de finances. **D'après les informations communiquées par l'OFPRA, le rapporteur spécial comprend donc que les sites de Metz et Toulouse sont prêts du point de vue des infrastructures.** Les développements informatiques de ces trois sites ont quant à eux été évalués à 0,55 million d'euros en 2024.

Par ailleurs, **la réduction des délais de procédure, qui avait animé à titre principal l'esprit de la réforme, est pleinement réalisée.** 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.** En **janvier 2026**, ce délai a légèrement augmenté à **95,5 jours.** Plusieurs facteurs expliquent la réduction des délais constatée dans ce pôle territorial : la suppression du délai de 21 jours d'envoi du formulaire de demande d'asile à l'OFPRA, le fait que les informations nécessaires peuvent être recueillies à un stade précoce de la procédure, dont le choix de la langue, et le caractère récent de ce pôle territorial, avec des stocks de dossiers anciens nuls.

Face à cette réussite logistique et les effets constatés sur les délais, le rapporteur spécial peine à comprendre les raisons du non-déploiement pour l'heure des autres sites pilotes. Lors de son audition par le rapporteur spécial, la direction de l'asile de la DGEF a indiqué que : « *Il n'est, à ce jour, pas établi de calendrier de déploiement de sites additionnels* ». La raison invoquée par la DGEF et l'OFPRA est **l'absence d'ETP dédiés à cet effet.** **Au regard des faibles effectifs de l'OFPRA présents au pôle territorial de Cergy (5 ETP)², le rapporteur spécial n'explique pas pourquoi sur les 48 créations de postes opérées dans la dernière loi de finances, aucun ETP n'a été fléché pour permettre le déploiement d'autres espaces France asile.** Par suite, le rapporteur spécial estime que les prochaines créations de postes pour l'OFPRA devront prioritairement être fléchées vers les sites pilotes de Metz et de Toulouse, d'autant que la DGEF n'a pas indiqué être confrontée à des problèmes d'infrastructures, qui pourraient expliquer un calendrier différé de

¹ Voir supra.

² Une cheffe de pôle (catégorie A) et quatre auditeurs d'introduction des dossiers (catégorie B).

déploiement des sites. **Seul un problème d'effectifs ayant été soulevé, cela n'apparaît pas vraiment dirimant pour le rapporteur spécial.**

2. Des délais de jugement contenus devant la Cour nationale du droit d'asile, dont la performance demeure encore perfectible

a) Des délais de jugement maîtrisés et à la baisse dans un contexte de hausse continue des recours

(1) Un délai moyen constaté toutes procédures confondues de l'ordre de 5 mois à partir de 2024

De 2016 à 2025, le délai moyen constaté, qui est le premier indicateur de suivi de la performance du programme 165 « Conseil d'État et aux autres juridictions administratives », dont relève la CNDA, **est passé de 6 mois et 27 jours à 5 mois et 15 jours**. Si le délai moyen constaté global à la CNDA, c'est-à-dire comprenant aussi bien les délais des procédures normales que des procédures accélérées, s'est dégradé en 2019 à raison d'une forte augmentation des recours adressés à la Cour, et de nouveau en 2020 du fait de la crise sanitaire ayant suspendu puis fortement perturbé le rythme normal des audiences, le délai moyen constaté a été progressivement ramené autour de 6 mois, pour atteindre 5 mois et 9 jours en 2024.

La maîtrise du délai moyen masque en réalité des délais légaux non respectés. En effet, **la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile** a introduit une différenciation de la procédure selon le type de dossier, en créant, à côté de la formation collégiale, une formation à juge unique compétente pour connaître des recours des demandeurs d'asile dont la demande a été placée en procédure accélérée devant l'OFPRA ou qui a fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité. Le législateur a également prévu **des délais de jugement variables selon les procédures**, avec un **délai de cinq mois pour les formations collégiales** et un **délai de cinq semaines pour les formations à juge unique**¹. En 2025, les délais moyens constatés sont largement supérieurs à ces objectifs, avec un **délai de 6 mois et 9 jours en procédure normale** et de **4 mois et 7 jours en procédure accélérée**.

Par ailleurs, le **délai moyen constaté est largement supérieur pour les dossiers ultramarins**, et se maintient à un niveau très élevé. Il est passé de 10 mois et 15 jours en 2016 à 9 mois et 16 jours en 2025.

(2) Une augmentation de plus de 50 % du nombre de recours en l'espace de dix ans

L'évolution des délais de jugement doit être appréciée au regard de la hausse des volumes contentieux. **Alors qu'à peine 39 000 recours ont été introduits devant la CNDA en 2015, cette juridiction a eu à connaître en 2025 de plus de 60 000 recours**, reflétant ainsi un **taux de recours très élevé** à

¹ Article L. 532-6 du CESEDA.

l'encontre des décisions de rejet de l'OFPRA. **Pour 2024, ce taux était de plus de 84 %.**

En 2025, les dix pays les plus représentées en termes de nombres de recours sont la Guinée (6 300 recours), la RDC (5 800 recours), la Côte d'Ivoire (4 900 recours), le Bangladesh (4 600 recours), la Turquie (4 200 recours), l'Afghanistan (3 400- recours), le Sri Lanka (2 400 recours), l'Angola (2 000 recours), le Nigéria (1 800 recours) et la Géorgie (1 600 recours). À eux seuls, **ces pays absorbent 62,2 % des recours déposés devant la Cour en 2025.**

(3) Une augmentation de l'activité décisionnelle de la Cour à moyens budgétaires globalement proportionnés

Afin de faire face à cette hausse, la Cour **a augmenté ses capacités de jugement**, en particulier à partir de 2019. Hors année 2020 de crise sanitaire, la CNDA a rendu entre 2019 et 2023 plus de 66 000 décisions par an, **faisant de la CNDA la première juridiction de France en termes de décisions rendues**. De même, le bureau de l'aide juridictionnelle rend environ 60 000 décisions par an depuis 2021. Depuis 2024, le nombre de décisions rendues s'est légèrement tari, notamment du fait de la territorialisation de la Cour¹, mais se maintient à des niveaux très élevés avec près de 62 000 décisions rendues en 2024 et 53 000 décisions rendues en 2023.

L'intensification de l'activité décisionnelle de la Cour a été permise grâce à **l'allocation continue de moyens budgétaires**, qui ont connu une **évolution en phase avec la hausse du nombre de recours**. Comme le relevait la commission des finances en 2024, alors que **le nombre de recours a été multiplié par 2,4 depuis 2010**, les **dépenses** agrégées de personnel et de fonctionnement de la Cour² ont quant à elles été **multipliées par 2,8**.

b) La territorialisation de la CNDA a eu des effets positifs sur la réduction des délais de jugement

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, portait deux réformes structurelles majeures de la Cour, avec, d'une part, la **possibilité de se doter de chambres territoriales**, en complément du siège historique de Montreuil, et, d'autre part, la **généralisation du juge unique**. Le but poursuivi de la réforme était clair : diminuer les délais de jugement, notamment en limitant le nombre de renvois³, qui est traditionnellement élevé à la CNDA, de l'ordre de 30 %.

¹ Voir infra.

² En excluant les dépenses exceptionnelles d'investissement liées au projet d'ampleur de relogement de la CNDA avec le tribunal administratif de Montreuil.

³ Dans son rapport de 2024, le rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'État, M. Christian Billhac avait constaté, à partir des données transmises par le Conseil d'État, que l'absence des parties et les mouvements sociaux expliquent une grande partie des renvois. En 2021 et 2022, ces deux motifs cumulés couvrent à eux seuls respectivement 53,2 % et 49,2 % des renvois.

Ainsi, l'article 70 de la loi précitée a modifié l'article L. 131-3 du CESEDA, qui prévoit désormais que la « Cour peut comprendre, en dehors de son siège, des chambres territoriales. Le siège et le ressort des chambres sont fixés par décret en Conseil d'État ». **La CNDA s'est pleinement saisie de cette possibilité offerte par le législateur.** Les chambres territoriales ont été progressivement déployées à partir de l'automne 2024, et sont désormais au nombre de sept : une à Bordeaux, deux à Lyon, une à Marseille, une à Nancy, une à Nantes et une à Toulouse.

Cette territorialisation a largement contribué à la réduction des délais moyens de jugement, avec des effets visibles dès 2024. En effet, alors que le nombre de recours n'a baissé que de l'ordre de 4 000 entre 2023 et 2025, le **délai moyen constaté a diminué de près d'un mois sur cette période.** Selon la CNDA, « la mise en place de chambres territoriales permet d'améliorer les délais de jugement de la Cour en limitant le nombre de renvois grâce à une plus grande proximité des demandeurs et de la juridiction et en limitant, à terme, la concentration d'un grand nombre d'affaires auprès d'un nombre limité d'avocats, circonstance qui allonge aujourd'hui les délais d'audience des dossiers devant la Cour »¹.

Les dossiers relevant du ressort d'une chambre territoriale représentent 42 % des recours enregistrés et 40 % des dossiers orientés vers une audience publique au 1^{er} trimestre 2026. Avec des capacités d'enrôlement plus importantes dans les chambres territoriales et un taux de renvoi inférieur à celui de Montreuil en 2025 (24 % contre 28 %), **le délai global de traitement au terme du 1^{er} trimestre 2026 est de 5 mois et 20 jours, dont 6 mois et 2 jours à Montreuil et 4 mois et 20 jours en chambre territoriale.**

c) *La généralisation du recours au juge unique n'a pas été pleinement mise en œuvre, si bien que la perspective d'une diminution plus accrue des délais de jugement demeure limitée*

À la différence de la territorialisation de la CNDA, le recours au juge unique a été peu usité, si bien que la tenue d'une audience collégiale continue d'être la norme, pesant ainsi sur les délais moyens de jugement.

Dans la rédaction antérieure du CESEDA, il résultait des dispositions de ce code que la Cour statuait en principe en formation collégiale, sauf dans les cas limitativement énumérés. La loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration procède à une **généralisation du recours au juge unique, qui devient de principe.** L'article L. 131-7 du CESEDA dispose qu'à « moins que, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de formation de jugement désigné à cette fin décide, à tout moment de la procédure, d'inscrire l'affaire devant une formation collégiale ou de la lui renvoyer s'il estime qu'elle pose une question

¹ Réponse de la CNDA au questionnaire du rapporteur spécial lors de son déplacement au siège de Montreuil.

qui le justifie, les décisions de la Cour nationale du droit d'asile sont rendues par le président de la formation de jugement statuant seul »¹.

Si le rapporteur spécial estime qu'il est important que la juge puisse renvoyer à tout moment des affaires en formation collégiale, comme l'avait d'ailleurs souligné la commission des lois au moment du vote du projet de loi², **il regrette en revanche que l'inversion du principe opérée par le législateur n'ait produit que très peu d'effets**. Comme l'a indiqué la CNDA au rapporteur spécial, « le texte le permettant étant très souple », « le renvoi devant une formation collégiale reste important ». Entre 2024 et 2025, la proportion d'audience à juge unique n'a augmenté que de 8 %, passant de 1 359 à 1 469 audiences. Ainsi, **le nombre de décisions rendues par un juge unique n'est que de 27 % en 2025, contre 23 % en 2024 avant la réforme**.

En outre, **la CNDA doit encore poursuivre la dématérialisation de ses procédures pour optimiser ses délais de jugement**. 10 % des requérants continuent encore de saisir le Cour par voie postale.

Pour conclure, **il apparaît que la maîtrise des délais doit impérativement se poursuivre, notamment au stade de la procédure administrative devant l'OFPRA**. De grosses marges de progression apparaissent possibles s'agissant du **délai jusqu'à la convocation du demandeur d'asile à un entretien individuel**. Ce délai moyen de 131 jours est plus de deux fois plus élevé que celui constaté pour rédiger et rendre la décision motivée après l'entretien.

Enfin, **le rapporteur spécial demeure interloqué quant à l'absence de volonté politique de déployer les espaces France asile alors que le délai d'instruction des demandes d'asile à Cergy est minoré, pour l'heure, de 40 % par rapport à la procédure de droit commun devant l'OFPRA**. Au regard des forts enjeux budgétaires attachés à la réduction des délais, **le rapporteur spécial ne comprend pas que 10 ETP n'aient pas été déployés, et ne soient toujours pas envisagés, pour l'ouverture des pôles territoriaux pilotes de Metz et Toulouse, deux ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration**.

¹ Dans le projet de loi initial, il était prévu que le renvoi en formation collégiale n'était possible que si l'affaire « présente des difficultés sérieuses ». Estimant cette condition trop restrictive, le Conseil d'État a suggéré au Gouvernement de modifier cette formulation afin de laisser à la Cour la plus grande latitude dans la décision d'inscrire l'affaire au rôle d'une formation collégiale. C'est ainsi que la formulation de « question qui le justifie », proposée par le Conseil d'État, a été retenue dans le texte finalement déposé et adopté.

² Rapport n° 433 (2022-2023) de Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnacarrère, déposé le 15 mars 2023.

Recommandation n° 2 : Réduire les délais tant au niveau de l'OFPRA que de la CNDA (renforcement de la dématérialisation des procédures, déploiements de tous les espaces France asile pilotes et accroître le recours au juge unique comme le prévoyait la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration) (OFPRA, CNDA).

3. Une maîtrise des délais impérative car consubstantielle à la réduction des dépenses d'asile

Outre le coût humain que représentent des délais de jugement trop longs, il faut aussi relever **leur coût non négligeable pour les finances publiques**. La maîtrise des délais de jugement est d'autant plus nécessaire que **tout allongement a des conséquences budgétaires majeures sur la charge financière supportée par la mission « Immigration, asile et intégration »**, et bien au-delà de cette mission dès lors que le coût global de l'asile est difficile à évaluer dans son ensemble¹ au regard des données disponibles, parfois lacunaires, fournies par les différentes administrations de l'État.

Si l'on s'en tient au seul coût des demandeurs d'asile en attente d'une décision de l'OFPRA ou, éventuellement de la CNDA, dans le périmètre de la mission « Immigration, asile et intégration »², le **coût mensuel moyen de la prise en charge des demandeurs d'asile en attente d'une décision s'élève en 2025 à près de 94 millions d'euros**, selon les données transmises par la direction de l'asile de la DGEF³.

¹ Voir infra.

² À l'action 2 « Garantie du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile ».

³ Celle-ci est partie du postulat que l'ensemble des dépenses réalisées et soutenues par l'action 2 du programme 303 concernait des demandeurs d'asile, très majoritairement, en cours de procédure d'instruction de leur demande d'asile. Isoler les dépenses aux seuls demandeurs d'asile en attente d'une décision de l'OFPRA ou de la CNDA n'est pas modélisable en l'état.

Le coût mensuel de la prise en charge des demandeurs d'asile en 2025

(en millions d'euros)

Type de dépense	Dépense mensuelle	Dépense annuelle exécutée
Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)	33	395,5
Centres d'accueil et d'examen de la situation (CAES)	5,1	61,4
Hébergements d'urgence pour demandeur d'asile (HUDA)	25,7	308,3
Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)	3,1	37,7
Allocation pour demandeur d'asile (ADA) et frais de gestion	18,2	218,2
Accompagnement social des demandeurs d'asile	0,4	4,7
Fonctionnement de l'OFPRA	8,4	100,8
Total	93,9	1 126,6

Source : commission des finances, d'après les données transmises par la direction de l'asile de la direction générale des étrangers en France

Par suite, diminuer d'un mois le délai d'instruction ou jugement pourrait ainsi produire une économie d'un montant de l'ordre de 94 millions d'euros, équivalent, par comparaison, à 85 % du budget annuel de l'OFPRA¹.

¹ La commission des finances avait déjà fait un tel constat en 2024 s'agissant du budget de la Cour nationale du droit d'asile. (*Rapport d'information n° 604 (2023-2024), au nom de la commission des finances sur la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), par M. Christian Bilhac, sénateur*). Les dépenses pour les demandeurs d'asile s'élevaient pour 2023, hors fonctionnement de l'OFPRA, à 91 millions d'euros, ce qui représentait le budget de la CNDA.

II. LE COÛT DE L'ASILE AUGMENTE PLUS RAPIDEMENT QUE L'ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASILE

A. UN COÛT AGRÉGÉ DIFFICILE À ÉVALUER, EN RAISON DE L'ÉPARPILLEMENT DES DONNÉES BUDGÉTAIRES ET DU CARACTÈRE PEU QUANTIFIABLE DE CERTAINES DÉPENSES

1. Un coût estimable de l'asile avoisinant 2 milliards d'euros en 2025

a) L'asile représente la majorité des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

Au sein de la mission « Immigration, asile et intégration », les **dépenses d'asile représentent la majorité des crédits**. En prenant **uniquement en compte les crédits de l'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile »**, qui financent notamment les dépenses d'hébergement et d'aides allouées aux demandeurs d'asile ainsi que la subvention pour charge de service public de l'OFPRA, ceux-ci représentent déjà près de 70 % des crédits de la mission en 2025. En effet, sur les 2 milliards d'euros de crédits de paiement ouverts en 2025 pour la mission « Immigration, asile et intégration », l'action 2 en a capté 1,4 milliard. Dans le projet de loi de finances pour 2026, avec une dotation globalement stable par rapport à 2025, les crédits de l'action 2 représentent 64 % des crédits totaux de la mission.

À cela s'ajoute également **les dépenses d'intégration spécifiquement dédiées aux réfugiés via le programme d'accompagnement global et individualisé des demandeurs d'asile (AGIR)**, imputées sur le programme 104. Ces dernières ne sont pas clairement identifiées dans les documents budgétaires. Selon les données transmises par la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité, elles se sont situées entre 2 et 53 millions d'euros entre 2022 et 2025.

b) L'asile irrigue largement d'autres missions budgétaires, avec des effets quantifiables seulement sur certaines d'entre elles

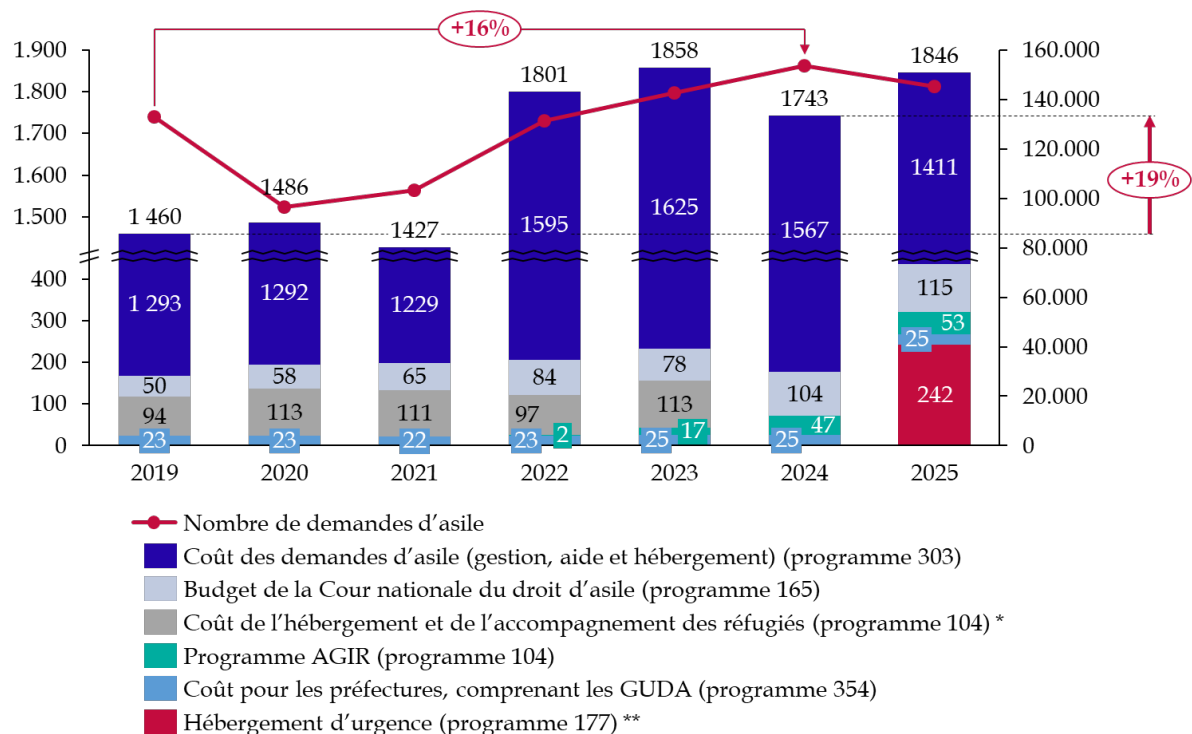
Le financement du système d'asile dépasse largement le périmètre de la mission « Immigration, asile et intégration » et a des incidences sur de nombreuses missions.

Tout d'abord, l'asile a **des effets évidents sur les dépenses des préfectures**, dès lors qu'elles sont en première ligne de la procédure d'asile au stade de l'enregistrement des demandes. Selon les données transmises par la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (Dmates) du ministère de l'intérieur, l'accueil en GUDA représente un coût s'élevant entre 6,5 millions d'euros et 8,3 millions d'euros entre 2019 et 2025, principalement du fait des dépenses de personnel. Hors GUDA,

la gestion de l'asile en préfecture est passée d'un montant de 16,1 millions d'euros en 2019 à 17,2 millions d'euros. Ainsi, **pour l'année 2025, les dépenses d'asile imputées sur le programme 354 « Administration territoriale de l'État » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » se sont élevés à 25 millions d'euros.**

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

(en millions d'euros et pourcentage)



* Depuis la loi de finances initiale pour 2024, les dépenses liées à l'hébergement et l'accompagnement des personnes réfugiées, auparavant imputées sur l'action 15 « Accompagnement des réfugiés » du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », ont été basculées sur l'action 2 du programme 303.

** En ce qui concerne les dépenses d'hébergement d'urgence imputées sur le programme 177 et qui relèvent de la DIHAL, cette dernière ne dispose de données sur le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés hébergés dans les dispositifs de droit commun qu'à partir de 2025. Le programme d'accompagnement global et individualisé des demandeurs d'asile (AGIR) a été lancé en 2022, d'où l'absence de dépenses antérieures à cette date.

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

Ensuite, le budget de la CNDA relève du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Toutefois, le projet annuel de performance ne retraçant que les dépenses de personnel de la Cour, il faut se référer au document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de

l'intégration » pour connaître le budget global de cette juridiction¹. Il ressort ainsi que le budget de la CNDA dépasse les 100 millions d'euros sur les deux dernières années.

Par ailleurs, au-delà du dispositif national d'accueil, et il s'agit d'un constat récurrent et structurel, il apparaît que **de nombreux demandeurs d'asile sont hébergés dans les structures de droit commun de l'hébergement d'urgence, qui relèvent du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires »**. En mai 2025, une revue générale des dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence² relevait qu'« *au minimum 8 000 demandeurs d'asile seraient ainsi actuellement hébergés dans des structures non dédiées* ». Selon les éléments transmis par la DIHAL, **en décembre 2025**, au sein des hébergements d'urgence généralistes, **11 % des personnes hébergées sont des réfugiés et 6 % des demandeurs d'asile, soit respectivement 14 300 et 7 800 personnes**. En se basant sur un coût moyen journalier de l'ordre de 30 euros, tous dispositifs confondus, et au regard des 22 100 demandeurs d'asile et réfugiés présents dans ces hébergements³, **il est possible d'estimer à 242 millions d'euros ce coût pour le programme 177 en 2025**. En revanche, la DIHAL ne dispose pas de données antérieures à 2025.

En prenant en compte l'intégralité de ces dépenses, le coût de l'asile estimé par la commission des finances à partir des données agrégées s'élève à 1,85 milliard d'euros en 2025.

Dans la mesure où il est impossible de retracer le coût de l'hébergement généraliste d'urgence des demandeurs d'asile et des réfugiés avant 2025, il convient **de prendre les années 2019 à 2024 pour apprécier l'évolution du coût de l'asile, à périmètre de dépenses identique**. Sur cette période, **les dépenses ont augmenté de 19 %, ce qui est supérieur de 3 points à l'augmentation des demandes d'asile**.

Enfin, **ce coût de l'asile tel qu'estimé par la commission des finances n'est que très a minima**. Il n'inclut pas les dépenses médicales des demandeurs d'asile et des réfugiés, ni les dépenses d'aide sociale des réfugiés, ni les dépenses de scolarisation éventuelle de leurs enfants, ni les dépenses de police nécessaires pour exécuter les obligations de quitter le territoire français lorsque les demandeurs sont déboutés du droit d'asile. Ces dépenses sont par nature très difficile à quantifier, et **des estimations fiables ne sont pas possibles en l'état des données disponibles**.

¹ Rapport d'information n° 604 (2023-2024), au nom de la commission des finances sur la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), par M. Christian Billhac, sénateur.

² Revue générale des dépenses de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration sur le budget de l'hébergement d'urgence, mai 2025.

³ En considérant que le nombre de demandeurs d'asile et de réfugié est resté à ce niveau sur toute l'année 2025.

2. Une augmentation des coûts d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, qui représentent la moitié des coûts identifiés

a) Une augmentation imputable à la hausse des prix des nuitées d'hébergement dans un contexte de réduction continue des places financées à partir de 2022

Au titre du bénéfice des conditions matérielles d'accueil (CMA), les demandeurs d'asile **peuvent être hébergés dans le dispositif national d'accueil (DNA)**. Il regroupe différents types de centres, principalement pour les personnes en instance de demande d'asile, mais comprend aussi des places à destination des réfugiés vulnérables :

- **les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)** 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 ;

- **les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)** 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 ;

- **l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA)**. Une part de ce dispositif, offrant des prestations et des conditions d'accueil similaires à celles observées en CADA, est considérée comme de l'hébergement pérenne, permettant une prise en charge des demandeurs tout au long de leur procédure. Les structures n'offrant pas un tel niveau de prestations, tels que les dispositifs hôteliers, sont quant à elles destinées à accueillir, à titre transitoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle dans un hébergement pérenne. 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 ») ;

- **les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH)** 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.

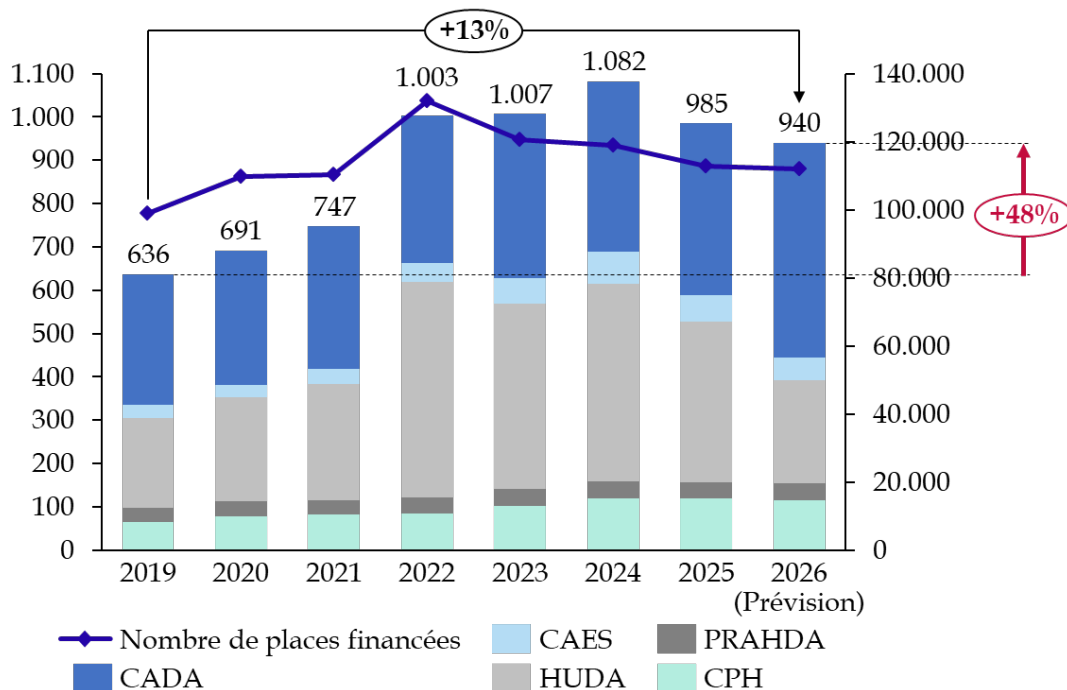
Le tarif journalier d'une place d'hébergement d'un demandeur d'asile est déterminé par la DGEF, qui **fixe annuellement un tarif de référence**. Il permet d'orienter les dialogues de gestion et de déterminer l'enveloppe budgétaire allouée à chaque région. Dans le respect de l'enveloppe allouée, chaque direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) effectue ensuite des procédures de tarification par centre. Par

exemple, lors de son déplacement en Seine-Saint-Denis au CADA de Livry-Gargan, l'association Coallia gestionnaire de ce centre a mentionné au rapporteur spécial que les financements alloués étaient de 21,72 euros par jour en 2024 et 20,84 euros par jour en 2025, ce qui représente respectivement un coût annuel de l'ordre de 7 900 euros et 7 600 euros pour un demandeur d'asile dans ce centre.

Sur la période 2019-2025, les crédits exécutés pour l'hébergement dans le cadre du DNA ont fortement augmenté (+ 48 %), passant de 636 millions d'euros à 940 millions d'euros. De 2022 à 2024, ce coût a même dépassé un milliard, pour atteindre 1,1 milliard d'euros en 2024.

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

Pour autant, le nombre de places dans le DNA n'a connu qu'une hausse de 13 % sur la même période, passant d'à peine 99 000 places en 2019 à un peu plus de 111 000 places en 2025. À partir de 2022, le parc se réduit même de façon continue, avec une réduction significative de plus de 12 000 places de 2024 à 2025¹. L'année 2026 procède de nouveau à une

¹ En incluant tous les types d'hébergement pour les réfugiés : les CPH mais aussi la catégorie des « autres types d'hébergement », qui comprend un peu moins de 1 000 places, principalement dans les régions en tension.

suppression de plus de 1 400 places dans le DNA, et à la transformation de places HUDA en places CADA suite à une recommandation de la Cour des comptes de juillet 2024¹, afin de bénéficier du fonctionnement des CADA encadré par le code de l'action sociale et des familles, en lieu et places du régime des HUDA, financés par subventions.

Cette augmentation des crédits exécutés dans un contexte de baisse du volume du parc d'hébergement résulte de la hausse des coûts des nuitées. Entre 2019 et 2024, les coûts unitaires moyens de la nuitée ont augmenté dans tous les types d'hébergement, sauf dans les CAES. En ce qui concerne les CADA, le coût moyen de la nuitée est passé de 18,94 euros en 2019 à 21,66 euros en 2024, soit **une augmentation de 14 % en cinq ans**. S'agissant des CPH, alors que le coût de la nuitée était de 20,16 euros en 2019, il est de 28,74 euros en 2024, ce qui représente **une augmentation de 43 %**². Les coûts moyens constatés en 2024 sont supérieurs aux coûts cibles tels que fixés par la DGEF (21,35 euros pour les CADA et 27,45 euros pour les CPH en 2024).

Les tarifs des nuitées ont été **revalorisés** pour tenir compte **des effets de l'inflation et pour couvrir les coûts des revalorisations salariales dans le cadre du Ségur social en 2022 et du Ségur pour tous en 2025**. Ce dernier devrait représenter un coût additionnel d'environ 20 millions d'euros³ pour toutes les structures d'hébergement des demandeurs d'asile financées par le programme 303 « Immigration et asile ».

b) Une contraction dommageable des hébergements collectifs

Selon l'OFII, **au 31 mars 2026, seulement 13 % des capacités du DNA sont des hébergements collectifs**. S'agissant plus spécifiquement des CADA, uniquement 17 % des capacités sont constituées en hébergements collectifs, le reste étant organisé en diffus. Ainsi, **83 % des CADA se situent dans des immeubles dans le parc locatif privé sans services communs d'accompagnement des demandeurs d'asile**.

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

Tout d'abord, le bâti structurel des équipements collectifs est bien **plus adapté à la rotation** des demandeurs d'asile et **évite les problèmes de voisinage**, qui peuvent être constatés au sein des immeubles d'habitation. De plus, l'hébergement collectif **fluidifie le travail des travailleurs sociaux** en permettant un meilleur accompagnement, avec un apprentissage du français

¹ Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement*, juillet 2024.

² Ces données sont extraites de la revue générale des dépenses précitée sur le budget de l'hébergement d'urgence.

³ Revue générale des dépenses de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration sur le budget de l'hébergement d'urgence, mai 2025.

et une transmission des valeurs républicaines plus rapide. Il économise, en outre, le temps de trajet entre les logements et bureaux des travailleurs sociaux, d'autant qu'un arrêté du 26 mars 2026¹ prévoit que les structures d'accueil n'ont plus le droit de prendre en charge les frais de transport des personnes hébergées. Enfin, **des coûts de remise en l'état des logements très importants au départ des occupants dans les hébergements dans le parc locatif privé** ont été soulignés par plusieurs entités gestionnaires². Des crédits non reconductibles peuvent être accordés, à titre exceptionnel, par les DDETS ou la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl), pour réaliser des travaux importants. Dans ce cadre, le CADA de Livry-Gargan a reçu une enveloppe de 20 000 euros en 2025.

c) Une hausse bienvenue du taux d'hébergement, qui n'empêche pas un déversement vers les dispositifs d'hébergement d'urgence généraliste

Selon les données transmises par la DGEF, le **taux d'hébergement** des demandeurs d'asile éligibles aux CMA a évolué **de 58 % en 2022 à plus de 72 % en 2025**. L'OFII a précisé au rapporteur spécial que ce taux vaut pour l'hébergement au sein du DNA, et qu'au mois de décembre 2025, 80,4 % des allocataires de l'ADA étaient hébergés. À la fin de l'année 2025, **la part de demandeurs d'asile éligibles non hébergés dans le DNA est ainsi de 19,6 %**.

Pour autant, **le taux d'occupation des différentes structures d'hébergement est quasiment de 100 % en 2025**³, illustrant ainsi la **saturation des dispositifs d'hébergement**. Particulièrement en Ile-de-France, **alors que cette région a attiré à elle seule 21 % du flux des primo-demandeurs d'asile en 2025, après orientation régionale, celle-ci ne dispose que d'à peine 17 % des places du DNA**. En décembre 2025, selon les données transmises par l'OFII, l'Ile-de-France comptait 18 560 places financées, pour un volume national d'un peu plus de 109 000 places.

¹ Arrêté du 26 mars 2026 relatif au contrat de séjour entre le gestionnaire du centre d'accueil pour demandeurs d'asile et le demandeur d'asile accueilli.

² Contribution écrite du groupe SOS Solidarité et propos recueillis auprès de travailleurs sociaux de l'association Coallia lors du déplacement au CADA de Livry-Gargan.

³ Il oscille de 99,1 à 99,4 % selon les structures d'hébergement en 2025 du fait de la vacance frictionnelle de courte durée correspondant à la rotation conjoncturelle des hébergements.

Répartition régionale des places dans le DNA en mars 2026

Région	CADA	CAES	CPH	HUDA	PRADHA	Total
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	6 385	410	1 257	5 163	670	13 885
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	3 616	185	520	1 352	339	6 012
<i>Bretagne</i>	2 632	300	566	1 255	348	5 101
<i>Centre-Val de Loire</i>	2 689	123	433	1 266	206	4 717
<i>Grand Est</i>	5 842	811	928	6 467	679	14 727
<i>Hauts-de-France</i>	3 001	1 015	560	2 504	312	7 392
<i>Île-de-France</i>	5 844	620	4 267	7 319	496	18 546
<i>Normandie</i>	2 717	278	516	2 051	282	5 844
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	5 111	505	868	2 585	647	9 716
<i>Occitanie</i>	4 939	485	689	2 232	595	8 940
<i>Pays de la Loire</i>	3 088	390	711	2 451	259	6 899
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	3 479	380	601	2 812	297	7 569
Total	49 343	5 502	11 916	37 457	5 130	109 348

Source : OFII

Les **présences indues¹** dans les structures d'hébergement participent également de la saturation du dispositif, et demeurent élevées, en particulier dans certaines régions (Pays-de-la-Loire, Ile-de-France et Occitanie). En 2025, **le taux de présence indue demeure toujours élevé, de l'ordre de 10 %**, réparti entre 6,6 % pour les bénéficiaires de la protection internationale, et 3,1 % pour les personnes déboutées. Dans le cadre de la refonte des normes de conventionnement des CADA en 2026, la DGEF a porté l'objectif de réduction de ce taux à 4 % pour les personnes protégées et 3 % pour les personnes déboutées de l'asile. **Le rapporteur spécial sera attentif aux effets des différentes actions mises en œuvre par la DGEF, notamment le dépôt plus systématique de référés mesures-utiles devant le juge administratif par les services déconcentrés, pour réduire la présence indue.**

Une telle saturation du DNA, avec près de 20 % de demandeurs éligibles non hébergés, conduit mécaniquement à un report des demandeurs dans les dispositifs d'hébergement d'urgence généralistes relevant du programme 177². Comme le relevait l'OFII, cela « ne veut pas dire que ceux-ci ne bénéficient d'aucun hébergement, chez un tiers ou même dans le dispositif d'hébergement d'urgence de l'État »³.

¹ Conformément aux dispositions de l'article L. 511-11 du CESEDA, les déboutés du droit d'asile doivent quitter leur hébergement au terme du mois au cours duquel leur droit de se maintenir sur le territoire français a pris fin.

² Voir supra.

³ Réponses au questionnaire complémentaire adressé à l'OFII.

L'absence de données fiables sur le nombre de demandeurs d'asile et des réfugiés présents dans le système d'hébergement d'urgence généraliste est systémique et est regrettée depuis longtemps par le Sénat¹, et plus récemment par les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration².

Or, une telle situation a **des effets délétères, tant pour le financement des structures généralistes, que pour l'intégration des demandeurs d'asile.** En effet, tout d'abord, **un hébergement de l'ensemble des demandeurs d'asile au sein du DNA permettrait de libérer des capacités dans l'hébergement d'urgence généraliste, dans le respect du principe de spécialité budgétaire.** D'un point de vue budgétaire également, le coût moyen journalier en hébergement d'urgence généraliste, de l'ordre de 30 euros en 2025, est plus élevé que les coûts constatés dans le DNA. Ensuite, **l'hébergement des demandeurs d'asile dans une structure dédiée permet leur accompagnement social,** ce qui n'est pas le cas dans les structures d'hébergement d'urgence généraliste. Cela crée donc une différence de traitement entre les demandeurs d'asile, avec des possibilités d'intégration variables selon la structure d'hébergement disponible. Une telle situation ne paraît pas souhaitable au rapporteur spécial.

La DIHAL a seulement pu fournir au rapporteur spécial des données à partir de décembre 2025, en mentionnant 7 800 demandeurs d'asile. En revanche, la DIHAL a indiqué au rapporteur spécial qu'il « *lui est impossible d'estimer la part des personnes déboutées de l'asile dans le parc d'hébergement d'urgence* ».

Pour sa part, la DGEF a précisé que « *les directions territoriales de l'OFII reçoivent mensuellement des signalements de la part des SIAO concernant des demandeurs d'asile présents dans le parc de droit commun aux fins de l'examen d'éligibilité aux conditions matérielles d'accueil et de l'éventuelle orientation dans le DNA. Ainsi, entre 2021 et 2025, sur les 14 444 signalements opérés par les SIAO auprès de l'OFII, 9 438 personnes ont été hébergées par l'OFII* ».

Il apparaît donc qu'en l'espace de cinq ans, les SIAO ont signalé peu de demandeurs d'asile, au regard du volume mentionné par la DIHAL pour l'année 2025. Elle a mentionné au rapporteur spécial que « *les travaux se poursuivent pour améliorer la qualité de la donnée et avancer ainsi dans la fiabilisation des publics hébergés* ».

Afin d'éviter ce phénomène de report vers l'hébergement généraliste, le financement coûteux de places dans des hôtels ou des situations d'errance, qui ont un coût humain et budgétaire significatif, **il convient de maintenir des**

¹ Voir notamment : Rapport d'information n° 614 (2018-2019) fait au nom de la commission des affaires sociales sur le financement public des opérateurs d'hébergement d'urgence, par MM. Guillaume Arnell et Jean-Marie Morisset, sénateurs.

² La proposition n° 12 de la revue générale des dépenses précitée de 2025 vise à identifier les demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste, dont la procédure est en cours d'instruction et les réorienter vers le dispositif national d'accueil qui doit être dimensionné en conséquence.

capacités adaptées aux volumes des demandes. Des pays qui ont trop restreint brutalement leur parc d'hébergement pour demandeurs d'asile ont dû recourir à des nuitées dans des hôtels, au coup par coup de la demande d'asile, avec de graves conséquences pour les finances publiques. Au Royaume-Uni, principalement à raison de ces dépenses d'hébergement, le coût du système d'asile est passé de 450 millions de livres sterling en 2014 à près de 5,5 milliards de livres sterling en 2024¹.

Recommandation n° 3 : Identifier les demandeurs d'asile logés dans les dispositifs d'urgence de droit commun relevant du programme 177 *via* l'amélioration des données collectées par les systèmes d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), afin de clarifier les financements avec les dispositifs de logement spécifiquement dédiés aux demandeurs d'asile relevant du programme 303 (DIHAL, OFII, DGEF).

3. Le volume des autres dépenses est aussi largement soumis à la durée de la procédure

a) Des dépenses d'allocation pour demandeur d'asile (ADA) contrôlées

(1) Un montant de l'ADA gelé depuis sa création

Créée par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile², l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), dont la gestion est confiée à l'OFII, est versée aux demandeurs d'asile d'au moins 18 ans pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande. 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. Les demandeurs d'asile relevant des dispositions du règlement Dublin peuvent également percevoir l'ADA jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande.

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 **6,80 euros par jour pour une personne seule**. Il **augmente de 3,40 euros par membre de la famille supplémentaire**. Le montant supplémentaire, si aucune place d'hébergement n'a été proposée au demandeur, est de 7,40 euros par jour (ce montant est identique, que le demandeur soit seul ou qu'il ait une famille). Ainsi, **le montant mensuel versé à un demandeur d'asile seul est de 206 euros s'il est hébergé et de 432 euros s'il ne l'est pas**.

¹ *The annual financial cost of the UK's asylum system, 2013/2014 to 2023/2024, Jean-Christophe Dumont, OCDE.*

² *Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.*

Un **barème minoré** est applicable en **Guyane et à Saint-Martin**, et seules des aides matérielles sont prévues à **Mayotte**, sous forme de **bons alimentaires** d'un euro par jour.

Montants journaliers de l'ADA, en fonction de la composition familiale et du département d'enregistrement de la demande

Composition familiale	Montant en métropole		Montant journalier total	Montant en Guyane et à Saint-Martin		Montant journalier total
	Allocation journalière	Allocation financière		Allocation journalière	Allocation financière	
1 personne	1,00 €	5,80 €	6,80 €	0,70 €	3,10 €	3,80 €
2 personnes	2,00 €	8,20 €	10,20 €	1,40 €	5,80 €	7,20 €
3 personnes	3,00 €	10,60 €	13,60 €	2,10 €	8,50 €	10,60 €
4 personnes	4,00 €	13,00 €	17,00 €	2,80 €	11,20 €	14,00 €
5 personnes	5,00 €	15,40 €	20,40 €	3,50 €	13,90 €	17,40 €
6 personnes	6,00 €	17,80 €	23,80 €	4,20 €	16,60 €	20,80 €
7 personnes	7,00 €	20,20 €	27,20 €	4,90 €	19,30 €	24,20 €
8 personnes	8,00 €	22,60 €	30,60 €	5,60 €	22,00 €	27,60 €
9 personnes	9,00 €	25,00 €	34,00 €	6,30 €	24,70 €	31,00 €
10 personnes	10,00 €	27,40 €	37,40 €	7,00 €	27,40 €	34,40 €

Source : commission des finances, d'après l'annexe 8 mentionnée à l'article D. 553-10 du CESEDA

Depuis 2015, ce barème n'a **jamais été revalorisé**. Sous l'effet du pacte européen pour la migration et l'asile, un **décret du 12 juin 2026¹ a scindé l'ADA**, avec une allocation journalière et une allocation financière, **mais les montants demeurent inchangés**.

(2) Des dépenses exécutées en baisse pour un nombre d'allocataires globalement stable

Sur la période 2019-2024, les dépenses exécutées sont passées de 498 millions d'euros en 2019 à 374 millions d'euros en 2024, soit une baisse de 124 millions d'euros alors que même que le nombre de bénéficiaires est demeuré stable (149 600 bénéficiaires en 2019 contre 149 150 bénéficiaires en 2024 selon les données transmises par l'OFII²). De même, entre 2024 et 2025, alors que le nombre de bénéficiaires est en baisse de 16 000 individus, ce qui

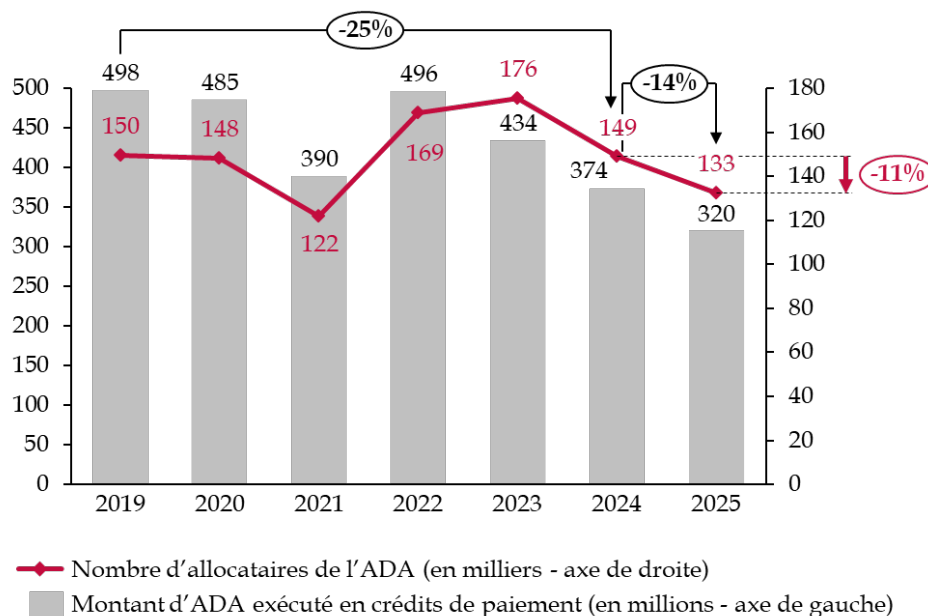
¹ Décret n° 2026-494 du 12 juin 2026 modifiant les dispositions de la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives aux conditions matérielles d'accueil.

² L'OFII a précisé que 149 604 individus demandeurs d'asile étaient allocataires de l'ADA en moyenne chaque mois en 2019. La DGEF a quant à elle mentionné 151 386 individus en 2019. Le rapporteur spécial n'explique pas cette différence de données et s'est basé sur les données de l'OFII qui est le gestionnaire de l'ADA.

représente - 11 % d'allocataires, les dépenses exécutées diminuent de 14 %, passant de 374 millions d'euros en 2024 à 320 millions d'euros en 2025.

En premier lieu, s'agissant du **niveau des dépenses d'ADA**, il apparaît que celles-ci sont **chroniquement sous-budgétées**, nécessitant certaines années la mobilisation de la réserve de précaution des deux programmes de la mission « Immigration, asile et intégration » pour y faire face. Cette tendance est observée sur toute la période 2019-2024 et est donc structurelle. Elle n'est pas uniquement liée au versement de l'ADA à de nombreux ressortissants ukrainiens bénéficiaires de la protection temporaire à partir de 2022, qui ne pouvait pas être anticipé cette année-là au moment de l'élaboration du budget. L'année 2025 inaugure une budgétisation plutôt conforme aux prévisions initiales, avec 218 millions d'euros exécutés en crédits de paiement pour l'ADA, contre 253 millions d'euros budgétés, et 102 millions d'euros exécutés en crédits de paiement pour l'ADA dédiée aux BPT, contre 107 millions d'euros budgétés.

**Évolution des dépenses d'allocation pour demandeur d'asile
au regard du nombre d'allocataires entre 2019 et 2025**



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGEF et de l'OFII

En second lieu, **le nombre globalement stable d'allocataires de l'ADA masque en réalité une évolution significative de la structure du public allocataire**, avec l'éligibilité des BPT à l'ADA à partir de 2022. En effet, entre 2019 et 2024, **le nombre de demandeurs d'asile bénéficiaires de l'ADA** est passé de l'ordre de 150 000 à 92 000 personnes, ce qui représente une **baisse de plus de 37 %**.

Évolution du nombre d'allocataires de l'ADA entre 2019 et 2025

Année	2019		2021	2022	2023	2024	2025
Demandeurs d'asile	149 604	148 353	122 135	100 598	100 939	94 271	92 042
Bénéficiaires de la protection temporaire	0	0	0	68 431	74 174	54 880	40 607
Total	149 604	148 353	122 135	169 029	175 113	149 151	132 649

Source : commission des finances, d'après les données de l'OFII

- (3) Des dépenses maîtrisées à raison du raccourcissement de la durée de versement, de retraits d'allocation plus nombreux suite à des contrôles renforcés

Plusieurs facteurs expliquent des dépenses d'ADA exécutées en baisse.

Tout d'abord, **plusieurs mesures normatives ont permis le raccourcissement de la durée de versement de l'ADA**. La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a permis de mettre fin à la perception de l'ADA dès l'expiration du délai de recours à l'encontre de l'OQTF, dès la décision de rejet de l'OFPRA. Le caractère automatiquement suspensif du recours est supprimé pour les demandeurs d'asile ressortissants de pays d'origine sûrs ayant présenté une demande d'asile, ceux présentant une menace grave pour l'ordre public et ceux ayant présenté une demande de réexamen recevable. Elle a aussi renforcé des échanges d'informations entre les SIAO et l'OFII, permettant ainsi l'arrêt du versement du pécule aux personnes déjà hébergées par l'État. Outre ces dispositions législatives, la **relative maîtrise des délais de procédure a eu aussi des effets à la baisse sur la durée de perception de l'ADA**.

Ensuite, les **efforts budgétaires consentis concernant le parc d'hébergement, maximisés par l'orientation régionale directive, ont permis de minorer la dépense d'ADA¹**.

Enfin, **le contrôle des versements et le recouvrement des sommes indument versées ont été renforcés** au fil des années. Plus de 20 000 contrôles sont ainsi réalisés par an sur la liste des bénéficiaires de l'ADA par l'ordonnateur et l'agence comptable de l'OFII. Selon la DGEF, la mise en œuvre de plans de contrôle annuels renforcés concernant le bien-fondé du versement du montant additionnel destiné aux adultes non-hébergés, la gestion des cessations et refus de l'allocation, la vérification de l'éligibilité des demandeurs et des montants de régularisations calculés a permis **de dégager des indus allant de 23 millions d'euros en 2019 à presque 30 millions d'euros en 2024**.

¹ Le montant additionnel versé aux bénéficiaires des conditions matérielles d'accueil ne pouvant être hébergés par l'État ne l'est plus si la personne est hébergée.

Dans ce contexte, **les cas de cessations et de retrait de l'ADA**, prévus à l'article L. 511-16 du CESEDA, en cas notamment de départ de la région d'orientation déterminée ou du lieu d'hébergement, ou de fraude, **ont augmenté significativement**. Leur nombre est passé **de 46 000 cas en 2022 à près de 61 000 en 2025** selon les données transmises par l'OFII, qui n'a toutefois pas précisé la ventilation par motifs des différents cas.

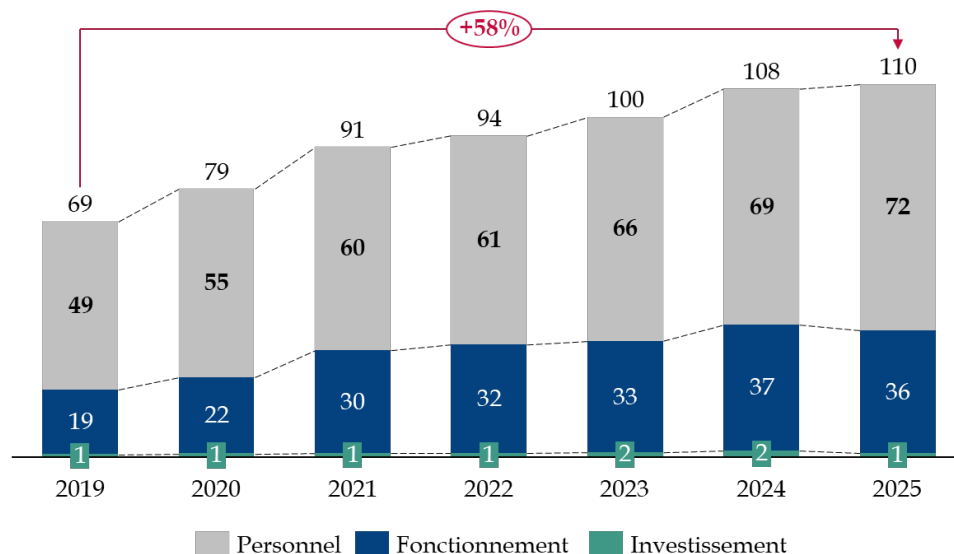
b) Le budget de l'OFPRA a été revalorisé de moitié en l'espace de six ans, principalement à raison du renforcement de ses effectifs

(1) Un budget qui atteint près de 110 millions d'euros en 2025

Alors que le budget de l'OFPRA était de 69 millions d'euros en 2019, il a atteint désormais un niveau de 110 millions d'euros en 2025. Ainsi, sur une période de six ans, le budget de cet opérateur a été revalorisé de 58 %. Dans le projet de loi de finances pour 2026, la dotation programmée pour l'OFPRA s'élève à près de 123 millions d'euros.

Évolution du budget de l'OFPRA entre 2019 et 2025

(en millions d'euros)



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

L'augmentation des dépenses de l'OFPRA est portée à titre principal par les dépenses de personnel. Sur la période 2019-2025, elles progressent de 23 millions d'euros, pour atteindre 72 millions d'euros en 2025. Elles représentent ainsi 66 % du budget de l'OFPRA l'an passé.

Les dépenses de fonctionnement connaissent également une augmentation significative du fait de l'augmentation des **dépenses de frais irrépétibles dûs par l'OFPRA** au requérant en cas de condamnation par la

CNDA. Elles ont été multipliées par sept depuis 2019, passant de 0,9 million d’euros en 2019 à 7,9 millions d’euros en 2025.

Ces dépenses devraient toutefois être limitées en 2026. En effet, afin de garantir leur soutenabilité, **le rapporteur spécial a fait adopter un amendement¹, dans le cadre du vote du projet 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, retenu dans le texte final, et dont le dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel², devrait générer, dès 2026, une **moindre dépense d’environ 4 millions d’euros pour l’État.**

(2) Une augmentation du plafond d’emplois de 240 équivalents temps plein travaillés sur la même période

De 2019 à 2025, le plafond d’emplois de l’OFPPA a évolué de 825 équivalents temps plein travaillés (ETPT) à 1 065 ETPT. Le plafond exécuté est quant à lui passé de 812,4 ETPT en 2019 à 1 064 ETP en 2025, soit une hausse de 253 ETPT. Le taux de consommation des emplois s’établit à 99,9 %, illustrant ainsi la saturation du plafond d’emplois.

Évolution des emplois sous plafond et hors plafond de l’OFPPA entre 2019 et 2025

(en ETPT)

	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	Plafond	Exécution	Plafond	Exécution	Plafond	Exécution	Plafond	Exécution	Plafond	Exécution	Plafond	Exécution	Plafond	Exécution
Emplois sous plafond	825	812,4	987	910,5	1003	995	1003	989,8	1011	1000,7	1036	1030,7	1065	1064
Emplois hors plafond*	18	15,8	18	14,7	15	14,9	15	11,9	14	11	0	7,3	0	1
Total	843	828,2	1005	924,7	1018	1009,9	1018	1001,7	1025	1011,7	1036	1038	1065	1065

* Les emplois hors plafond correspondent majoritairement aux agents de catégorie C du ministère de l’Europe et des affaires étrangères qui, pour des raisons historiques, étaient mis à disposition de l’OFPPA. Ils ont été intégrés au plafond d’emploi de l’établissement dans le courant de l’année 2024.

Source : commission des finances du Sénat, d’après les données de l’OFPPA

Les derniers projets de loi de finances ont en effet consenti des efforts budgétaires massifs pour créer des postes à l’OFPPA, en vue de diminuer les délais d’instruction, et par suite les dépenses à destination des demandeurs d’asile pendant cet intervalle.

La DGEF estime que le recrutement de 48 ETP supplémentaires en 2026 permettra de réduire les dépenses d’ADA, par rapport à une trajectoire établie sans ces recrutements, de 5,8 millions d’euros en 2026,

¹ Amendement n° II-18.

² Décision n° 2026-901 DC du 19 février 2026, Loi de finances pour 2026.

20,3 millions d'euros en 2027 et 38,1 millions d'euros en 2028, **pour un total d'économies brutes de 64,2 millions d'euros**. En retranchant le coût salarial de ces recrutements, à hauteur de 3 millions d'euros par an, **les économies nettes atteignent 55,2 millions d'euros sur la période¹**.

(3) L'OFPRA emploie majoritairement des agents de catégorie A titulaires

La majorité des efforts budgétaires a été destinée à la création de postes d'officiers de protection, qui sont les agents les plus représentés dans les effectifs de l'OFPRA.

En effet, en 2025, **plus de 70 % des agents de l'OFPRA sont de catégorie A, majoritairement affectés à l'instruction des demandes d'asile**. Les agents de catégorie B, qui ne constituaient que 8 % des effectifs en 2022, représentent en 2025 plus de 10 % des effectifs. L'augmentation de la part de ces agents illustre le renforcement du pôle protection, avec le recrutement de rédacteurs de l'état civil. Les agents de catégorie C représentent quant à eux 20 % des effectifs en 2025.

Au 31 décembre 2025, **la proportion d'agents titulaires s'établit à 62,2 %**. Plus de 55 % des agents de catégorie A et B sont titulaires, et plus de 90 % des agents de catégorie C.

c) L'intégration apparaît comme le parent pauvre des dépenses d'asile

Une fois la protection internationale obtenue, deux dispositifs publics sont proposés aux personnes protégées : le **contrat d'intégration républicaine (CIR)**, qui permet de bénéficier de formations linguistiques et civiques², et le **programme d'Accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR)**.

Or, ces dispositifs d'intégration des réfugiés constituent **une part très minime du budget consacré à l'asile**. Sur la période 2019-2025, exceptée l'année 2020 de la crise sanitaire, **les dépenses de formations linguistiques et civiques dans le cadre du CIR ont fluctué entre 100 et 130 millions d'euros**. Dans la mesure où 30 % en moyenne des signataires du CIR sont des bénéficiaires de la protection internationale (BPI), **le coût du CIR pour ce public peut par suite être estimé sur la période entre 30 et 39 millions d'euros**. S'agissant du programme AGIR, depuis son lancement en 2022, son coût n'a jamais dépassé 53 millions d'euros.

¹ Selon les éléments écrits de la direction de l'asile transmis au rapporteur spécial.

² Pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, la signature du CIR est volontaire. En effet, ils font partie des catégories de primo-arrivants dispensés de la signature du CIR.

**Nombre de signataires du CIR, et proportions de BPI signataires
entre 2019 et 2025**

(en pourcentage)

Année	Nombre de signataires	Nombre de BPI signataires	BPI en %
2019	107 402	28 592	26,60%
2020	78 764	20 112	25,50%
2021	108 909	35 194	32,30%
2022	110 080	27 138	24,70%
2023	127 876	38 119	29,80%
2024	114 443	34 895	30,50%
2025	102 871	34 457	33,50%

Source : OFII

Pour 2023 par exemple, les dépenses du CIR s'élèvent à 127,8 millions d'euros¹. Avec 29,8 % de BPI signataires, les dépenses pour ce public représentent 38,1 millions d'euros. Cumulé au coût du programme AGIR de l'ordre de 47 millions d'euros en 2023, **les dépenses de ces deux dispositifs d'intégration s'élèvent à 85 millions d'euros, soit 4,5 % des dépenses identifiées par la commission des finances pour 2023.**

**B. DES COÛTS RÉÉVALUÉS SOUS L'EFFET DES MESURES DU PACTE
EUROPÉEN, AVEC DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES INSTABLES**

En décembre 2024, le plan français de mise en œuvre du pacte a été transmis à la Commission européenne. Son annexe budgétaire a évalué à **508,5 millions d'euros sur la période 2025- 2027 le coût de mise en œuvre des différents piliers du pacte**. S'ajoutent à cela **85,4 millions d'euros de surcroît de dépenses** sur la même période résultant du **nouveau régime des conditions matérielles d'accueil afférentes à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)**. **Pour l'année 2026**, les estimations des coûts de mise en œuvre du pacte étaient donc de l'ordre de **150 millions d'euros**.

Depuis la transmission du plan national de mise en œuvre du pacte à la Commission européenne fin 2024, **certains coûts ont été revus à la baisse**, à raison notamment de l'actualisation des flux de demandeurs d'asile sur la base desquels la construction budgétaire initiale se fondait.

Lors de son audition dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, la DGEF a indiqué que le coût programmé pour 2026 de mise en œuvre du pacte s'élève à 84,8 millions d'euros. 78,7 millions d'euros sont

¹ Apprentissage du français et des valeurs civiques : davantage de moyens et toujours pas davantage de réussite, rapport d'information n° 772 (2023-2024), déposé le 24 septembre 2024, Mme Marie-Carole Ciuntu.

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 »**.

Dans ses réponses au questionnaire du contrôle, soit moins de six mois après l'élaboration de prévisions pour 2026 dans le cadre du projet de loi de finances, la DGEF a fourni au rapporteur spécial de nouveaux coûts actualisés. Le surplus des dépenses d'ADA induites par la transposition du pacte est majoré de plus de 5 millions d'euros¹, de même que le financement de capacités adéquates pour la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile à la frontière. En revanche, les dépenses diverses, liées à l'interprétariat pour tous les demandeurs d'asile en GUDA et de formation des acteurs de l'asile, ont quant à elles été minorées de 5 millions d'euros. À l'échelle de l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile », les dépenses prévues pour 2026 passent donc de 47 à 52 millions d'euros.

Interrogée sur tous les programmes de la mission, la DGEF a uniquement fourni une actualisation des coûts pour l'action 02 du programme 303. En estimant que les coûts pour les autres actions du programme 303 et ceux pour le programme 104 n'ont pas subi de réévaluation, **le coût de la mise en œuvre du pacte pour 2026 serait finalement de près de 90 millions d'euros, contre 84,8 millions d'euros prévus dans la loi de finances pour 2026.**

¹ S'agissant du tendancier pour 2027 du surplus des dépenses d'ADA, alors que 52,3 millions d'euros étaient prévus en 2027, la DGEF a précisé que le surcoût sera plutôt de l'ordre de 63,5 millions d'euros.

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

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

En ce qui concerne **plus particulièrement les incidences budgétaires du pacte pour l'OFPPRA**, la DGEF a maintenu la prévision de 10,9 millions d'euros pour 2026. Alors que l'OFPPRA a mentionné au rapporteur spécial un **risque financier de l'ordre de 50 millions d'euros s'agissant la traduction des documents pertinents à l'examen des demandes d'asile**, et travailler actuellement à une solution d'intelligence artificielle, **ce risque semble être assez minime en se basant sur les éléments transmis par la DGEF**. Dans sa décomposition des coûts de mise en œuvre du pacte pour l'OFPPRA, la DGEF indique 60 000 euros budgétés pour mandater une étude en vue de l'utilisation de l'intelligence artificielle pour traduire des documents et un coût de 5,7 millions d'euros résultant de cette nouvelle obligation de traduire les documents pertinents pour les demandeurs d'asile. Ainsi, **le surcoût est de l'ordre de 6 millions d'euros pour la DGEF, et non de 50 millions d'euros**.

Au regard de ces chiffrages très fluctuants, le rapporteur spécial réitère sa vigilance accrue sur la mise en œuvre budgétaire du pacte européen pour les prochains exercices budgétaires.

C. UN RECOURS ACCRU AUX FONDS EUROPÉENS BIENVENU EN MATIÈRE D'ASILE

1. Une augmentation des crédits du fonds asile, migration et intégration (FAMI) alloués à la France au titre de la politique d'asile

a) Des crédits alloués au titre de l'objectif spécifique « asile » multipliés par cinq par rapport au dernier cadre financier pluriannuel, notamment sous l'effet du pacte européen pour la migration et l'asile

Parmi les différents fonds européens disponibles, **le fonds asile, migration et intégration (FAMI)** est spécifiquement dédié à la politique migratoire. Il contribue à la réalisation de **plusieurs objectifs spécifiques**, dont **le premier** est le **renforcement et le développement du régime d'asile européen commun**, dit « OS 1 ». Pour chaque période couverte par le cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission européenne détermine le montant total du fonds et la répartition par État membre selon des règles spécifiques¹.

Pour la période couverte par le CFP 2014-2020, la dotation initiale de la France était de l'ordre de 265 millions d'euros. Le montant de l'enveloppe finalement allouée pour l'ensemble de la période s'est élevé à près de 571 millions d'euros, dont **69,2 millions d'euros pour l'OS 1 dédié à la politique d'asile**. Sur l'ensemble de ces crédits, 57,6 millions d'euros ont été exécutés, soit une **consommation de 83 %**.

Dans le cadre du **CFP 2021-2027**, la France devait bénéficier d'un montant de 964 millions d'euros, au titre du FAMI, dont **211 millions d'euros pour la politique de l'asile**. Selon les éléments transmis par la DGEF au rapporteur spécial, ce montant doit être révisé, notamment en vue d'intégrer les crédits du pacte européen pour la migration et l'asile au FAMI. **Sous réserve de la validation de la Commission européenne, l'enveloppe allouée au titre de l'OS 1 serait réévaluée à 410 millions d'euros**. Sur les 211 millions déjà alloués, **181 millions d'euros sont déjà programmés** un an avant la fin de la programmation, soit **85,5 % des crédits**.

Eu égard à l'ampleur des projets financés en France et au **bon taux de retour du FAMI pour la France**², de l'ordre de **11 % en 2024**³, **le rapporteur spécial s'associe pleinement aux attentes de la commission des affaires européennes du Sénat, visant à ce que les autorités françaises se mobilisent**

¹ Règlement (UE) 2021/1147 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds «Asile, migration et intégration».

² *Jaune budgétaire, Relations financières avec l'Union européenne*, 2025.

³ *La France a ainsi touché 11 % des dépenses réparties entre les États membres de l'Union européenne et a le 2^{ème} taux de retour le plus élevé, après la Pologne.*

dans le cadre du prochain CFP 2028-2034 afin de préserver le montant attribué à la France au titre du FAMI¹.

b) Des crédits alloués à partir d'appel à projets par la DGEF

En France, le bureau des fonds européens de la DGEF est l'autorité gestionnaire de ces crédits, alloués sur la base **d'appels à projets**. Les thématiques ouvertes dans chaque appel à projet sont décidées par le bureau des fonds européens et la direction de l'asile.

Les structures privées ou publiques intéressées par l'appel à projet déposent un dossier de demande de subvention. S'il est recevable, ce dossier fait l'objet d'une instruction approfondie quant à son éligibilité par la section programmation contrôle du bureau, appuyée par la direction de l'asile, puis il est présenté en comité de programmation pour avis, favorable ou défavorable, et attribution d'un montant. Si le projet est retenu, son montant variera en fonction de la réalisation plus ou moins complète du projet, de la vérification des dépenses éligibles au regard de la réglementation européenne et des corrections apportées par d'éventuels audits.

L'OS 1 **finance particulièrement** la fourniture d'un service d'interprétariat en faveur des demandeurs et des bénéficiaires de protection internationale, convoqués par l'OFPPA à un entretien, l'amélioration de l'accès aux soins pour les demandeurs d'asile par le biais de « rendez-vous santé » de l'OFII, le financement de centres de santé à destination des publics en souffrance psychique liée à l'exil et des victimes de violence et de torture et l'accompagnement de la direction de l'asile dans la mise en œuvre de la partie française du système EURODAC.

La réalisation du projet doit être exactement conforme à l'appel d'offres initial. Dans la négative, les fonds européens ne sont pas versés intégralement. Dans le cadre d'audits, certains porteurs de projet sont même amenés à devoir rendre les fonds alloués, et ce plusieurs années après la réalisation du projet. Le bureau des fonds européens a récemment renforcé ses effectifs afin de réduire le taux de correction de la réalisation des projets, pour limiter le rappel des fonds européens.

2. Une hausse subséquente des crédits issus du FAMI dans le financement de la mission « Immigration, asile et intégration »

Ainsi, sur la période 2019-2026, les crédits européens représentent dans ce contexte une part non-négligeable des ressources de la mission « Immigration, asile et intégration ». Ils **bénéficient principalement et de manière croissante au programme 303 « Immigration et asile »**. En 2025, l'enveloppe du FAMI pour le programme 303 s'élève à 134 millions d'euros et

¹ *Rapport d'information n° 606 (2025-2026) fait au nom de la commission des affaires européennes, par M. Ronan Le Gleut et Mme Audrey Linkenheld, sénateur et sénatrice, 7 mai 2026.*

représente dès lors 7,2 % de la ressource combinée des crédits de la loi de finances et du FAMI.

La tendance est inverse pour le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». L'enveloppe FAMI connaît un pic en 2022, à hauteur de près de 61 millions d'euros, puis décroît au cours des années suivantes¹.

Évolution de la part des crédits du FAMI dans les ressources de la mission « Immigration, asile et intégration » entre 2019 et 2026*

(en crédits de paiement, en millions d'euros et pourcentage)

Année	Mission			Programme 303			Programme 104		
	LFI	FAMI	% FAMI	LFI	FAMI	% FAMI	LFI	FAMI	% FAMI
2019	1 688,40	60,9	3,60%	1 279,70	26,9	2,10%	408,7	34	7,70%
2020	1 812,30	34,7	1,90%	1 380,90	11,8	0,80%	431,4	22,9	5,00%
2021	1 841,90	54,7	3,00%	1 410,90	22,3	1,60%	431	32,4	7,00%
2022	1 896,50	101,4	5,30%	1 459,50	40,8	2,70%	437	60,6	12,20%
2023	2 009,10	100,9	5,00%	1 465,90	48,1	3,20%	543,2	52,8	8,90%
2024	2 156,50	91,8	4,30%	1 725,10	79,6	4,40%	431,4	12,2	2,70%
2025	2 081,20	153,3	7,40%	1 715,10	133,9	7,20%	366,1	19,3	5,00%
2026	2 130,60	84	3,90%	1 766,70	70,8	3,90%	363,9	13,2	3,50%

* La colonne « % FAMI » indique la part des crédits du FAMI dans la ressource combinée des crédits de la loi de finances initiale et de l'enveloppe FAMI.

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

Concernant le programme 303, sur les 53 millions d'euros exécutés en 2025 au titre du FAMI, 8 millions d'euros ont été exécutés sur l'action 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière », les 45 millions d'euros restants ayant bénéficié à l'action 02 « Garantie du droit d'asile », ce qui représente près de 85 % des crédits.

3. Une utilisation des crédits du FAMI particulièrement en soutien des actions de l'OFPRA

En effet, les crédits du FAMI bénéficient largement aux actions de l'OFPRA, qui a même un ETP dédié à ces appels d'offres au sein du bureau des affaires internationales et européennes. Entre 2019 et 2025, l'Office a été l'opérateur de sept projets cofinancés au titre du FAMI, principalement pour des prestations d'interprétariat pour les entretiens de demandes d'asile et des missions de relocalisation et de réinstallation menées à l'étranger.

La part des crédits du FAMI dans les ressources de l'OFPRA est passée d'à peine 2 % en 2019 à 14,5 % en 2025. Pour 2026, le budget de l'OFPRA intègre une prévision de 6,3 millions d'euros de financements

¹ Une partie significative de la baisse des crédits du FAMI sur le programme 104 s'explique par le transfert des crédits de l'action 15 dédiée à l'accompagnement des réfugiés vers le programme 303 à compter de 2024.

européens (5,7 millions d'euros au titre d'un acompte pour le cofinancement de dépenses d'interprétariat réalisées en 2025 et 0,6 million d'euros pour le programme de relocalisation et de réinstallation exécuté entre 2022 à 2024). Il sera également candidat à l'appel à projets qui devrait être lancé pour financer les mesures de mise en œuvre du pacte européen pour la migration et l'asile.

**Évolution du montant du FAMI et de sa part dans les ressources totales
de l'OFPRA* entre 2019 et 2025**

(en millions d'euros et en pourcentage)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Montant reçu du FAMI	1,39	1,2	1,97	0,37	0,068	6,35	16,32
Ressources totales de l'OFPRA	71,7	83,43	93,14	93,04	99,44	108,46	112,13
Part du FAMI dans les ressources totales	1,94%	1,44%	2,12%	0,40%	0,07%	5,85%	14,55%

* Les ressources totales sont constituées des crédits alloués dans le cadre de la loi de finances et au titre du FAMI.

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

En conclusion, **le rapporteur spécial recommande d'accroître le recours aux financements européens, en améliorant le taux de consommation des crédits du FAMI et en veillant à réduire le taux de correction, pour limiter le rappel des fonds européens plusieurs années après que le projet soit fini.**

Recommandation n° 4 : Accroître le recours aux financements européens par le biais des appels à projets du Fonds Asile, migrations et intégration (DGEF).

III. L'APRÈS DEMANDE D'ASILE : ENTRE DÉVOIEMENT ET INTÉGRATION EN DEMI-TEINTE

A. UNE ABSENCE DE SUIVI DES DÉBOUTÉS DE L'ASILE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

1. Des OQTF encore plus faiblement exécutées s'agissant des déboutés de l'asile, en l'absence de données disponibles

- (1) Une absence de chiffres fiables relatifs au nombre d'étrangers déboutés du droit d'asile

Dans ses réponses au questionnaire du contrôle budgétaire, la DGEF a indiqué **ne pas disposer de données sur le nombre de personnes déboutées de l'asile destinataires d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF)**, eu regard aux outils statistiques actuellement à sa disposition. Par suite, elle a aussi mentionné **ne pas disposer de données précises sur le taux d'exécution des OQTF aux personnes déboutées du droit d'asile**. La DGEF a seulement fourni le **nombre d'éloignements d'étrangers en situation irrégulière déboutés de l'asile ayant fait l'objet d'une OQTF sur le fondement du 4° de l'article L. 611-1 du CESEDA** : « *L'autorité administrative peut obliger un étranger à quitter le territoire français lorsqu'il se trouve dans les cas suivants (...) 4° La reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été définitivement refusé à l'étranger ou il ne bénéficie plus du droit de se maintenir sur le territoire français en application des articles L. 542-1 et L. 542-2 (...)* ». Ces éloignements s'établissent à **2 419 en 2023, 3 815 en 2024 et 3399 en 2025¹**.

De son côté, le département des statistiques, des études et de la documentation (DSED), rattaché à la DGEF, a communiqué le **nombre d'OQTF prononcées contre les déboutés du droit d'asile**, ainsi que le **nombre de mesures exécutées contre des déboutés du droit d'asile suite à une OQTF**, alors que la DGEF avait indiqué ne pas disposer de données précises. Selon ces données, les **mesures exécutées à la suite d'une OQTF** sont de **2 250 en 2023, 3 297 en 2024 et 2 815 en 2025**.

¹ Le rapporteur spécial avait demandé des données sur la période 2019-2025, mais seules des données à partir de 2023 ont été fournies.

OQTF prononcées et exécutées à l'encontre des déboutés du droit d'asile

(en pourcentage)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
OQTF prononcées contre des déboutés du droit d'asile (1)	39 717	30 366	36 124	36 981	40 013	39 843	35 430
Mesures exécutées contre les déboutés du droit d'asile (1)	3 940	2 179	1 793	2 343	3 485	4 535	4 310
dont mesures prononcées suite à une OQTF (1)	2363	1495	1116	1192	2250	3297	2815
Taux d'exécution	6%	5%	3%	3%	6%	8%	8%
Mesures d'éloignement exécutées suite à une OQTF prise sur le fondement du 4° de l'article L. 611-1 du CESEDA (2)	NC	NC	NC	NC	2419	3815	3399

(1) Données transmises par la DSED.

(2) Données transmises par la DGEF dans ses réponses au questionnaire du contrôle. Les données des années 2019 à 2023 sont non communiquées (NC).

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de la DGEF du DSED

Interrogée sur ces données contradictoires avec le DSED dans un questionnaire complémentaire, **la DGEF les a justifiées par des différences de catégories juridiques**. Les OQTF exécutées sur le fondement du 4° de l'article L. 611-1 du CESEDA visent une catégorie juridique bien précise, à savoir les personnes dont la protection internationale a été définitivement refusée et les personnes qui ne bénéficient pas du « droit au maintien » sur le territoire français. La catégorie de « demandeur d'asile débouté » aurait quant à elle une « *vocation bien plus large* » ne reposant pas directement sur un fondement légal du CESEDA et « *ne permet pas de recenser de manière exhaustive l'ensemble des étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement pour un autre motif, et dont la demande d'asile a été rejetée. Cela peut concerner par exemple un étranger éloigné sur le fondement d'une interdiction judiciaire du territoire qui se verrait refuser le statut de réfugié à l'issue d'une demande d'asile déposée durant sa rétention administrative aux fins d'exécuter l'interdiction du territoire* ».

À partir de cette différence établie par la DGEF, il devrait en résulter des chiffres d'éloignements plus élevés s'agissant de la catégorie générique « demandeur d'asile débouté », par rapport à la catégorie plus précise relevant du 4° de l'article L. 611-1 du CESEDA. Cela a même été admis par la DGEF dans ses réponses au questionnaire : les chiffres de la catégorie « demandeur d'asile débouté » « *devraient donc être supérieurs à ceux relatifs aux « OQTF L. 611-1, 4° »* ». Or, ce n'est pas le cas au regard des données transmises.

Il ressort de ces données beaucoup d'incohérence et de confusion, si bien que le rapporteur spécial considère qu'il n'existe aucun suivi à la DGEF du nombre de personnes déboutées de l'asile visées par une OQTF, et encore moins de suivi statistique concernant leurs exécutions. Même s'agissant des données relatives aux OQTF prises sur le fondement du 4° de l'article L. 611-1 du CESEDA, la DGEF a été très laconique, et les données sont plus que partielles. Une telle absence d'outil statistique est très dommageable pour améliorer le taux d'exécution des OQTF des personnes déboutées de l'asile.

(2) Un taux d'exécution des OQTF pour les déboutés de l'asile infinitésimal

En 2015, la Cour des comptes avait estimé que **96 % des personnes déboutées resteraient en France**¹. Plus de dix ans après, **le rapporteur spécial constate que la situation a très peu évolué** au regard du taux d'exécution extrêmement faible des OQTF à destination des personnes déboutées de l'asile.

En se basant sur les données transmises par le DSED du ministère de l'intérieur, **il ressort que le taux d'exécution des OQTF prononcées pour les déboutés de l'asile s'établit entre 3 et 8 % sur la période 2019-2025**, soit un **taux moyen de 5,5 %**. Pour rappel, le taux d'exécution générique des OQTF est de l'ordre de 10 %, avec un taux de 10,6 % en 2025. **Les personnes arrivées au titre de l'asile et qui sont déboutées restent donc pour leur grande majorité sur le territoire français, nonobstant la décision de l'OFPRA et éventuellement de la juridiction administrative.**

Recommandation n° 5 : Instaurer un suivi des obligations de quitter le territoire français à destination des déboutés de l'asile, afin de permettre une exécution réelle (DGEF).

2. L'arrivée en France par l'asile constitue aussi une voie d'immigration familiale et économique, illustrant ainsi le dévoiement de ce droit constitutionnel

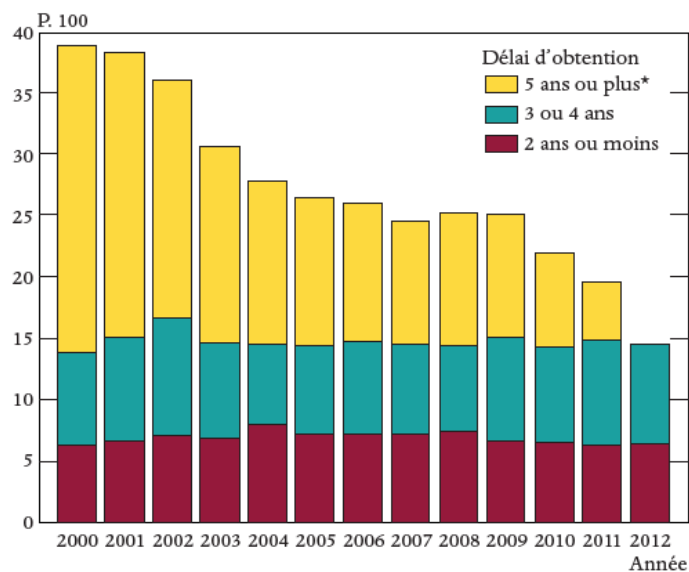
Outre l'alimentation de l'immigration illégale, les déboutés de l'asile peuvent ensuite obtenir un titre de séjour sur un autre fondement, mais un tel phénomène est difficile à quantifier au regard de la faiblesse des données disponibles. **Des études ont toutefois permis de corroborer le constat que les déboutés du droit d'asile s'orientent vers d'autres titres de séjour et peuvent obtenir *in fine* un titre de séjour sur un autre fondement.**

Il apparaît ainsi que **près d'un quart des demandeurs d'asile sont admis au séjour pour un autre motif que l'asile**². 7 % des demandeurs d'asile obtiennent un autre titre de séjour en moyenne dans les deux ans qui suivent le dépôt de leur demande d'asile.

¹ *Cour des comptes, référé, L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, 30 juillet 2015.*

² *L'admission au séjour des demandeurs d'asile en France depuis 2000, Hippolyte d'Albis et Ekrame Boubtane, Population & Sociétés, février 2018 (bulletin mensuel d'information de l'Institut national des études démographiques).*

Part des demandeurs d'asile qui obtiennent un autre titre de séjour, en fonction de l'année de la demande à l'OFPRA¹



(*) Titre obtenu avant le 1/1/2017

Source : calculs des auteurs à partir des données de l'AGDREF

Source : *L'admission au séjour des demandeurs d'asile en France depuis 2000*, Hippolyte d'Albis et Ekrame Boubtane, Population & Sociétés, février 2018

Les titres finalement attribués le sont majoritairement pour des motifs familiaux ou économiques. **La procédure de demande d'asile constitue ainsi une voie d'immigration familiale et professionnelle comme une autre en France.**

Le rapporteur spécial constate ainsi une forme de dévoiement d'un droit constitutionnel, qui en sape les fondements. Dès lors que le statut de demandeur d'asile offre des conditions matérielles d'accueil dérogatoires en France par rapport aux autres types de migration, **l'asile doit demeurer une voie de migration exceptionnelle**, dans un contexte très particulier, **et non venir alimenter une immigration familiale et économique secondaire.**

3. La faiblesse des aides au retour n'incite pas non plus au départ volontaire du territoire français, en particulier pour les déboutés de l'asile

a) Les aides au retour et à la réinsertion sont peu élevées en France

L'article L. 711-2 du CESEDA prévoit que « l'étranger qui fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français peut solliciter un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine ». Sur ce fondement, des aides

¹ Cette figure représente pour chaque année de dépôt entre 2000 et 2012, la part des demandeurs d'asile qui ont obtenu un tel titre de séjour au cours des deux années qui suivent celle du dépôt de la demande, entre 3 et 4 ans après le dépôt, et au 31 décembre 2016.

au retour et à la réinsertion, gérées par l'OFII, peuvent être attribuées à des ressortissants étrangers destinataires d'une OQTF, dans le cadre de leur départ volontaire du territoire.

(1) Une aide au retour dégressive

L'aide au retour comprend à la fois une **aide administrative et matérielle à la préparation du voyage** vers le pays de retour, ainsi qu'une **allocation forfaitaire**, versée au ressortissant étranger en une seule fois, au moment du départ ou à son arrivée dans le pays de retour.

L'arrêté du 9 octobre 2023 a réformé le régime de l'aide au retour afin de le rendre plus incitatif. Ainsi, elle est désormais **dégressive en trois phases** selon la durée écoulée entre la notification de l'OQTF et la date de validation de la demande d'aide formulée auprès de l'OFII. En contrepartie, le montant de l'aide au retour a été revalorisé pour les ressortissants de pays soumis à visa. Le montant qui peut être alloué aux ressortissants de pays tiers dispensés de visa, de Biélorussie et du Kosovo n'a pas été revalorisé afin d'éviter tout effet d'aubaine et d'assurer un retour durable dans le pays d'origine. **L'OFII peut décider, après demande du préfet de département, d'accorder un montant majoré de l'allocation forfaitaire** pour les ressortissants d'une ou plusieurs nationalités ou pour des catégories définies en fonction de leur situation administrative.

Montants dégressifs et plafonds de l'aide au retour

(en euros)

Phases calculées entre la notification de l'OQTF et la validation de la demande d'aide par l'OFII	Phase 1 : Premier mois	Phase 2 : Deux à quatre mois	Phase 3 : Plus de quatre mois
Montants plafonds			
R ressortissant de pays tiers dispensé de visa, de Biélorussie et du Kosovo	300	150	0
Autre ressortissant de pays tiers	1 200	600	400
Montants plafonds majorés			
R ressortissant de pays tiers dispensé de visa, de Biélorussie et du Kosovo	500	250	400
Autre ressortissant de pays tiers	2 500	800	400

Source : commission des finances du Sénat

Un **arrêté du 27 novembre 2025¹** a réhaussé les montants de l'aide au retour volontaire. **Le plafond du montant de l'allocation forfaitaire est fixé à 2 200 euros**, contre 1 200 euros, **avec un « plafond majoré » de 3 500 euros**, contre 2 200 euros auparavant, pour des **ressortissants des nationalités les plus représentées parmi les migrants parvenant à atteindre le Royaume-Uni après une traversée illégale en mer²**.

- (2) Une aide à la réinsertion qui concerne peu de pays, avec des montants plafonnés

En complément de l'aide au retour ou indépendamment de celle-ci, **une aide à la réinsertion** peut être accordée lorsque le pays de retour est couvert par un programme défini par l'OFII (Arménie, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo, République Démocratique du Congo, Gabon, Guinée, Mali, Maroc, Ile Maurice, Sénégal, Togo).

Cette aide comprend une aide à la réinsertion sociale, plafonnée à 400 euros par personne, et 300 euros par mineur à charge, mais aussi des aides à la réinsertion par l'emploi et par la création d'entreprise, sous réserve de la présentation d'un projet professionnel ou économique viable. Le montant spécifique de ces aides n'a en revanche pas été communiqué par la DGEF.

Il apparaît ainsi que **le montant des aides au retour et à la réinsertion est largement en-deçà des coûts supportés en cas d'éloignement forcé**. En effet, en 2024, la **Cour des comptes a évalué à 600 euros le coût d'une journée en rétention**, et à **près de 4 500 euros le coût d'un éloignement forcé³**.

- (3) Des montants inférieurs à ceux pratiqués chez certains de nos partenaires européens

En **Suisse**, outre les frais de voyage pris en charge, un forfait de base de 1 000 francs suisse est prévu, ainsi qu'une aide à la réinsertion d'un montant compris entre 3 000 et 5 000 francs suisses. Le montant global de l'aide peut donc aller jusqu'à 6 000 francs suisses, ce qui représente aujourd'hui **6 500 euros**. Ainsi, les dépenses liées aux aides au retour en Suisse s'élèvent à **36,7 millions de francs suisses en 2025** pour un peu plus de 7 000 départs volontaires, ce qui représente une **aide moyenne de l'ordre de 5 250 francs suisses par ressortissant étranger**, soit l'équivalent de 5 700 euros.

¹ Arrêté du 27 novembre 2025 modifiant l'arrêté du 9 octobre 2023 relatif à l'aide au retour et à la réinsertion.

² Cette liste doit être définie par le ministère de l'intérieur et les ressortissants doivent avoir fait l'objet d'une OQTF prise par le préfet du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Oise ou de la Seine-Maritime, avec une demande de retour volontaire validée par l'OFII de Lille.

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

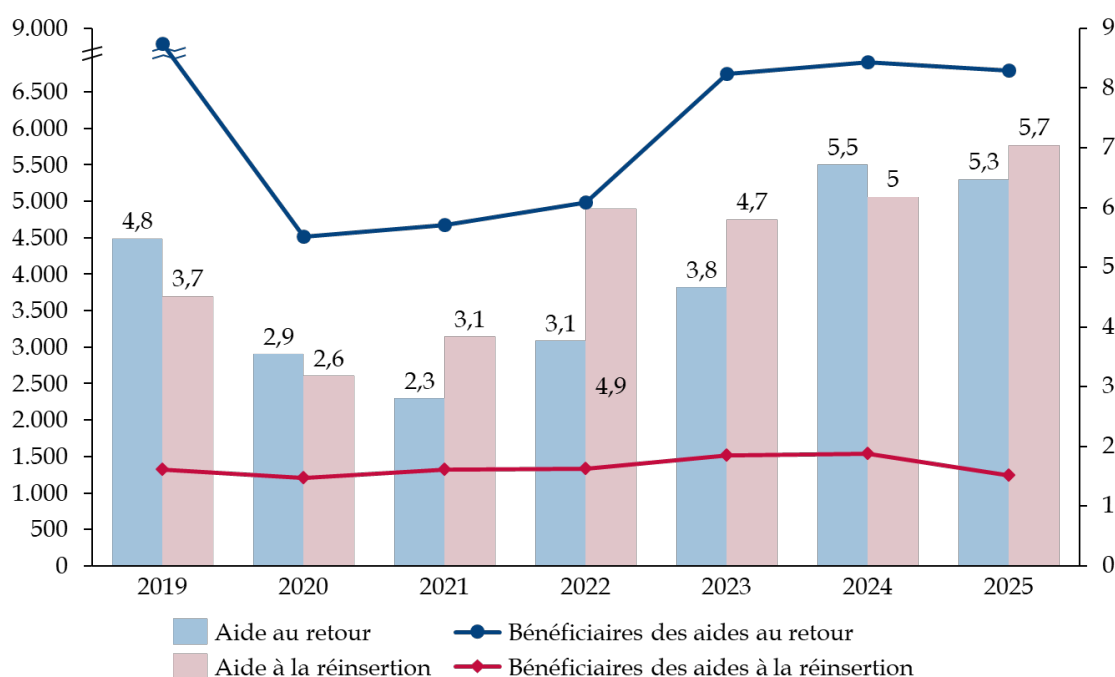
En **Suède**, les aides au retour ont été revalorisées à partir du 1^{er} janvier 2026. Elles sont passées de 10 000 couronnes par personne, soit 9 000 euros à 350 000 couronnes, ce qui représente **plus de 31 500 euros**. Les aides peuvent même s'élever jusqu'à 54 000 euros pour une famille.

b) Des aides allouées à un nombre minime d'étrangers, avec des montants exécutés par suite réduits

De 2019 à 2025, le nombre de bénéficiaires des aides au retour est passé de 8 700 à 6 700 étrangers, soit une baisse de 23 %. Après avoir significativement diminué de 2020 à 2023, le montant exécuté des aides au retour s'est établi à plus de **5 millions d'euros en 2024 et 2025**.

Évolution du nombre de bénéficiaires et des montants des aides au retour et à la réinsertion entre 2019 et 2025*

(en millions d'euros)



* L'axe de gauche représente le nombre de bénéficiaires tandis que l'axe de droite le niveau des aides, exprimé en millions d'euros.

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

S'agissant des **aides à la réinsertion**, le **nombre de bénéficiaires stagne à un niveau très bas**. À peine plus de 1 000 étrangers en sont destinataires **chaque année**, pour un **montant exécuté qui a toutefois quasiment doublé entre 2021 et 2025**. Pour 2025, le montant total des aides à la réinsertion atteint 5,7 millions d'euros, dépassant ainsi le montant des aides au retour.

c) *Un dispositif qui n'est quasiment jamais proposé aux déboutés du droit d'asile*

Peu de déboutés du droit d'asile semblent bénéficier de ces aides.

Le rapporteur n'a pas pu obtenir un tel chiffre puisque la DGEF ne dispose pas pour l'heure d'appareil statistique permettant d'isoler les déboutés de l'asile parmi les bénéficiaires des aides. S'agissant de l'aide au retour volontaire, la DGEF a simplement précisé 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 »*¹.

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.

Outre le comportement des déboutés de l'asile, la DGEF met en partie en cause le secteur associatif. Elle relève en effet *« une implication faible, voire inexistante des acteurs associatifs du dispositif national d'asile dans la politique du retour et de la réinsertion dans le pays d'origine, dont ils considèrent qu'elle ne relève pas de leur responsabilité »*. Elle admet aussi que l'OFII ne propose pas systématiquement des aides au retour, eu égard à l'absence d'agents dédiés au retour et à la réinsertion dans de nombreuses directions territoriales. Selon les informations transmises au rapporteur spécial, il ressort que **seuls 4 à 5 % des déboutés de l'asile sortent du DNA par une orientation vers le dispositif d'aide à la préparation au retour.**

Le rapporteur spécial considère que si les acteurs associatifs ne doivent bien sûr pas mettre en échec ces dispositifs de retour, il revient à l'OFII, gestionnaire de ces aides, de les proposer plus systématiquement aux déboutés de l'asile. Les politiques de retour et d'éloignement sont des prérogatives de la puissance publique et doivent le rester.

¹ Réponse au questionnaire du contrôle budgétaire.

B. UNE INTÉGRATION À LA PEINE, FAUTE DE MOYENS DIMENSIONNÉS

1. Un programme AGIR finalement ciblé sur les bénéficiaires de la protection internationale les plus vulnérables

a) Un programme redimensionné à la baisse dès 2024

- (1) Une généralisation progressive du programme AGIR à l'ensemble du territoire hexagonal par le biais d'un marché public

Le **programme d'accompagnement global et individualisé des demandeurs d'asile (AGIR)** est un **programme interministériel** qui associe la DGEF, la DIHAL et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Il a été **déployé progressivement sur l'ensemble du territoire hexagonal à partir de 2022**. 26 départements étaient alors concernés, puis 26 départements supplémentaires en 2023, et enfin, 40 départements de plus en 2024. La Seine-et-Marne et la Seine-Saint-Denis sont les deux derniers départements dans lesquels le programme AGIR a été déployé, en 2025, parachevant ainsi la couverture intégrale de l'Hexagone.

Ce programme est mis en œuvre *via* **un accord-cadre national, alloti en 12 lots régionaux, déclinés en des marchés subséquents au niveau départemental**, attribués à l'issue de procédures de publicité et de mise en concurrence. Le premier accord-cadre couvre la période 2022-2026, et vient d'être renouvelé pour une période de 4 ans jusqu'en 2030. Les préfets de région peuvent désormais engager les procédures de renouvellement des 94 marchés subséquents, à notifier au plus tard début 2027.

Les opérateurs choisis à l'issue de la mise en concurrence doivent assurer **deux prestations** : d'une part, **l'accompagnement individualisé qui dure au maximum 24 mois**, et, d'autre part, **la coordination des acteurs de l'intégration dans le département**.

- (2) Un pilotage départemental par les DDETS, sous l'autorité du préfet, qui pourrait être rationalisé

Les DDETS sont chargées du pilotage opérationnel du programme AGIR au niveau territorial sous l'autorité du préfet de département. Dans le cadre de la procédure de marché, elles interviennent aux côtés de la plateforme régionale des achats (PFRA) de la préfecture de région pour analyser les offres. Elles sont ensuite responsables de l'exécution du marché subséquent au niveau départemental, en pilotant l'opérateur et la bonne exécution du marché pour le compte du préfet. Enfin, elles émettent les bons de commande et exécutent la dépense en tant qu'ordonnateurs secondaires (facturation trimestrielle des prestations, constatation des services faits, demande de mise en paiement validée par le comptable public).

Lors de ses auditions et de ses déplacements, le rapporteur spécial a constaté que, dans beaucoup de départements, ce sont souvent les mêmes quelques associations qui interviennent pour le compte de l'État pour gérer la SPADA et le programme AGIR. Parfois même, dans quelques départements, il peut se trouver que la SPADA et le programme AGIR soient gérés par le même opérateur associatif, mais dans le cadre de deux marchés distincts : l'un, passé par l'OFII pour la SPADA, et l'autre, par le préfet de département pour le programme AGIR.

Par suite, le rapporteur spécial estime que des pistes de rationalisation sont possibles, en intégrant les prestations du programme AGIR au marché de la SPADA passé par l'OFII. Cela permettrait ainsi une gestion simplifiée par les services de l'Etat, avec des marchés publics plus étoffés portés par l'OFII. Outre la rationalisation de la procédure de passation des marchés publics, une telle mesure aurait pour effet que l'opérateur en charge du premier accueil présente d'ores et déjà les prestations d'intégration en cas d'octroi de la protection internationale, et ainsi une perspective d'intégration dès les premiers stades de la procédure d'asile.

Trois difficultés principales ont été soulevées par la DGEF à l'encontre de cette proposition. En premier lieu, **la couverture territoriale des SPADA et du programme AGIR n'est pas exactement la même**. Alors que le programme AGIR est présent dans 94 départements, les SPADA ne sont pas présentes dans tous, et se concentrent dans les préfectures les plus importantes. Toutefois, **des recoupements géographiques existent, avec des départements où le même opérateur est en charge à la fois de la SPADA et du programme AGIR**. En deuxième lieu, la DGEF met en avant le **rôle très important des DDETS dans le pilotage territorial et la coordination avec les acteurs locaux**. Pourtant, **la coordination des acteurs locaux de l'intégration est la deuxième prestation confiée à l'opérateur associatif** dans le cadre du marché subséquent. Par ailleurs, avant le déploiement du programme AGIR, plusieurs associations avaient leur propre programme d'intégration des réfugiés¹ et **avaient ainsi déjà construit un écosystème des acteurs de l'intégration**, bien en amont de l'intervention des préfectures de département et des DDETS. Enfin, s'il est vrai que les opérateurs SPADA sont davantage spécialisés dans l'accompagnement des demandeurs d'asile, il apparaît toutefois que les opérateurs associatifs historiques, tel que France Terre d'asile, disposent tout à fait de ressources humaines aptes à accompagner également vers l'emploi et le logement.

Ainsi, la DGEF a admis que lorsque l'opérateur associatif est le même en SPADA et pour le programme AGIR, *« une gestion intégrée pourrait être intéressante, en particulier pour les demandeurs d'asile non hébergés dans le DNA*

¹ En particulier le programme Accelair, développé par l'association Forum Réfugiés en région Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie.

qui obtiennent le statut de réfugié et qui étaient suivis par la SPADA »¹. Par suite, dans ce cas, le rapporteur spécial recommande d'intégrer les prestations d'AGIR dès le marché de la SPADA.

(3) Une réduction des crédits à peine deux ans après le lancement du dispositif

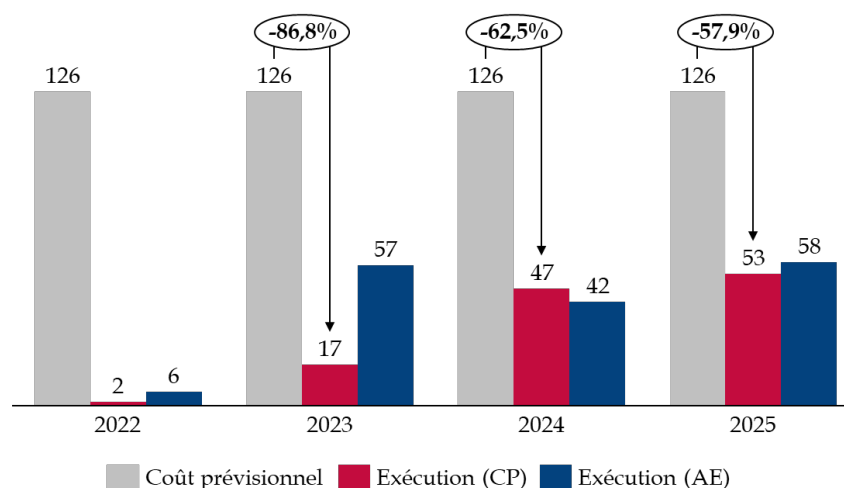
Fin 2021, le cabinet du Premier ministre a arbitré une **enveloppe globale de 630 millions d'euros pour le programme AGIR sur la période 2023-2027, soit près de 130 millions d'euros par an.**

Suite aux annulations de crédits intervenues durant l'exercice budgétaire 2024, et notamment le décret portant annulation de crédits du 21 février 2024, **la voilure a été largement réduite. La file active des BPI, c'est-à-dire le nombre de personnes pouvant être accompagnées, a été divisée par deux, passant de 50 000 à 25 000 personnes.** Dès lors, le programme AGIR **cible uniquement les BPI les plus vulnérables, sans emploi et sans logement.** Les critères de vulnérabilité ont vocation à être maintenus dans le nouvel accord-cadre 2026-2030, si bien que le public éligible ne devrait pas évoluer.

L'exécution des crédits constatée est donc largement en-deçà des ambitions initiales, et s'établit à 53 millions d'euros en crédits de paiement et 58 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2025. **35 % de ces crédits sont financés par l'enveloppe du FAMI.**

Exécution des crédits du programme AGIR entre 2022 et 2025

(en millions d'euros)



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

¹ Réponse de la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité au questionnaire d'audition du rapporteur spécial.

b) Un programme qui ne vise dès lors qu'à peine 20 % des bénéficiaires de la protection internationale (BPI)

(1) Un public cible limité

Selon les informations transmises par la DGEF, **46 500 BPI sont entrés dans le programme AGIR entre 2022 et 2025**, ce qui représente **seulement 17,5 % des bénéficiaires de protection** sur la même période. Au premier trimestre 2026, 4 700 BPI sont entrés dans le programme AGIR. **22 580 personnes sont sorties du programme entre 2022 et 2025**, soit **8,5 % de tous les BPI**.

Nombre de BPI entrés et sortis du programme AGIR entre 2022 et 2025

(en pourcentage)

Année	2022	2023	2024	2025	Total
Nombre de BPI	56276	60895	70284	78783	266238
Entrées dans le programme AGIR	10229		20275	16063	46567
Part des BPI entrés dans AGIR	8,7%		29%	20,4%	17,5%
Sorties du programme AGIR	566		7005	15009	22580
Part des BPI sortants d'AGIR	0,5%		10%	19,1%	8,5%

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

La plupart des BPI orientés vers le programme AGIR acceptent de l'intégrer. Sur les 54 800 BPI orientés jusqu'au premier trimestre 2026, plus de 51 000 sont entrés dans le programme, soit **93 % des personnes orientées**.

Au 31 mars 2026, **les principaux bénéficiaires du programme AGIR sont les Afghans** (24 % de la file active), **les Soudanais** (7 % de la file active) et **les Ukrainiens** (6 % de la file active).

(2) Des délais de convocation et des files d'attente conséquents selon les départements

Malgré une réduction de la file active et des crédits consacrés, **l'accès au programme AGIR est parfois très long**. À Paris, le délai moyen de première convocation est de 102 jours. Il est de 90 jours également dans l'Ariège. Rien qu'à Paris, plus de 150 BPI sont encore en attente de convocation dans la file active départementale au 1^{er} mai 2026, et il serait plus de 1 000 à l'échelle de l'Ile-de-France¹.

¹ Cette donnée a été transmise par France Terre d'asile, opérateur du programme AGIR, lors du déplacement du rapporteur spécial en Seine-et-Marne.

2. Une absence de véritable évaluation du dispositif, qui atteint insuffisamment les femmes

S'agissant des résultats du programme AGIR, la DGEF a indiqué au rapporteur spécial que **le taux de sortie positive, après 6 mois d'accompagnement ou plus, est de l'ordre de 36 % en cumulant accès à l'emploi et au logement, de 64 % de sortie en logement et de 42 % de sortie en emploi**. Ces données abstraites ne permettent pas d'évaluer pleinement le programme AGIR, avec des interprétations sur l'intégration qualitative et pérenne des réfugiés sur le marché du travail et locatif. La dernière étude du DSED du ministère de l'intérieur semble remonter à 2024¹. Le DSED a en effet renvoyé le rapporteur spécial vers les derniers chiffres publiés sur les entrées et sorties du programme AGIR en 2026. **Le rapporteur spécial en conclut donc qu'il n'existe pas d'évaluation actualisée de ce dispositif d'intégration**, absence qui a été corroborée par plusieurs économistes auditionnés par le rapporteur spécial.

Ainsi, il recommande de procéder à une évaluation du programme AGIR, pour identifier ses faiblesses, et fixer des axes d'amélioration, notamment à destination des femmes.

En effet, **elles sont peu à être bénéficiaires de ce dispositif d'intégration**. En 2024, seulement **36 % de femmes** sont présentes dans la file active. Si une partie de ces chiffres peuvent être expliquée par la composition de la demande d'asile, qui est majoritairement masculine, celle-ci n'explique pas tout. La même année, **48 % des BPI sont des femmes**. Force est de constater qu'il existe donc **un phénomène de déperdition des femmes entre l'octroi de la protection et l'entrée dans les dispositifs d'intégration**.

Le rapporteur spécial a pu recueillir plusieurs pistes au cours d'une audition d'associations spécialisées dans l'accompagnement des demandeuses d'asile et des femmes réfugiées, liées principalement aux problèmes d'accès à des informations claires, à l'isolement des femmes, accentué par des enfants à charge, aux violences sexuelles subies au cours du parcours migratoire, ou encore à un accès plus difficile encore au logement que les hommes. Toutefois, **les associations auditionnées ont, elles aussi, soulevé le manque de données disponibles et d'évaluation**. Le seul constat d'échec de l'intégration des femmes bénéficiaires de la protection internationale ne permet pas de le dépasser. **S'atteler à l'identification des causes pour résoudre ce problème d'intégration des femmes doit être prioritaire.**

¹ *Les trajectoires professionnelles et résidentielles des réfugiés accompagnés dans le programme AGIR, Infos migrations n° 113, décembre 2024.*

Recommandation n° 6 : Évaluer le programme AGIR (DGEF) et confier la prestation d'accompagnement individualisé des réfugiés au même opérateur gestionnaire de la structure de premier accueil des demandeurs d'asile, dans le cadre du même marché public, à des fins de rationalisation de passation (OFII, préfectures).

3. Des initiatives innovantes dans le secteur privé à destination des réfugiés diplômés

Depuis 2017, la fondation The Human Safety Net (THSN), portée par le groupe d'assurance Generali, a créé un **programme d'accompagnement des réfugiés dans la réalisation d'un projet entrepreneurial**. 9 incubateurs ont ainsi été créés et sont soutenus par THSN, avec Singa et La Ruche, sur tout le territoire français. À partir de 2023, un **second programme est déployé, visant à renforcer l'employabilité des personnes réfugiées**, à l'aide d'un réseau de partenaires, dont l'association Pierre Claver¹, via le programme Entre. Il consiste en l'accueil de 15 personnes réfugiées dans les locaux de Generali. Durant ce programme immersif de 5 mois, les salariés de l'entreprise donnent des cours de français, mais transmettent aussi les codes du monde professionnel.

En l'espace de près de dix ans, **près de 1 200 personnes ont été incubées et 425 structures créées**, avec des résultats prometteurs. Six mois après l'incubation, près de 45 % des personnes incubées créent des entreprises. Un an après la création d'entreprise, 45 % des personnes peuvent en vivre. En ce qui concerne le 2^{ème} volet du programme de THSN, **plus de 4 800 personnes ont été accompagnées vers l'emploi**. Pour ce faire, cette fondation dispose d'un budget annuel de 1,5 million d'euros par an, intégralement financé par des fonds privés² de Generali et d'autres entreprises de façon minoritaire.

Le rapporteur spécial tient à saluer de telles initiatives privées innovantes, qui s'adressent en particulier à des personnes réfugiées déjà qualifiées, et présentes en moyenne sur le territoire français depuis trois ans. Par conséquent, les problématiques d'intégration ne sont pas les mêmes que celles auxquelles l'État est confronté pour faire face à l'intégration de tous les réfugiés, et notamment les plus vulnérables. De telles initiatives constituent toutefois des actions complémentaires bienvenues dans le cadre de la politique publique d'intégration des personnes protégées.

¹ Il s'agit d'une école qui accueille 120 élèves par période de 6 mois. Elle est uniquement financée par des fonds privés.

² THSN a bénéficié de financements publics dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences sur la période 2019-2023 à hauteur de 600 000 euros, ce qui a permis de créer trois incubateurs.

C. LE STATUT DE RÉFUGIÉ DOIT RESTER UN STATUT EXCEPTIONNEL

Le droit de l'Union européenne **fixe des durées minimales pour les titres de séjour délivrés aux BPI dans les États membres**. La durée de validité du titre de séjour pour les **personnes qui ont obtenu le statut de réfugié** doit être **d'au moins trois ans**, et **d'au moins un an** pour les **protégés subsidiaires**¹. La France a opté pour des durées bien plus élevées, avec des titres de séjour valables 10 ans pour les réfugiés et 4 ans pour les protégés temporaires.

Force est de constater que **la plupart de nos partenaires européens ont opté pour des durées de titre de séjour des réfugiés comprises entre 3 et 5 ans**. En Allemagne, les réfugiés se voient accorder un titre d'une durée initiale de 3 ans, tandis que les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont un titre d'un an. En Italie, tant les réfugiés que les bénéficiaires de la protection subsidiaire se voient délivrer un titre de séjour de 5 ans. Au Danemark, les titres de séjour des réfugiés sont renouvelés tous les deux ans, tandis que les titres des protégés temporaires le sont tous les ans, puis tous les deux ans au bout de trois ans de résidence sur le territoire danois.

La DGEF estime que la baisse des durées des titres de séjour délivrés aux personnes protégées *« impliquerait une **hausse substantielle de l'activité de l'OFPPRA**, seule autorité habilitée à déterminer le bien-fondé des protections et des préfectures », avec l'allocation nécessaire d'ETP supplémentaires pour l'OFPPRA.*

Le rapporteur spécial a bien conscience qu'un réexamen plus fréquent du bien-fondé de la protection aura pour conséquence **une charge supplémentaire pour l'OFPPRA et les préfectures**. Toutefois, ce réexamen **n'implique pas de reprendre toute la procédure, mais de vérifier uniquement si les conditions initiales d'octroi de la protection sont toujours remplies**. Au Danemark par exemple, le renouvellement est initié automatiquement par le service de l'immigration. Quelques mois avant l'expiration du titre de séjour, l'administration contacte la personne protégée pour lui demander des informations qu'elle estime nécessaire et vérifie que la situation géopolitique dans le pays d'origine n'a pas évolué.

Par conséquent, **le rapporteur spécial propose d'aligner la durée des titres de séjour des personnes protégées sur les durées de validité pratiquées en Europe, avec un titre de quatre ans pour les réfugiés et de deux ans pour les protégés temporaires**.

¹ Article 24 du Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024.

Recommandation n° 7 : Réduire la durée de validité des titres de séjour délivrés, à quatre ans pour les réfugiés et deux ans pour les protégés subsidiaires, afin de réexaminer le bien-fondé de la protection plus régulièrement (OFPRA, préfectures).

Outre le réexamen régulier pouvant conduire au non-renouvellement de la protection, et dans le même esprit, **les États membres de l'Union européenne sont également autorisés à retirer la protection internationale**. Ce retrait peut intervenir dans plusieurs cas au niveau européen¹, déclinés dans le CESEDA. Ainsi, les retraits de protection peuvent être fondés sur la cessation du besoin de protection², l'indignité de son bénéficiaire ayant commis un crime grave ou encore sur la menace grave que la personne protégée représente pour l'ordre public³.

À partir de **2021**, un **service dédié aux procédures de révision de la protection internationale**, appelé « **service du suivi du statut** », a été créé au sein de l'OFPRA. Entre 2020 et 2025, le nombre de retraits de protection a presque été multiplié par quatre, passant de 300 cas à plus de 1 100. À cela s'ajoutent **les sorties de protection**, en cas de renoncement au statut, de naturalisation et de décès, qui s'élèvent à **près de 2 700 personnes en 2025**.

Les modalités procédurales sont déterminées par l'OFPRA, selon ce qu'il estime le plus approprié au recueil des éléments utiles à son analyse. Il peut ainsi procéder à des échanges d'écrits avec le bénéficiaire de la protection, à des lettres d'avertissement, ou bien convoquer l'intéressé à un entretien. À partir de juin 2026, l'OFPRA devra obligatoirement convoquer la personne à un entretien lorsqu'il envisage de retirer la protection dans les cas dits « complexes »⁴, ce qui est notamment le cas pour les motifs d'ordre public.

¹ Tous les cas sont listés à l'article 14 du Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024.

² Prévues aux articles L. 511-8 et L. 512-3 du CESEDA, ces retraits visent, d'une part les situations dans lesquelles la personne protégée par le statut de réfugié, postérieurement à l'octroi de sa protection, s'est volontairement réclamée du pays dont elle a la nationalité ou s'est volontairement réinstallée dans son pays d'origine, ou a acquis une nouvelle nationalité. D'autre part, lorsque les circonstances à la suite desquelles elle a été protégée ont cessé d'exister ou lorsque l'octroi de la protection a résulté d'une fraude déterminante dans la reconnaissance des craintes personnelles, le bénéficiaire du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire peut être concerné par une procédure de fin de protection.

³ Articles L. 511-7 et L. 512-3 du CESEDA.

⁴ Article 66 du Règlement « Procédure » du 14 mai 2024.

Retraits de protection selon les motifs entre 2015 et 2025

Retraits de protection	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
fin de protection au titre de l'article L 511-8 (fraude ; exclusion a posteriori)	137	131	239	305	188	191	475	405	397	610	621
fin de statut au titre de l'article L 511-7 (menace grave à l'ordre public)	2	15	8	65	47	77	231	187	207	184	217
fin de protection subsidiaire (tous motifs)	7	5	11	44	28	44	158	166	222	242	301
dont changement de circonstances (CS5)	motif retrait PS non disponible					14	34	48	79	89	74
fraude et exclusion (EXC + RTF)						30	124	118	143	153	227
Total	146	151	258	414	263	312	864	758	826	1 036	1 139

Source : OFPRA

Ce service est composé pour l'heure de 24 agents. Lors de son déplacement à l'OFPRA, le directeur général a indiqué au rapporteur spécial son **projet de montée en puissance de ce service**, qui **devrait être rattaché à la direction générale**. L'OFPRA entend adopter une approche ciblée et se concentrer sur les signalements opérés par les préfetures en cas de menace pour l'ordre public.

Le rapporteur spécial estime que l'OFPRA doit accroître les révisions de statut, avec des signalements préfectoraux systématiques en cas de menace pour l'ordre public. L'allongement de la procédure induite par la convocation obligatoire de la personne protégée pour un entretien dans les procédures complexes ne doit pas conduire à un affaiblissement des retraits basés sur d'autres motifs. Dans ce contexte, **le rapporteur spécial considère qu'un renforcement des effectifs de ce service est nécessaire**. Il peut être opéré **sous plafond** dans le contexte actuel de diminution de la demande d'asile.

Recommandation n° 8 : Renforcer les retraits de protection par l'OFPRA pour tous motifs (OFPRA).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juillet 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial, sur les coûts de l’asile en France.

M. Claude Raynal, président. – Nous allons maintenant entendre une communication de Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », sur les coûts de l’asile en France.

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial. – Le droit d’asile est un acquis précieux. Inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946, puis consacré par la convention de Genève, il devait protéger celles et ceux qui fuient les persécutions.

Or ce droit est devenu au fil des années une filière d’immigration à part entière. Ce dévoiement nous oblige à en questionner les coûts, mais aussi à en redessiner les contours. C’est à cette condition, et à cette condition seulement, que nous sauverons un droit auquel les Français demeurent profondément attachés.

Tel est le sens des travaux que je vous présente ce matin.

Avant toute chose, permettez-moi de vous présenter quelques données chiffrées sur les volumes de flux migratoires dont il est question.

Depuis 2015, le volume des demandes d’asile a presque été multiplié par deux en l’espace de dix ans. Ainsi, 150 000 demandes sont désormais enregistrées chaque année sur notre territoire. Hors période de crise sanitaire, le niveau des demandes annuelles n’est jamais descendu en deçà de 120 000 demandes depuis 2018.

Outre ces forts volumes, qui placent la France dans le trio de tête des pays d’accueil de l’Union européenne, notre pays est également très protecteur. En 2025, plus d’un demandeur d’asile sur deux a obtenu une protection à l’issue de l’ensemble de la procédure devant l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), et, éventuellement, la Cour nationale du droit d’asile (CNDA), qu’il s’agisse du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire.

À l’aune de ces chiffres, nous pouvons aisément déconstruire le mythe selon lequel la France serait un pays hostile aux demandeurs d’asile et peu généreux en la matière.

Ensuite, au regard des comparaisons européennes que j’ai pu mener au cours des derniers mois, notamment grâce à une étude de la division de la législation comparée du Sénat portant sur l’Allemagne et l’Italie, il apparaît clairement nécessaire de redéfinir nos protections.

Je propose notamment de compléter la protection pour les ressortissants ukrainiens qui bénéficient de la protection temporaire activée en 2022 à l'échelle de l'Union européenne. Les Ukrainiens qui vivent en France sous ce statut ne bénéficient pas des mêmes droits sociaux que les réfugiés, et doivent renouveler leur autorisation provisoire de séjour tous les six mois en préfecture, ce qui n'est pas le cas, par exemple, en Allemagne.

Dans ce contexte, les ressortissants ukrainiens s'orientent vers l'asile. Ils constituent désormais 10 % de la demande d'asile totale, alors qu'ils peuvent déjà bénéficier de la protection temporaire.

Nous avons largement adopté au Sénat en mai dernier une proposition de loi de notre collègue Nadia Sollogoub visant à améliorer le dispositif de protection temporaire en France et j'espère que le processus législatif se poursuivra.

Par ailleurs, je propose un alignement de la durée de validité des titres de séjour associés au statut de réfugié et de protégé temporaire sur les pratiques observées chez nos partenaires européens. Le statut de réfugié ne saurait être accordé *ad vitam aeternam*, ce qui est quasiment le cas en France, puisque les réfugiés bénéficient d'entrée de jeu d'une carte de résident valable dix ans.

La situation géopolitique évolue constamment et les personnes concernées peuvent constituer une menace pour l'ordre public : il faut en tenir compte et réexaminer plus régulièrement le bien-fondé de la protection accordée.

Tel est le sens de mes recommandations n^{os} 1, 7 et 8.

J'en viens aux coûts de l'asile, dont l'estimation n'est pas une mince affaire, parce que les données sont souvent lacunaires faute de suivi statistique par le ministère de l'intérieur ; parce que l'asile pèse sur plusieurs budgets ; et parce que certaines dépenses sont difficilement individualisables.

Tout d'abord, le volume des dépenses d'asile est directement lié aux délais d'instruction, puisque les demandeurs d'asile se voient verser une allocation et peuvent être hébergés pendant toute la durée de la procédure. Or ces délais sont encore trop longs en France.

En effet, la durée de la procédure administrative devant l'Ofpra n'a jamais été inférieure à 4,2 mois. Ce délai moyen est porté à six mois en cas de convocation individuelle du demandeur d'asile au siège de Fontenay-sous-Bois. À cela s'ajoute, dans plus de 80 % des cas, le traitement du recours devant la CNDA, qui prend lui aussi six mois.

À l'heure actuelle, il faut donc un an en moyenne pour instruire une demande d'asile en France. J'ai pu auditionner la semaine passée le ministre-conseiller de l'ambassade de Suisse en France qui m'a informée qu'en cas d'application de la procédure accélérée, la durée de la procédure est de cent jours, en incluant un éventuel recours devant les juridictions administratives.

Je regrette que l'Ofpra et la CNDA ne se soient pas pleinement saisis des possibilités offertes par la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration pour réduire les délais d'instruction. Je pense notamment à la généralisation du juge unique devant la CNDA ou au déploiement de pôles territoriaux de l'Ofpra. Cette loi prévoyait en effet le lancement de trois sites pilotes, dénommés espaces France Asile et regroupant les services préfectoraux, ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et ceux de l'Ofpra en un site unique.

Dans le seul site qui a ouvert à Cergy, le délai moyen d'instruction constaté est de l'ordre de trois mois. Compte tenu de ce délai très prometteur, je dois vous avouer ne pas bien comprendre l'absence de volonté politique d'ouvrir davantage d'espaces France Asile. Il nous a été avancé un manque d'effectifs, au prétexte qu'il faudrait placer 4 ETP de l'Ofpra dans ces sites. Or, depuis 2019, l'Ofpra a bénéficié de créations massives de postes : elle a gagné près de 250 ETP, ce qui est considérable en cette période de disette budgétaire.

Le montant mensuel de la prise en charge des demandeurs d'asile avoisine les 94 millions d'euros. Aussi, en réduisant, par exemple, les délais d'instruction des demandes d'un an à neuf mois, nous réaliserions une économie de près de 300 millions d'euros sur le budget de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Il est impératif de réduire les délais d'instruction pour maîtriser au mieux les dépenses : c'est l'objet de ma recommandation n° 2.

Comme je l'ai mentionné précédemment, cette mission n'est pas la seule à supporter les coûts de l'asile. Ces derniers affectent plusieurs budgets, car il faut prendre en compte les coûts pour les préfectures, la CNDA et les places d'hébergement d'urgence occupées par les réfugiés. Nous avons pu estimer ces dépenses à près de 2 milliards d'euros.

Pour autant, ce chiffre est toujours insuffisant pour traduire la vérité des coûts de l'asile, puisque nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour évaluer d'autres dépenses. Je pense aux dépenses de santé ; à la scolarisation éventuelle des enfants des demandeurs ; aux frais de police pour exécuter les obligations de quitter le territoire français (OQTF) à destination des déboutés de l'asile ; ou encore aux aides sociales. Au surplus, il convient de souligner que les dépenses d'asile ont augmenté de près de 20 % entre 2019 et 2025, soit beaucoup plus rapidement que le volume des demandes d'asile.

L'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés représente la moitié de ces coûts. Cette dépense est très dynamique : alors que le nombre de places d'hébergement dans le dispositif national d'accueil a augmenté de 13 % sur la période 2019-2025, les crédits exécutés ont quant à eux été revalorisés de moitié. En 2024, ce coût a même atteint 1,1 milliard d'euros.

La hausse de ces dépenses s'explique par la revalorisation des coûts de la nuitée versés aux associations gestionnaires des structures

d'hébergement afin de tenir compte des effets de l'inflation, mais aussi par le coût des revalorisations salariales accordées dans le cadre du Ségur.

De plus, il apparaît que l'hébergement de type collectif a été réduit comme peau de chagrin. Plus de 80 % des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) sont des hébergements dits « diffus », c'est-à-dire situés dans des appartements du parc locatif privé ou dans des hôtels réquisitionnés. La direction générale des étrangers en France (DGEF) ne nous a pas fourni d'informations supplémentaires. Elle s'est bornée à nous transmettre le prix des nuitées, qui sont plus élevées en Île-de-France en raison du coût du foncier.

Outre le coût de l'hébergement dans les structures dédiées, un phénomène de déversement des demandeurs d'asile et des réfugiés est structurellement constaté, sans qu'un véritable suivi soit mis en place par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) avant 2025. Selon les données transmises par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), en 2025, 14 300 réfugiés et 7 800 demandeurs d'asile seraient présents dans des hébergements d'urgence généralistes, pour un coût évalué par la commission des finances, sur la base du coût journalier moyen, à 242 millions d'euros.

Ma recommandation n° 3 est ainsi d'identifier plus précisément les demandeurs d'asile et les réfugiés présents dans les structures d'hébergement d'urgence relevant du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires », afin de clarifier les financements avec les structures concernées.

Par ailleurs, les coûts de l'asile vont nécessairement être revalorisés sous l'effet de la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile, qui est entré en vigueur le 12 juin dernier. Ce pacte prévoit une nouvelle procédure d'asile à la frontière nécessitant la présence d'agents de l'Ofpra, un versement plus précoce de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), ou encore la traduction de tous les documents pertinents pour la procédure de demande d'asile.

L'évaluation de l'ensemble de ces coûts par le ministère de l'intérieur est très fluctuante : selon les dernières informations qui nous ont été transmises, la mise en œuvre du pacte devrait entraîner un surcoût de 90 millions d'euros en 2026.

Certains financements européens permettant de minorer les crédits budgétaires consacrés, je propose dans ma recommandation n° 4 d'utiliser ces fonds au maximum de leur capacité.

L'après-demande d'asile, c'est-à-dire une fois que le statut a été accordé ou rejeté, est un grand angle mort de cette politique d'asile. Les déboutés de l'asile ne font pas véritablement l'objet de suivi. La DGEN et son département statistique m'ont fourni des données incohérentes, voire

contradictoires. Si l'on s'en tient aux données fournies par le département statistique, il en ressort que les déboutés de l'asile ne sont quasiment jamais éloignés du territoire français : en moyenne, seulement 5 % des OQTF seraient exécutées.

Une telle situation ne saurait perdurer. C'est pourquoi ma recommandation n° 5 est d'instaurer un suivi.

Par ailleurs, des études économiques sur des données assez anciennes montrent qu'un quart des demandeurs d'asile obtiennent *in fine* un titre de séjour sur un autre fondement. Aussi, tous les ans, près de 70 000 personnes arrivées par la voie de l'asile alimentent l'immigration illégale, certaines d'entre elles se voyant par la suite délivrer un titre de séjour pour un motif familial ou économique au bout de plusieurs années. Il ne s'agit, selon moi, de rien de moins qu'un dévoiement du droit constitutionnel d'asile, qui en sape les fondements.

Si le statut de réfugié est accordé, il existe peu de dispositifs publics d'intégration. Je peux citer le contrat d'intégration républicaine (CIR), qui, à l'origine, n'était pas destiné aux réfugiés, et le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (Agir), qui a été déployé à partir de 2022. Faute de moyens budgétaires, ce dernier concerne seulement les réfugiés les plus vulnérables, sans emploi et sans logement.

Le coût de ces deux dispositifs représente 85 millions d'euros en 2023, soit à peine 5 % des coûts identifiés cette année-là. En Allemagne, 3,2 milliards d'euros ont été consacrés aux services de l'intégration en 2024. Le programme Agir doit impérativement faire l'objet d'une évaluation. Il convient d'identifier ses forces et ses faiblesses et de déterminer pourquoi les femmes demeurent largement exclues de ce programme, comme de l'ensemble des dispositifs d'intégration en France. C'est ma recommandation n° 6.

En clair, nous dépensons beaucoup pour accueillir les demandeurs d'asile, mais il ne reste plus grand-chose pour intégrer les réfugiés. En définitive, cette générosité d'accueil, qui se mesure au nombre de personnes protégées et à l'argent dépensé, est un échec : faute de moyens consacrés à l'intégration, elle laisse un public fragile seul face à de vrais dangers, certains demandeurs d'asile tombant parfois même aux mains de filières de délinquance.

Ce constat sans appel nous amène à redéfinir le droit d'asile et à employer plus efficacement les budgets qui lui sont consacrés, en nous inspirant des modèles de nos voisins européens, pour dégager des marges de manœuvre et des économies.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous pointez notamment très justement les insuffisances en matière d'intégration. Nous avons besoin de faits objectifs pour mener un débat le plus apaisé possible. L'État ou les opérateurs ont-ils évalué les besoins en matière d'intégration ?

Par ailleurs, il est pour le moins étonnant qu'un quart des déboutés de l'asile finissent par être régularisés. Cela montre les limites des dispositifs et de la réglementation existants. Quelles pistes d'amélioration sont-elles envisageables ?

M. Rémi Féraud. – Votre ton apaisé ne suffit pas à effacer le clivage politique net qui nous oppose en ce qui concerne certaines – pas toutes – de vos propositions. Nous sommes d'accord avec certaines propositions de rationalisation budgétaire ou l'idée de mieux recourir à des fonds européens insuffisamment exploités par la France.

Vous pointez la question de l'après-demande d'asile. Je suis élu parisien. Des centaines de migrants dorment sous des tentes à Paris, dont nombre d'entre eux ont reçu l'asile. Malgré ce statut, ils vivent dans des conditions de précarité extrême, parfois parce qu'ils cherchent malgré tout à se rendre en Grande-Bretagne. Nous manquons cruellement de pragmatisme pour faire face à cette situation.

Je vois bien l'enjeu politique autour des OQTF, mais quel est l'intérêt de mettre en œuvre un suivi spécifique des déboutés du droit d'asile ?

Ne pensez-vous pas que les recommandations n^{os} 7 et 8 vont encore aggraver la situation de personnes qui sont déjà dans une situation de grande précarité, sous prétexte de rationaliser les coûts et de réduire les délais ? Les politiques publiques ont, selon nous, le rôle inverse.

Aussi, nous ne pouvons pas voter votre rapport, malgré la qualité de votre travail.

Mme Christine Lavarde. – Vous appelez à ouvrir davantage d'espaces France Asile pour traiter plus rapidement les demandes d'asile. Avez-vous pu chiffrer ce que cela pourrait rapporter ? Les crédits dégagés pourraient être réaffectés pour mettre en œuvre vos recommandations.

M. Claude Raynal, président. – Je partage la même position que Rémi Féraud.

Je lis votre recommandation n^o 7 : « Réduire la durée de validité des titres de séjour délivrés, à quatre ans pour les réfugiés et deux ans pour les protégés subsidiaires, afin de réexaminer le bien-fondé de la protection plus régulièrement. » Pour ma part, j'essaye toujours de me mettre à la place des demandeurs d'asile. Je m'imaginerai donc arriver dans un pays et obtenir le statut de réfugié, à l'issue d'une procédure très lourde, puis voir sa durée réduite à quatre ou deux ans, au lieu de dix ans. Cette durée proposée me semble bien courte compte tenu de la longueur de la procédure pour se voir octroyer un titre de séjour. Ce serait source d'instabilité pour les personnes concernées.

Mme Marie-Carole Ciuntu, rapporteur spécial. – Ce qui nous a conduits à proposer ces délais, de quatre ans pour les réfugiés et deux ans pour les protégés subsidiaires, est la comparaison avec ce que font nos

partenaires européens. L'Union européenne fixe d'ailleurs des durées planchers plus basses, de trois ans pour la validité des titres de séjour des réfugiés, et d'un an pour les protégés subsidiaires.

Nous ne constatons pas une plus grande précarité des demandeurs d'asile dans les autres pays européens. Cette recommandation vise seulement à réexaminer des conditions avant de renouveler un titre de séjour, et ne constitue en aucun cas une usine à gaz.

Au bout d'un parcours de dix ans, on s'attend à ce qu'un réfugié soit intégré à la communauté nationale. Je trouve qu'il n'est ni opportun ni nécessaire d'instaurer un délai aussi long. Par exemple, nous avons accueilli des Syriens à qui nous avons accordé le statut de réfugié, alors que leur souhait était de rentrer dans leur pays dès que possible.

Le réexamen du bien-fondé de l'octroi d'une protection s'impose en cas de changement de circonstances. Les services de l'Ofpra ont même créé une cellule dite de « suivi du statut », qui est encore balbutiante, au sein de laquelle ils réexaminent les protections, en cas de menace pour l'ordre public, sur la base de signalements préfectoraux.

L'état d'esprit qui a guidé l'élaboration de ce rapport est de dire que si l'on continue de considérer le droit d'asile comme une filière d'immigration comme une autre, nous risquons en fin de compte d'en payer le prix fort, c'est-à-dire la remise en cause de ce droit. Or personne ici ne souhaite que le droit d'asile soit remis en cause.

Un regard particulier s'impose pour l'exécution des OQTF à l'encontre des déboutés du droit d'asile car seules 3 % d'entre elles sont réellement exécutées certaines années. C'est 7 points de moins que la moyenne des OQTF pour tous motifs confondus. Cela soulève des interrogations.

La moitié des demandeurs d'asile, qui sont déboutés chaque année, alimente l'immigration illégale en France, avec un quart qui finira par obtenir un titre de séjour sur un autre fondement dans les deux à cinq ans suivant la décision de refus du statut de réfugié. Le système ne fonctionne pas. Des filières d'immigration économique sont ainsi contournées par la demande d'asile, alors même que d'autres personnes suivent ce parcours parce qu'elles veulent travailler en France.

En nombre de titres de séjour, le statut de réfugié ou de protégé subsidiaire arrive avant l'immigration économique et après l'immigration d'ordre familial et étudiant.

Ce n'est donc pas une obsession de vouloir faire un sort particulier au droit d'asile. L'idée est de dire que ce dernier perd complètement son sens et que nous n'avons pas de politique migratoire si nous ne nous posons pas cette question.

Je reviens par ailleurs à la question essentielle de mon rapport : celle des moyens déployés pour l'asile en France. Ni à la CNDA ni à l'Ofpra, l'idée

selon laquelle l'augmentation massive de ces moyens devait conduire à une réduction des délais de traitement dans les mêmes termes n'a paru prévaloir. Ces derniers apparaissent pourtant plus longs par rapport à ceux qui sont pratiqués dans les pays voisins. Et il n'est pas besoin de mener des enquêtes particulières pour s'en apercevoir !

L'impératif d'accélération des délais de traitement est passé par la voie législative, avec la généralisation du juge unique devant la CNDA et la création de sites pilotes d'espaces France asile instaurées par la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration de 2024. Pourtant, ces dispositions législatives ne sont que peu appliquées.

Un demandeur d'asile présent sur notre territoire a quatre-vingt-dix jours pour déposer sa demande d'asile. Il doit se rendre dans un guichet unique rassemblant les services préfectoraux ainsi que ceux de l'Ofii. Or l'Ofpra n'est pas présent sur le même site à ce stade.

L'application de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration permettrait de remédier à cette situation par la constitution de guichets uniques rassemblant les trois autorités administratives chargées d'instruire la demande d'asile. Cette solution a été expérimentée dans un site à Cergy – sur les trois initialement prévus – qui a mobilisé quatre agents dédiés de l'Ofpra. Cette expérience l'a montré : nous gagnerions ainsi plus d'un mois de délai de traitement des dossiers, soit 94 millions d'euros !

Pourquoi, pour les deux autres sites de Toulouse et Metz, n'est-il pas prévu d'agir dans ce sens ? Il m'a été rétorqué un problème d'effectifs. Alors que l'Ofpra a obtenu près de 250 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires en l'espace de quelques années, et que seulement 8 agents dédiés seraient nécessaires pour ces deux sites pilotes, cela semble assez étonnant.

De même, alors que le juge unique devrait être généralisé à la CNDA, celui-ci demeure l'exception. En réalité, en laissant à la CNDA la liberté de statuer ou de ne pas statuer de cette façon, on a laissé penser que le juge unique devait rester l'exception et la collégialité la règle. Les délais restent donc très longs, y compris pour des affaires peu difficiles à trancher, sachant que 80 % des décisions de l'Ofpra sont attaquées et que 10 % sont réformées. Je veux bien entendre que la collégialité soit importante, mais pas au point que la part des audiences à juge unique ne soit passée que de 23 % à 27 % depuis l'entrée en vigueur de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration de 2024. En réalité, la loi n'est pas appliquée, délibérément.

Raccourcir les délais d'instruction produirait pourtant près de 94 millions d'euros d'économies, soit 85 % du budget de l'Ofpra et presque la totalité de celui de la CNDA.

En outre, en trois mois, ces économies s'élèveraient à 300 millions d'euros, ce qui permettrait de ne pas porter atteinte au volet de l'intégration, réduit à une telle peau de chagrin que cela en devient scandaleux. Nous ne

pouvons pas nous satisfaire de cette situation. Il ne s'agit donc pas de faire des économies pour faire des économies.

Enfin, la situation des femmes réfugiées me paraît inquiétante. Elles disparaissent largement des dispositifs d'intégration après l'octroi d'une protection. Ce simple constat doit être dépassé. Des solutions sont envisageables, à travers des formations, par exemple, ou des emplois qui leur seraient proposés, de façon potentiellement contraignante comme cela se fait dans certains pays étrangers.

Je vous remercie donc de la façon dont vous avez accueilli ce rapport, qui traite d'abord, au fond, de la détresse du monde.

La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction de l'asile (Direction générale des étrangers en France)

- Mme Élise ADEVAH-POEUF, directrice de l'asile ;
- M. Cyril ROULE, chef du département de la performance et de la coordination ;
- M. Kaëlig LEBRETON, chef de la section affaires budgétaires, contrôle de gestion, fonds européens ;
- M. Ludovic PIERRAT, adjointe à la cheffe du service de la performance et des ressources - direction générale des étrangers en France.

Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (Direction générale des étrangers en France)

- M. David COSTE, directeur de l'intégration et de l'accès à la nationalité ;
- Mme Annie CHOQUET, sous-directrice de l'intégration des étrangers ;
- Mme Florence MOURAREAU, cheffe de projet AGIR.

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

- M. Didier LESCHI, directeur général.

Police aux Frontières

- M. Julien GENTILE, directeur national adjoint de la Police aux Frontières.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)

- Mme Sophie MAGENNIS, représentante en France du HCR ;
- Mme Caroline LALY-CHEVALIER, conseiller juridique.

Ambassade de Suisse en France

- M. Yachar NAFISSI-AZAR, ministre-conseiller, chef de mission adjoint de l'ambassade de Suisse en France ;
- Mme Céline GLUTZ, cheffe de la section Droit et Affaires transfrontalières.

Préfecture de Guyane

- M. Jérôme MILLET, sous-préfet, directeur de cabinet du Préfet de la Guyane ;
- Mme Gwenaëlle COAT, directrice de l'immigration et de la citoyenneté.

Table-ronde d'associations

Forum Réfugiés

- M. Sylvestre WOZNIAK, directeur général ;
- M. Laurent DELBOS, adjoint de direction de l'asile et du plaidoyer.

France Terre d'asile

- M. Vincent BEAUGRAND, directeur général ;
- M. Guillaume LANDRY, directeur de l'appui juridique.

La Cimade

- M. Gérard SADIK, responsable national des questions asile.

Coallia

- Mme Samira CESPEDES, responsable du pôle intégration/insertion à la direction des Métiers.

Fédération des acteurs de la solidarité

- M. Emmanuel BOUGRAS, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques ;
- Mme Lucie BICHET, chargée de mission réfugiés/migrants.

Table-ronde d'associations spécialisées dans l'accompagnement des femmes demandeuses d'asile et réfugiées

Association UniR Universités et Réfugié.e.s

- Mme Camila RÍOS ARMAS, fondatrice et directrice ;
- Mme Tania LEJEUNE, responsable de programmes insertion.

Collectif Rajfire

- Mme Claudie LESSELIER, animatrice de la permanence d'accueil et d'accompagnement du Rajfire.

Table ronde d'économistes

- M. Lionel RAGOT, professeur d'économie à l'Université Paris Nanterre, chercheur ;
- Mme Ekrame BOUBTANE, chercheuse, spécialiste des questions liées aux migrations internationales ;
- M. Jean-Christophe DUMONT, chef de la division des migrations internationales à la direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales de l'OCDE.

Audition commune de Mme Ayam SUREAU et M. François HÉLAN

- Mme Ayyam SUREAU, philosophe et présidente de l'association Pierre Claver ;
- M. François HÉLAN, sociologue et anthropologue, professeur au Collège de France, chaire « Migrations et sociétés ».

The Human Safety Net, fondation de Generali

- M. Thomas MICHENEAU, délégué général France The Human Safety Net, fondation du groupe Generali ;
- M. Denis GEFFROY, directeur durabilité, affaires Publiques et The Human Safety Net.

Observatoire de l'immigration et de la démographie

- M. Nicolas POUVREAU-MONTI, directeur général ;
- M. Grégoire DAUBIGNY, directeur des relations institutionnelles de l'Observatoire.

*

* *

- Contributions écrites -

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (*ministère de l'intérieur*)

Groupe SOS Solidarités

M. Benjamin MICHALLET, économiste

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Office français de protection des réfugiés et des apatrides (2 avril 2026)

- M. Alain ESPINASSE, directeur général ;
- M. Mathieu MUGNIER, secrétaire général ;
- Mme Graziella SOTTEJEAU, directrice de cabinet ;
- M. Edwin FARES, chargé de communication.

Cour nationale du droit d'asile (2 avril 2026)

- M. Thomas ANDRIEU, président ;
- Mme Anne-Laure DELAMARRE, secrétaire générale ;
- Mme Catherine JOLY, présidente de la première chambre de la première section.

Melun (9 avril 2026)

Préfecture de Seine-et-Marne :

- M. Benoît KAPLAN, préfet délégué à l'égalité des chances ;
- M. Sébastien LIME, sous-préfet, secrétaire général ;
- Mme Stéphanie LESOURD, directrice de l'immigration adjointe ;
- M. Gilles PONTET, chef du bureau asile ;
- Mme Aude LUSBEC, adjointe au chef du bureau asile.

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) de Seine-et-Marne :

- Mme Sandra EMSELLEM, directrice départementale adjointe ;
- Mme Aurélie CHAMBAULT, cheffe du service accueil et hébergement ;
- Mme Amel AMRANI, responsable de pôle ;

- Mme Soumicha HALAILI, adjointe au chef du service asile et intégration.

Direction territoriale de Seine-et-Marne de l'Office français de l'immigration et de l'intégration :

- Mme Valérie PROT, directrice territoriale ;
- Mme Esther DOMINIQUE, directrice territoriale adjointe ;
- M. Bertrand BODO, responsable du bureau asile/retour ;
- M. Nabil BARAKA, auditeur asile au guichet unique ;
- M. Ratiba ZAIBA, auditeur asile au guichet unique ;
- Mme Elodie-Astrid VALEY, auditrice asile au guichet unique.

SPADA de Seine-et-Marne, gérée par l'association Coallia :

- M. Arnaud RICHARD, directeur général de Coallia ;
- Mme Alexandra BILAHORKA, directrice régionale adjointe Île-de-France ;
- M. Jamal ATTAF, directeur territorial Seine-et-Marne ;
- Mme Julie LANOY, cheffe de service de la SPADA.

Plateforme AGIR gérée par l'association France Terre d'asile :

- Mme Marie PARODI, directrice adjointe à la direction de l'innovation, des partenariats et des programmes transversaux ;
- Mme Isabelle SIGOT, directrice AGIR 77 ;
- Mme Apolline RABEMANANJARA, chargée de projet AGIR 77 ;
- Mme Caroline SEYZERIAT, cheffe de service AGIR 77.

**Centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Livry-Gargan géré par Coallia
(20 avril 2026)**

- Mme Sophie CHAPERT, directrice régionale Ile-de-France ;
- Mme Géraldine TENEAU, directrice territoriale adjointe de Seine-Saint-Denis « Hébergement social » ;
- Mme Mence CELIK, agent administratif ;
- Mme Sabrina ABER BENTRAD, intervenante d'action sociale ;
- Mme Janisse BOFUNDA, intervenante d'action sociale ;
- Mme Louise BIKITAL, intervenante d'action sociale ;
- Mme Anabelle DUPRE, intervenante d'action sociale ;
- Mme Sarah FERREIRA, intervenante d'action sociale, chargée de sortie ;
- Mme Morgane JAOUEN, intervenante d'action sociale ;
- Mme Suzanne N'DIAYE, intervenante d'action sociale ;
- Mme Nirouja UTHAYAKUMAR, intervenante d'action sociale.

TABEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Orienter les nouveaux demandeurs ukrainiens vers la protection temporaire, en sécurisant administrativement leur séjour en France par l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour valable jusqu'en mars 2027 et en étendant le champ des aides sociales accessibles	DGEF, OFII, préfectures	Le plus rapidement possible	Instruction
2	Réduire les délais tant au niveau de l'OFPRA que de la CNDA (renforcement de la dématérialisation des procédures, déploiements de tous les espaces France asile pilotes et accroître le recours au juge unique comme le prévoyait la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration)	OFPRA et CNDA	Mise en œuvre immédiate	Mise en œuvre de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration
3	Identifier les demandeurs d'asile logés dans les dispositifs d'urgence de droit commun relevant du programme 177 via l'amélioration des données collectées par les systèmes d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), afin de clarifier les financements avec les dispositifs de logement spécifiquement dédiés aux demandeurs d'asile relevant du programme 303	Ministère de l'Intérieur, DIHAL et OFII	Mise en œuvre immédiate	Suivi statistique

4	Accroître le recours aux financements européens par le biais des appels à projets du Fonds Asile, migrations et intégration	<i>Ministère de l'Intérieur</i>	Cadre financier pluri-annuel 2026-2030	Instruction
5	Instaurer un suivi des obligations de quitter le territoire français à destination des déboutés de l'asile, afin de permettre une exécution réelle	<i>Ministère de l'Intérieur</i>	Le plus rapidement possible	Suivi statistique
6	Évaluer le programme AGIR et confier la prestation d'accompagnement individualisé des réfugiés au même opérateur gestionnaire de la structure de premier accueil des demandeurs d'asile, dans le cadre du même marché public, à des fins de rationalisation de la passation	<i>Ministère de l'Intérieur, OFII et préfectures</i>	2027	Évaluation
7	Réduire la durée de validité des titres de séjour délivrés, à quatre ans pour les réfugiés et deux ans pour les protégés subsidiaires, afin de réexaminer le bien-fondé de la protection plus régulièrement	<i>OFPPA, préfectures</i>	Le plus rapidement possible	Loi ordinaire
8	Renforcer les retraits de protection par l'OFPPA pour tous motifs	<i>OFPPA</i>	Le plus rapidement possible	Instruction

ANNEXE

Mars 2026

- LÉGISLATION COMPARÉE -

NOTE SUR LES POLITIQUES D'ASILE ET D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS

Allemagne – Italie

Cette note a été réalisée en mars 2026 à la demande
de la Commission des finances.

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

Pages

1. <i>Introduction</i>	125
2. <i>Tableau comparatif</i>	126
3. <i>Allemagne</i>	127
A. Cadre juridique et administratif de l'asile	127
B. L'issue des demandes d'asile.....	134
C. Les aides et les ressources publiques consacrées aux réfugiés.....	139
D. Le sort des personnes déboutées de l'asile.....	144
4. <i>Italie</i>	149
A. Évolution récente du cadre juridique : une reconfiguration du droit d'asile dans un sens restrictif	149
B. Le système d'accueil des migrants	156
C. Éléments statistiques	161
D. Éléments budgétaires : estimation du coût de l'accueil.....	167

LES POLITIQUES D'ASILE ET D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS

1. INTRODUCTION

Les politiques d'asile et d'accueil des réfugiés en Europe connaissent depuis plusieurs années des évolutions profondes, sous l'effet conjugué de l'augmentation des flux migratoires, des contraintes juridiques du droit international et européen, ainsi que des débats politiques internes sur la capacité des États à contrôler l'immigration et à organiser l'accueil des personnes protégées. L'Allemagne et l'Italie offrent à cet égard deux configurations particulièrement éclairantes. Situés au cœur des principales routes migratoires vers l'Union européenne, ces deux États ont développé des dispositifs juridiques et administratifs complexes destinés à traiter les demandes de protection internationale, à organiser l'accueil des demandeurs d'asile et, le cas échéant, à assurer l'éloignement des personnes déboutées.

Dans les deux pays, le droit d'asile repose d'abord sur des **fondements constitutionnels et internationaux communs**. En Allemagne, l'article 16a de la Loi fondamentale garantit le droit d'asile aux personnes persécutées pour des raisons politiques, tandis que la loi sur l'asile (*Asylgesetz*) et la loi relative au séjour (*Aufenthaltsgesetz*) organisent les procédures et les conditions de séjour des étrangers. En Italie, le droit d'asile est consacré par l'article 10, paragraphe 3, de la Constitution, aux termes duquel l'étranger empêché d'exercer dans son pays les libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne a droit à l'asile sur le territoire de la République. Dans les deux systèmes juridiques, ces garanties constitutionnelles sont étroitement articulées avec le droit de l'Union européenne et la Convention de Genève de 1951.

Ces dispositifs s'inscrivent aujourd'hui dans un **contexte de durcissement progressif des politiques migratoires**. L'Italie a adopté depuis 2023 plusieurs réformes visant à accélérer l'examen des demandes d'asile, à renforcer les dispositifs de rétention et à externaliser certaines procédures, notamment dans le cadre de l'accord conclu avec l'Albanie en 2023. L'Allemagne a de son côté renforcé les instruments juridiques destinés à améliorer l'exécution des décisions d'éloignement et à faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière.

2. TABLEAU COMPARATIF

Les principales caractéristiques des systèmes d’asile allemand et italien peuvent être résumées de manière synthétique dans le tableau comparatif suivant :

Champ de comparaison	Allemagne	Italie
Fondement constitutionnel	Art. 16a de la Loi fondamentale (<i>Grundgesetz</i>)	Art. 10, §3, de la Constitution
Principales lois	Loi sur l’asile (<i>Asylgesetz – AsylG</i>) ; loi relative au séjour (<i>Aufenthaltsgesetz – AufenthG</i>)	Décret législatif n° 286/1998 (<i>testo unico sull’immigrazione</i>) et réformes récentes (2023-2026)
Autorité chargée des décisions d’asile	Office fédéral pour la migration et les réfugiés (<i>BAMF</i>)	Commissions territoriales pour la protection internationale
Organisation territoriale	Compétence fédérale pour la décision ; mise en œuvre par les <i>Länder</i>	Organisation centralisée avec mise en œuvre par les préfectures et collectivités
Répartition territoriale des demandeurs	Clé administrative <i>Königsteiner Schlüssel</i>	Répartition administrative par l’État et les préfectures
Structures d’accueil	Centres d’accueil des <i>Länder</i> puis hébergement collectif ou décentralisé	<i>Hotspots</i> , centres gouvernementaux, centres d’accueil extraordinaires (CAS) et système d’accueil et d’intégration (SAI)
Principaux statuts de protection	Asile constitutionnel ; statut de réfugié ; protection subsidiaire ; interdiction d’éloignement	Statut de réfugié ; protection subsidiaire ; protection spéciale
Sort des déboutés	Obligation de quitter le territoire ; suspension possible (<i>Duldung</i>)	Obligation de quitter le territoire ; rétention possible en <i>CPR</i>
Demandes d’asile récentes	168 543 demandes en 2025	151 120 premières demandes en 2024

3. ALLEMAGNE

A. CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF DE L'ASILE

1. Les fondements juridiques du droit d'asile

Le droit d'asile en Allemagne repose sur **l'article 16a, paragraphe (1), de la Loi fondamentale (Grundgesetz)**, qui dispose que « *les personnes persécutées politiques bénéficient du droit d'asile* ». Ce droit constitutionnel, introduit en 1949 et révisé en 1993 pour en limiter les abus, est complété par deux textes législatifs majeurs : la **loi sur l'asile (Asylgesetz – AsylG)** et la **loi relative au séjour (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)**.

La **loi du 26 juin 1992 sur l'asile (AsylG)¹** encadre les procédures d'asile, les critères de reconnaissance des statuts de protection et les modalités de rejet. Elle transpose en droit allemand les obligations issues de la **Convention de Genève de 1951** relative au statut des réfugiés, ainsi que les directives européennes, notamment la **directive 2011/95/UE²** et le **règlement « Dublin III »³**, qui déterminent les conditions de reconnaissance du statut de réfugié et les règles de responsabilité entre États membres.

La **loi du 30 juillet 2004 relative au séjour (AufenthG)⁴** régit, quant à elle, les conditions de séjour des étrangers en Allemagne, y compris celles des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus. Elle définit les titres de séjour, les conditions de régularisation, ainsi que les procédures d'éloignement et les interdictions d'expulsion pour motifs humanitaires.

En parallèle, le **droit de l'Union européenne** joue un rôle structurant dans l'organisation du système d'asile. Le **règlement « Dublin III »**, transposé à l'article 26a de la loi sur l'asile, détermine quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile. Ce règlement vise à éviter les demandes multiples et à garantir une répartition équitable des responsabilités entre les États. En cas de désignation d'un autre État membre comme responsable, l'Allemagne peut rejeter la demande comme **irrecevable** et ordonner le transfert du demandeur vers cet État, conformément à **l'article 29 de la loi sur l'asile⁵**.

¹ [Asylgesetz \(AsylG\)](#).

² [Directive 2011/95/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

³ [Règlement \(UE\) n° 604/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

⁴ [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet](#) (Aufenthaltsgesetz – AufenthG).

⁵ [Deutscher Bundestag, Zuständigkeit des Bundes und der Länder im Bereich Asyl- und Aufenthaltsrecht](#), août 2022.

2. Les différentes formes de protection prévues par le droit allemand

Le droit allemand distingue **quatre formes principales de protection**, chacune régie par des critères juridiques précis et des conséquences distinctes en matière de droits et d'obligations.

(a) L'asile constitutionnel (*Asylberechtigung*)

L'article 16a de la Loi fondamentale et l'article 1^{er} de la loi sur l'asile (AsylG) prévoient que ce statut est accordé aux « *personnes persécutées pour des raisons politiques* ». Il s'agit d'une protection spécifique au droit allemand, distincte du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. Les critères de persécution politique sont strictement interprétés, et ce statut est **exclu pour les ressortissants de pays d'origine sûrs** (*sichere Herkunftsstaaten*), listés à **l'annexe II de l'article 29a de la loi sur l'asile**¹.

(b) Le statut de réfugié (*Flüchtlingseigenschaft*)

L'article 3, paragraphe (1) de la loi sur l'asile transpose l'article 1^{er} A.2) de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et prévoit qu'« *un étranger est considéré comme réfugié [...] lorsqu'il craint, pour des raisons fondées, d'être persécuté en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social* ». Le paragraphe (2) du même article **exclut toutefois ce statut**, « *s'il existe des raisons sérieuses de croire qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour définir ces crimes, s'il a commis, avant son admission en tant que réfugié, une infraction pénale grave de nature non politique en dehors du territoire fédéral, notamment un acte cruel, même si celui-ci était prétendument motivé par des objectifs politiques, ou a agi en violation des buts et principes des Nations unies* ».

(c) La protection subsidiaire (*subsidiärer Schutz*)

L'article 4 de la loi sur l'asile encadre la « *protection subsidiaire* » et prévoit qu'« *un étranger bénéficie d'une protection subsidiaire s'il a présenté des motifs valables permettant de supposer qu'il court un préjudice grave dans son pays d'origine* ». Sont considérés comme préjudices graves « *l'imposition ou l'exécution de la peine de mort, la torture ou des traitements ou peines inhumains ou dégradants, ou une menace grave et individuelle contre la vie ou l'intégrité physique d'un civil résultant de violences aveugles commises dans le cadre d'un conflit armé international ou interne* ». Les bénéficiaires de cette protection ont accès à des droits similaires à ceux des réfugiés, mais avec des restrictions supplémentaires, telles qu'un titre de séjour de séjour à durée limitée.

¹ En l'espèce, sont considérés comme pays d'origine sûrs l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Ghana, le Kosovo, la Moldavie, le Monténégro, la Macédoine-du-Nord, le Sénégal et la Serbie.

(d) *L'interdiction d'éloignement (Verbot der Abschiebung)*

L'article 60, paragraphes (5) et (7), de la loi relative au séjour prévoient respectivement :

– d'une part, que « l'expulsion d'un étranger est interdite lorsqu'elle serait contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », ce qui vise notamment les situations dans lesquelles l'éloignement exposerait la personne à un **risque de torture ou de traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention** ;

– d'autre part, qu'« il convient de s'abstenir d'expulser un étranger vers un État dans lequel existe pour lui un danger concret pour sa vie, son intégrité physique ou sa liberté ».

Cette mesure n'est pas un statut de protection à part entière, mais une **suspension temporaire** de l'éloignement, souvent assortie de restrictions¹.

3. L'organisation administrative de la procédure d'asile

L'organisation administrative de l'asile en Allemagne repose sur une **répartition des compétences entre l'État fédéral et les Länder**, combinée au rôle central de l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*). La compétence législative en matière d'asile et de séjour des étrangers relève principalement de l'État fédéral. Conformément à l'article 74, paragraphe (1), point 4, de la Loi fondamentale, la législation relative au « droit de séjour et d'établissement des étrangers » relève de la compétence législative concurrente de l'État fédéral. Sur ce fondement, l'État fédéral adopte les principales normes applicables en matière d'asile.

Au niveau administratif fédéral, **l'examen des demandes de protection internationale relève du BAMF**. Cet organisme est chargé de **l'enregistrement des demandes, de l'instruction des dossiers et de la prise de décision sur l'octroi ou le refus de la protection internationale**. Il est également responsable de **l'application du règlement « Dublin III »**, notamment en ordonnant, lorsque l'Allemagne n'est pas l'État responsable de l'examen de la demande, le transfert du demandeur vers l'État membre compétent, conformément à l'article 34a de la loi sur l'asile.

L'exécution administrative des règles fédérales relève toutefois largement des Länder. Conformément à l'organisation administrative allemande, ceux-ci sont responsables de la **mise en œuvre concrète de la politique d'asile sur leur territoire**. Cette responsabilité concerne notamment **l'accueil matériel des demandeurs d'asile, l'organisation de leur répartition territoriale et la gestion administrative de leur séjour**.

¹ Lena Riemer et al., [National protection statuses and return procedure](#), juin 2025.

En premier lieu, les *Länder* sont chargés de **l'accueil initial des demandeurs d'asile**. Les articles 44 à 53 de la loi sur l'asile organisent le **système des centres d'accueil (*Aufnahmeeinrichtungen*)**. L'article 44, paragraphe (1), prévoit ainsi que les *Länder* doivent **créer et maintenir les centres d'accueil nécessaires pour l'hébergement des demandeurs d'asile**. Ces structures constituent le premier niveau d'accueil dans la procédure d'asile et permettent notamment l'enregistrement des personnes, la réalisation des formalités administratives initiales et l'organisation de leur répartition territoriale. Les demandeurs d'asile sont en principe tenus d'y résider pendant la phase initiale de la procédure. L'article 47 de la loi sur l'asile prévoit en effet que les demandeurs doivent, en règle générale, résider dans un centre d'accueil pendant une période déterminée afin de permettre le traitement administratif de leur demande et leur orientation vers les autorités compétentes.

La **répartition des demandeurs d'asile entre les différents *Länder*** s'effectue selon une **clé de distribution administrative appelée *Königsteiner Schlüssel***. Cette clé, utilisée dans plusieurs domaines de la coopération fédérale allemande, repose sur deux critères principaux : la population et les recettes fiscales de chaque *Land*. Elle permet de déterminer la part des demandeurs d'asile que chaque *Land* doit accueillir afin d'assurer une répartition équilibrée des charges entre les différentes régions. Dans la pratique, cette répartition est mise en œuvre à l'aide du système informatique EASY (*Erstverteilung der Asylsuchenden*)¹, qui permet d'orienter les demandeurs vers le *Land* compétent dès leur enregistrement.

Après cette phase d'accueil initial, les demandeurs d'asile sont généralement transférés vers des structures d'hébergement situées dans les collectivités territoriales. La loi sur l'asile prévoit en effet qu'ils peuvent être répartis dans d'autres lieux d'hébergement sur le territoire du *Land*, conformément aux règles de répartition territoriale prévues notamment par l'article 50 de la loi sur l'asile. Dans la pratique, cette seconde phase d'hébergement prend souvent la forme d'un logement dans des centres collectifs (*Gemeinschaftsunterkünfte*) ou, dans certains cas, dans des logements décentralisés gérés par les collectivités.

Les **autorités locales chargées des étrangers (*Ausländerbehörden*)**, qui relèvent des administrations des *Länder*, jouent également un **rôle central dans la gestion du séjour des étrangers**. L'article 71 de la loi relative au séjour leur confie notamment la compétence pour **délivrer les titres de séjour aux étrangers**, y compris aux personnes auxquelles une protection internationale a été reconnue par le BAMF, telles que les réfugiés ou les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

¹ [*Erstverteilung der Asylsuchenden*](#) (EASY).

Les *Länder* sont également **responsables de l'exécution des mesures d'éloignement** lorsque la demande d'asile a été définitivement rejetée. Les décisions d'éloignement reposent notamment sur les articles 58 et 59 de la loi relative au séjour. Les autorités locales pour les étrangers sont chargées **d'organiser concrètement la procédure de départ**, notamment en fixant les délais de départ volontaire et en préparant les opérations d'éloignement. Les **forces de police des *Länder*** peuvent être mobilisées pour assurer l'escorte ou la sécurité des opérations. Dans certains cas, notamment dans les aéroports ou aux frontières, l'exécution matérielle de l'éloignement peut relever de la **police fédérale**, conformément à l'article 71, paragraphe (3), de la loi relative au séjour.

Au niveau local, **les communes jouent un rôle important dans la mise en œuvre matérielle de la politique d'asile**. Après la phase d'accueil initial dans les centres des *Länder*, elles sont généralement responsables de **l'hébergement des demandeurs d'asile dans les structures situées sur leur territoire**. Elles participent également à la **mise en œuvre du régime de prestations sociales applicable aux demandeurs d'asile**. Conformément à la loi du 30 juin 1995 sur les prestations aux demandeurs d'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*), les autorités locales assurent le **versement des prestations destinées à couvrir les besoins essentiels des bénéficiaires**. Ces prestations comprennent notamment l'hébergement, l'alimentation, l'habillement, certains besoins personnels indispensables à la vie quotidienne ainsi que l'accès aux soins médicaux de base.

L'ensemble du système repose enfin sur une **coopération étroite entre l'État fédéral et les *Länder*** pour l'organisation administrative et la gestion des capacités d'accueil. Si les *Länder* supportent la responsabilité principale de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile, le fonctionnement du système d'asile repose sur des **mécanismes de coordination administrative et sur des accords financiers entre l'État fédéral et les *Länder*** destinés à contribuer au financement des charges liées à l'accueil des demandeurs d'asile.

4. Les décisions rendues dans la procédure d'asile et les voies de recours

À l'issue de l'examen d'une demande d'asile, le BAMF peut notifier plusieurs types de décisions, aux conséquences juridiques et pratiques distinctes.

Lorsque la demande est acceptée, le demandeur se voit accorder un des statuts de protection prévus par la loi : asile constitutionnel, statut de réfugié ou protection subsidiaire (voir *supra*). Ces statuts donnent lieu à la délivrance d'un titre de séjour sur le fondement de l'article 25 de la loi relative au séjour. **Les bénéficiaires de l'asile constitutionnel et les réfugiés se voient généralement accorder un titre d'une durée initiale de trois ans**, tandis que

la protection subsidiaire donne en principe lieu à un titre d'une durée d'un an renouvelable. Les bénéficiaires accèdent également au marché du travail et, après une période de 36 mois de séjour, relèvent du **régime d'aide sociale de droit commun prévu par le livre XII du code social** (*Sozialgesetzbuch XII – SGB XII*), conformément à l'article 2, paragraphe (1), de la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile.

Les décisions de rejet sont classées en trois catégories, chacune soumise à des règles procédurales spécifiques :

– le **rejet comme manifestement non fondé** (*offensichtlich unbegründet*) intervient lorsque la demande ne remplit manifestement pas les critères de protection, dans les cas énumérés notamment à l'article 30 de la loi sur l'asile, y compris lorsque le demandeur provient d'un pays d'origine sûr inscrit à l'annexe II relative à l'article 29a. Dans ces situations, la **procédure est accélérée** : la personne dispose d'un délai d'une semaine pour saisir le juge d'une demande de protection juridictionnelle provisoire contre la mesure d'éloignement ;

– le **rejet comme non fondé** (*unbegründet*) intervient lorsque la demande ne remplit pas les critères de protection sans que l'absence de fondement soit manifeste. L'article 74, paragraphe (1), de la loi sur l'asile prévoit alors un **délai de recours de deux semaines**. Dans ce cas, la saisine du tribunal a en principe un effet suspensif et empêche l'exécution de l'éloignement jusqu'à la décision juridictionnelle ;

– enfin, le **rejet comme irrecevable** (*unzulässig*) est prononcé notamment lorsqu'un autre État membre est responsable de l'examen de la demande en application du règlement « Dublin III », conformément à l'article 29 de la loi sur l'asile. En cas d'ordre de transfert vers l'État responsable, l'article 34a prévoit que la demande de protection juridictionnelle provisoire doit être introduite dans un délai d'une semaine ; lorsque cette demande est formée dans le délai, l'éloignement ne peut être exécuté avant la décision du tribunal

5. Le renforcement des procédures d'éloignement et de vérification d'identité par la loi sur l'amélioration des retours (2024)

La **loi du 21 février 2024 sur l'amélioration des retours** (*Rückführungsverbesserungsgesetz*)¹ s'inscrit dans un ensemble de réformes destinées à **renforcer l'effectivité des décisions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière**. Adoptée dans un contexte marqué par les difficultés persistantes à exécuter les obligations de quitter le territoire, elle modifie plusieurs dispositions de la loi relative au séjour afin de **faciliter l'identification des personnes concernées, d'améliorer la préparation matérielle des expulsions et de renforcer les instruments juridiques**

¹ [Gesetz zur Verbesserung der Rückführung](#) (*Rückführungsverbesserungsgesetz*).

permettant d'assurer l'exécution effective des décisions de retour, tout en maintenant un encadrement juridictionnel des mesures les plus intrusives¹.

La réforme accorde d'abord une place importante à la question de **l'identification des personnes faisant l'objet d'une procédure d'éloignement**. La loi renforce les obligations de coopération pesant sur les étrangers dans les procédures d'identification et élargit les possibilités pour les autorités administratives de recueillir les informations nécessaires à l'établissement de l'identité et de la nationalité de l'intéressé. Les autorités peuvent notamment exploiter plus largement les données biométriques disponibles et recourir à l'examen de supports numériques lorsque ces éléments sont nécessaires à la vérification de l'identité.

La loi renforce également les **moyens d'enquête à la disposition des autorités chargées de l'éloignement**. Elle prévoit notamment la possibilité de procéder à des recherches ciblées afin de découvrir des documents d'identité, des titres de voyage ou des moyens financiers permettant d'organiser le départ de la personne concernée. Ces mesures visent en particulier les situations dans lesquelles des indices laissent penser que l'étranger dissimule volontairement des documents ou des ressources susceptibles de faciliter son éloignement.

Parallèlement, la réforme modifie plusieurs instruments juridiques destinés à garantir l'exécution effective des décisions de retour. Le droit allemand distingue à cet égard deux régimes principaux de privation de liberté. La **rétention d'éloignement** (*Abschiebungshaft*), prévue à l'article 62 de la loi relative au séjour, peut être ordonnée lorsque la personne concernée risque de se soustraire à l'exécution de la mesure d'éloignement. À côté de ce dispositif existe la **détention préalable au départ** (*Ausreisegewahrsam*), prévue à l'article 62b, qui peut être ordonnée par un juge pour une **durée maximale de vingt-huit jours** lorsque le délai de départ volontaire est expiré, que l'expulsion peut être réalisée dans ce délai et que le comportement de l'intéressé laisse présumer qu'il cherchera à entraver l'exécution de la mesure.

Dans le même temps, la loi de 2024 renforce les **garanties procédurales applicables aux mesures privatives de liberté**. Elle introduit notamment un nouvel article 62d dans la loi relative au séjour, qui prévoit que le juge doit désigner d'office un représentant légal lorsque la personne concernée par une procédure de rétention ou de détention préalable au départ ne dispose pas d'avocat. Cette désignation vaut pour toute la durée de la procédure judiciaire et vise à assurer l'effectivité du contrôle juridictionnel et le respect des droits de la défense.

La réforme s'inscrit enfin dans un dispositif plus large visant à **responsabiliser les personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire**. Le droit allemand prévoit en effet que certaines prestations sociales peuvent être réduites lorsque l'intéressé empêche volontairement l'exécution de son éloignement, par exemple en refusant de coopérer à l'établissement de

¹ *Ibid.*

son identité. Dans ce cas, les prestations peuvent être limitées conformément à l'article 1a de la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile, qui prévoit une **réduction des aides lorsque la personne concernée fait obstacle à l'exécution des mesures de retour**.

L'ensemble de ces évolutions s'inscrit dans le cadre du droit européen du retour, notamment de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹. Elles visent à renforcer l'effectivité des décisions d'éloignement tout en maintenant un encadrement juridique des procédures et un contrôle juridictionnel des mesures les plus attentatoires à la liberté individuelle.

B. L'ISSUE DES DEMANDES D'ASILE

Les statistiques relatives aux demandes et aux décisions rendues permettent d'apprécier la proportion de personnes effectivement reconnues comme bénéficiaires d'une protection au regard du nombre total de demandes examinées. Ces données sont publiées régulièrement par le BAMF².

Le rapport de février 2026 donne les tendances suivantes.

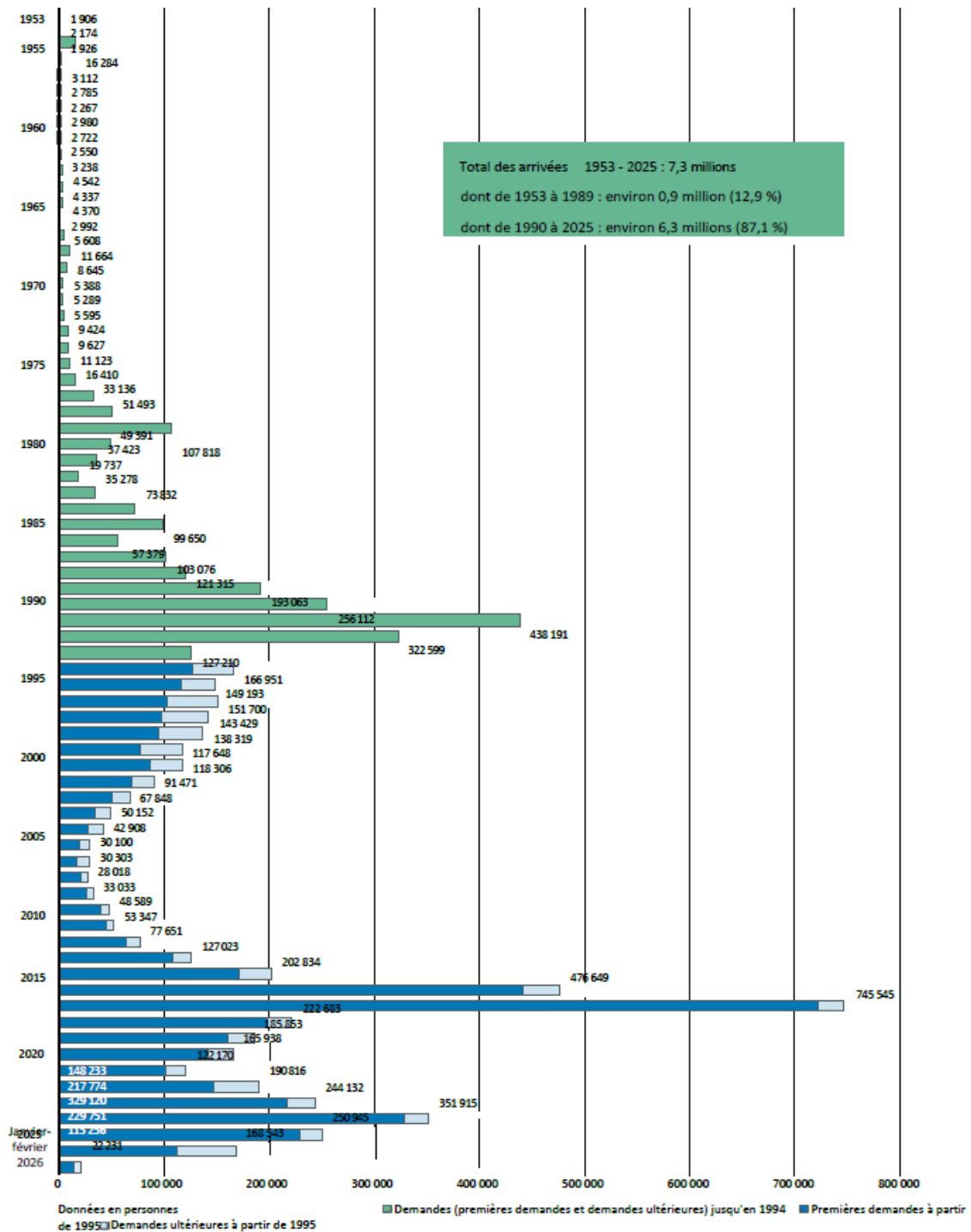
1. Sur le long terme

Les données disponibles montrent que les demandes d'asile en Allemagne ont connu des **fluctuations importantes sur le long terme**. Entre 1953 et 2025, environ 7,3 millions de demandes ont été enregistrées, dont près de 87 % depuis 1990, ce qui traduit une forte intensification des flux au cours des dernières décennies. Un premier pic apparaît au début des années 1990, avec plus de 438 000 demandes en 1992. Après une forte baisse dans les années 2000, les demandes repartent nettement à la hausse à partir de 2013, culminant en 2016 avec 745 545 demandes. Depuis lors, les niveaux demeurent élevés, avec 351 915 demandes en 2023 et 168 543 en 2025.

¹ [Directive](#) 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Aktuelle Zahlen](#), février 2026.

Évolution du nombre de demandes d'asile depuis 1953 - à partir de 1995, subdivision en demandes initiales et demandes ultérieures



Source : rapport mensuel de l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (février 2026).

2. Sur les dix dernières années

S'agissant des décisions d'octroi des différents statuts de protection (protection internationale, interdiction d'éloignement et décisions de rejet), on observe, pour 2025, que les autorités allemandes ont rendu près de **311 000 décisions sur des demandes d'asile**. Parmi celles-ci, **un peu plus de 70 000 décisions ont reconnu le statut de réfugié** au sens de l'article 3, paragraphe (1), de la loi sur l'asile ou de l'article 16a de la Loi fondamentale, soit **22,6 % des décisions**. La protection subsidiaire prévue à l'article 4 paragraphe (1) de la loi sur l'asile a été accordée dans plus de 5 000 cas (1,6 %), tandis que l'existence d'une interdiction d'éloignement au sens de l'article 60, paragraphes (5) ou (7), de la loi relative au séjour a été constatée dans plus de 12 000 cas (3,9 %). À l'inverse, plus de 145 000 demandes ont été rejetées, soit 46,8 % des décisions rendues.

Les données relatives aux premiers mois de 2026 confirment une structure comparable. **Entre janvier et février 2026, un peu moins de 50 000 décisions ont été rendues, dont 32 % ont conduit à la reconnaissance du statut de réfugié**, tandis que **43,3 % des demandes ont été rejetées**.

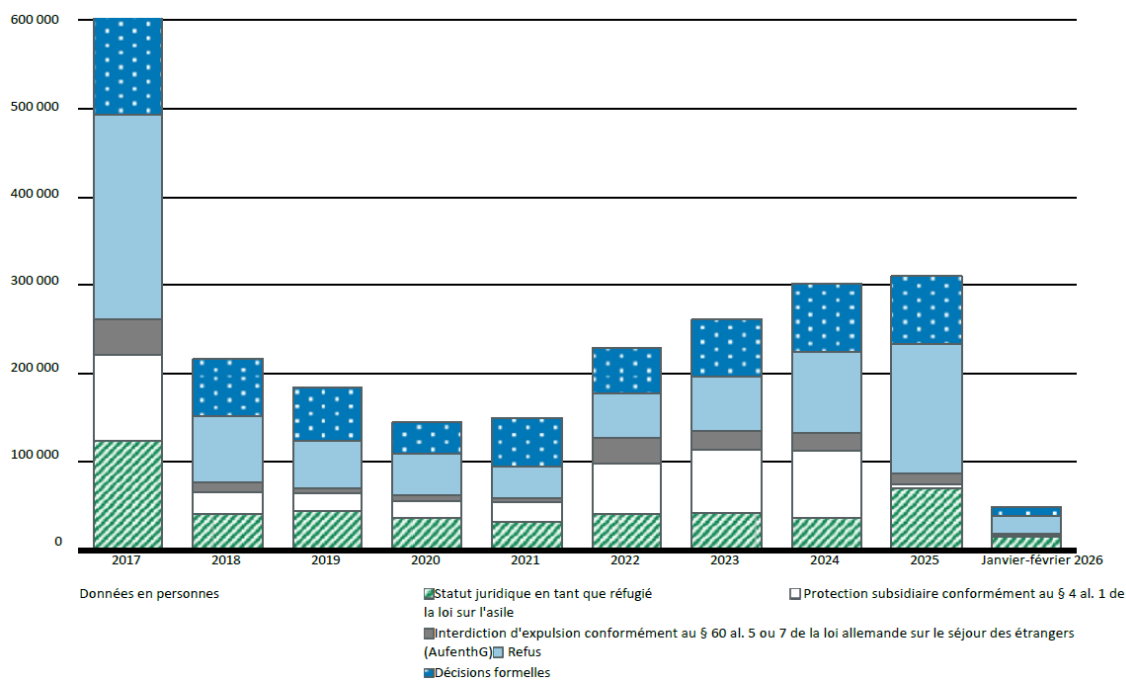
L'évolution sur la période 2017-2024 montre toutefois d'importantes variations. En **2017**, année marquée par un **volume exceptionnel de décisions** (603 428), **les autorités ont accordé le statut de réfugié dans 20,5 % des cas et la protection subsidiaire dans 16,3 % des cas, tandis que 38,5 % des demandes ont été rejetées**. Le nombre total de décisions a ensuite fortement diminué jusqu'en 2020 avant de remonter progressivement à partir de 2022.

Nombre et taux de décision de 2017 à 2026

Année	Décisions relatives aux demandes d'asile												
	au total	Décisions sur le fond										Décisions formelles	
		dont Statut juridique de réfugié (article 3, paragraphe 1, de la loi sur l'asile, article 16a de la Loi fondamentale)		dont Octroi d'une protection subsidaire		dont Constatation d'une interdiction d'expulsion		dont Rejets (rejetés comme non fondés /					
		dont Reconnaitances en tant que ayant droit à l'asile (art. 16a GG et asile familial)	conformément au § 4 al. 1 AsylG	conformément au § 60 al. 5 ou 7 AufenthG	manifestement non fondés abgel.)								
2017	603 428	123 909	20,5	4 359	0,7	98 074	16,3	39 659	6,6	232 307	38,5	109 479	18,1
2018	216 873	41 368	19,1	2 841	1,3	25 055	11,6	9 548	4,4	75 395	34,8	65 507	30,2
2019	183 954	45 053	24,5	2 192	1,2	19 419	10,6	5 857	3,2	54 034	29,4	59 591	32,4
2020	145 071	37 818	26,1	1 693	1,2	18 950	13,1 %	5 702	3,9 %	46 586	32,1	36 015	24,8
2021	149 954	32 065	21,4	1 226	0,8	22 996	15,3	4 787	3,2	35 071	23,4	55 035	36,7
2022	228 673	40 911	17,9	1 937	0,8	57 532	25,2	30 020	13,1	49 330	21,6	50 880	22,3
2023	261 601	42 525	16,3	1 824	0,7	71 290	27,3	21 462	8,2	61 778	23,6	64 546	24,7
2024	301 350	37 795	12,5	1 964	0,7	75 092	24,9	20 823	6,9	91 940	30,5	75 700	25,1
2025	310 930	70 159	22,6	4 124	1,3	5 130	1,6	12 105	3,9	145 561	46,8	77 975	25,1
Janvier-février 2026	49 522	15 839	32,0	1 146	2,3	1 092	2,2	1 697	3,4	21 447	43,3	9 447	19,1

Source : rapport mensuel de l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (février 2026).

Évolution des différents types de décisions de 2017 à 2026 en chiffres absolus



Source : rapport mensuel de l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (février 2026).

S'agissant de **l'origine géographique des demandeurs d'asile**, sur les deux premiers mois de l'année 2026 :

– les ressortissants **afghans** constituent de loin le premier groupe de demandeurs d'asile, avec près de 8 300 demandes et un peu moins de 17 000 décisions. Ils bénéficient également d'un taux de protection très élevé, atteignant 79,9 %, ce qui reflète une reconnaissance fréquente du statut de réfugié ou d'autres formes de protection ;

– les ressortissants **syriens** représentent le deuxième groupe de demandeurs, avec plus de 2 000 demandes. Toutefois, leur taux global de protection n'atteint que 9 %, les décisions se traduisant majoritairement par des refus ;

– d'autres nationalités présentent des taux de protection très contrastés. Les demandeurs originaires d'**Érythrée** bénéficient du taux le plus élevé, avec 82,5 % de décisions positives, tandis que les ressortissants somaliens présentent également un taux élevé de 61,3 %. À l'inverse, certaines nationalités connaissent des taux de protection très faibles, comme les ressortissants du Vietnam (0 %) ou de la Géorgie (0,5 %).

Globalement, les dix nationalités les plus représentées concentrent l'essentiel de l'activité de l'asile en Allemagne au cours de la période considérée. Elles représentent un peu moins de 16 000 demandes d'asile et plus de 38 000 décisions, avec un **taux global de protection de 44,3 %**, supérieur à la moyenne générale observée pour l'ensemble des décisions.

Demandes et décisions selon les nationalités les plus représentées au cours de la période de référence janvier à février 2026

10 Nationalités les plus représentées (selon les premières demandes)	Demandes d'asile			Au total	Décisions relatives aux demandes d'asile						
	au total	dont premier es demand es	dont demand es ultérieur es		Décisions sur le fond					Décisions formelles	
					dont statut de réfugié (§ 3 al. 1 AsylG, art. 16a dont la reconnais sance du droit d'asile (art. 16a GG et asile familial))	dont octroi d'une protecti on subsida ire conform ément à § 4 al. 1 AsylG	dont constat ion d'une interdicti on d'expulsi on conformé ment à § 60 al. 5 ou 7 AufenthG	Taux de protecti on total	dont refus (refus non fondés/r efus manifest ement non fondés)		
1 Afghanistan	8 298	3 779	4 519	16 841	13 143	861	21	297	79,9	1 601	1 779
2 Syrie, République arabe	2 173	2 034	139	10 757	159	3	330	474	9,0 %	8 287	1 507
3 Turquie	1 831	1 326	505	4 384	507	16	14	3	12,0 %	3 006	854
4 Somalie	881	823	58	1 551	481	88	68	402	61,3 %	198	402
5 Irak	731	548	183	1 784	226	4	57	171	25,4 %	924	406
6 Fédération de Russie	547	413	134	1 247	48	5	14	3	5,2 %	617	565
7 Iran, République islamique d'Iran	470	357	113	891	211	14	25	10	27,6 %	457	188
8 Vietnam	308	298	10	303	0	0	0	0	0,0 %	162	141
9 Érythrée	306	291	15	590	332	14	136	19	82,5 %	38	65
10 Géorgie	350	240	110	376	1	0	0	1	0,5 %	262	112
Total Top 10	15 895	10 109	5 786	38 724	15 108	1 005	665	1 380	44,3	15 552	6 019
Total	22 231	15 125	7 106	49 522	15 839	1 146	1 092	1 697	37,6	21 447	9 447

Source : rapport mensuel de l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (février 2026).

C. LES AIDES ET LES RESSOURCES PUBLIQUES CONSACRÉES AUX RÉFUGIÉS

L'octroi d'une protection internationale en Allemagne ouvre l'accès à un ensemble de prestations sociales destinées à assurer les conditions matérielles d'existence des personnes concernées. Ces aides, définies principalement par la **loi du 30 juin 1993 relative aux prestations aux demandeurs d'asile (Asylbewerberleistungsgesetz)**¹, comprennent notamment l'hébergement, des prestations financières, l'accès aux soins médicaux ainsi que certaines mesures d'accompagnement. Elles représentent également un poste significatif de dépenses publiques pour l'État fédéral et les *Länder*.

1. Le régime juridique et le contenu des prestations prévues par la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile

La loi sur les prestations aux demandeurs d'asile détermine d'abord les **catégories de personnes susceptibles de bénéficier de ces aides**. L'article 1^{er} énumère les catégories d'étrangers considérées comme bénéficiaires du dispositif. Il vise notamment les personnes ayant déposé une demande d'asile ainsi que certaines catégories d'étrangers dont la présence sur le territoire repose sur un droit de séjour provisoire ou dont l'éloignement ne peut être exécuté. La loi prévoit ainsi que les prestations s'appliquent notamment aux étrangers qui disposent d'une « *autorisation de séjour provisoire au titre de la loi sur l'asile* » ainsi qu'aux personnes dont l'expulsion ne peut être exécutée et qui font donc l'objet d'une suspension de l'éloignement².

Le **contenu des prestations** prévues par la loi est défini principalement à l'article 3, qui organise la couverture des besoins essentiels de la vie quotidienne. Cette disposition prévoit que les bénéficiaires reçoivent « *des prestations destinées à couvrir les besoins relatifs à l'alimentation, au logement, au chauffage, à l'habillement, aux soins de santé ainsi qu'aux biens d'usage et de consommation du ménage* ». Le texte précise également que les bénéficiaires reçoivent « *des prestations destinées à couvrir les besoins personnels indispensables à la vie quotidienne* »³.

La loi précise également les **modalités de versement de ces prestations**. L'article 3 prévoit que, lorsque les bénéficiaires sont hébergés dans des centres d'accueil, « *les besoins essentiels sont couverts par des prestations en nature* ». Ces prestations peuvent ainsi prendre la forme de biens ou de services fournis directement par l'administration. Le texte prévoit en outre que, lorsque certains besoins ne peuvent être couverts par ces prestations

¹ [Asylbewerberleistungsgesetz](#) (AsylbLG).

² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland](#), janvier 2016.

³ Ibid.

matérielles, ils peuvent être fournis sous forme d'autres instruments, notamment sous forme de moyens de paiement non monétaires ou de prestations financières¹. Les instructions administratives d'application indiquent par exemple que, selon les situations d'hébergement, une personne peut recevoir une allocation mensuelle destinée aux besoins personnels, qui peut atteindre environ 165 euros par mois pour un adulte².

En complément de ces prestations de base, l'article 4 organise l'**accès aux soins médicaux**. Cette disposition prévoit notamment la prise en charge des traitements nécessaires en cas de maladie aiguë ou de douleurs ainsi que la fourniture des médicaments et des soins médicaux indispensables³.

En outre, la loi prévoit des **prestations supplémentaires dans certaines situations particulières**. L'article 6 permet ainsi d'accorder, dans des cas individuels, des aides complémentaires lorsque celles-ci sont nécessaires pour garantir la subsistance ou préserver la santé des personnes concernées⁴. Dans la pratique administrative, ces prestations peuvent par exemple couvrir certains besoins spécifiques liés aux conditions d'hébergement ou à certaines dépenses indispensables⁵.

Enfin, l'article 10 prévoit que **l'exécution de la loi et l'octroi des prestations sont assurés par les autorités compétentes déterminées par la législation des Länder**⁶.

¹ Ibid.

² Sozial Behörde Hamburg, [Fachanweisung zum Asylbewerberleistungsgesetz \(AsylbLG\)](#), février 2019.

³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland](#), janvier 2016.

⁴ Ibid.

⁵ Sozial Behörde Hamburg, *op. cit.*, février 2019.

⁶ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *op. cit.*, janvier 2016.

2. Le coût des aides et les ressources publiques mobilisées.

L'évaluation du coût global de la politique d'asile en Allemagne se heurte à une difficulté structurelle liée à l'organisation fédérale des finances publiques. Les dépenses liées à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés sont **réparties entre plusieurs niveaux d'administration** : l'État fédéral, les *Länder* et les communes. En outre, les statistiques budgétaires ne distinguent pas toujours explicitement les dépenses liées à la migration et à l'asile, celles-ci étant souvent intégrées à des catégories plus larges de dépenses sociales ou administratives. Les méthodes de calcul et les périmètres retenus peuvent ainsi varier selon les *Länder*, ce qui rend les comparaisons difficiles et explique les divergences d'appréciation quant à la part respective du financement assumée par chaque niveau de collectivité publique¹.

Les documents budgétaires fédéraux permettent néanmoins d'identifier les principaux flux financiers assumés par l'État fédéral. Selon le rapport du Gouvernement fédéral transmis au *Bundestag* sur la participation de l'État fédéral aux coûts liés à l'accueil des réfugiés², les **prestations fédérales consacrées au contexte de la migration et de l'asile se sont élevées à environ 28 milliards en 2024**.

Pour l'année 2024, ces dépenses peuvent être partiellement ventilées selon leur objet. Sur un total d'environ 28 milliards d'euros supportés par l'État fédéral dans le contexte de la migration et de l'asile, environ **8,1 milliards d'euros** ont été consacrés à des **mesures visant à traiter les causes des migrations**. La part la plus importante correspond toutefois aux **soutiens financiers apportés par l'État fédéral aux *Länder* et aux communes**, qui représentent environ **19,8 milliards d'euros**³.

À l'intérieur de ces montants, plusieurs catégories de dépenses peuvent être distinguées. Une partie des crédits est destinée à soutenir directement la **gestion administrative et matérielle de l'asile**. Ainsi, environ **1,3 milliard d'euros** ont été consacrés en 2024 au **soutien de l'accueil, de l'hébergement et de l'enregistrement des demandeurs d'asile** dans le cadre de la procédure d'asile. Par ailleurs, près de **3,3 milliards d'euros** ont été affectés au **financement de mesures d'intégration**⁴.

Une autre part importante des dépenses fédérales résulte de la **prise en charge de prestations sociales**. Depuis le 1^{er} juin 2022, les personnes déplacées en provenance d'Ukraine relèvent du système général de protection

¹ Deutscher Bundestag, [Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2024](#), juin 2025.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

sociale prévu par les livres II et XII du code social¹. Cette évolution a transféré à l'État fédéral une part importante du financement correspondant, qui a représenté plus de **6 milliards d'euros en 2024**. En outre, environ **7 milliards d'euros** ont été consacrés la même année à des prestations sociales versées dans le contexte de la migration à des **personnes ne relevant pas de ce dispositif spécifique**².

Le financement fédéral prend également la forme de **mécanismes de compensation entre l'État fédéral et les Länder**. Depuis 2024, un nouveau dispositif prévoit le versement d'un **montant forfaitaire (Pauschale)** de **7 500 euros par demande d'asile initiale**, financée par une modification de la répartition du produit de la taxe sur la valeur ajoutée entre l'État fédéral et les Länder. Pour l'année 2024, une avance globale de 1,75 milliard d'euros a été versée aux Länder au titre de ce mécanisme destiné à compenser une partie des coûts supportés par les administrations territoriales pour l'accueil des demandeurs d'asile³.

Le rapport gouvernemental met également en évidence le **rôle central des collectivités territoriales** dans la mise en œuvre concrète de ces politiques. Dans de nombreux cas, les moyens financiers versés par l'État fédéral aux Länder sont en grande partie rétrocédés aux communes, qui assurent directement **l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile**. Les informations communiquées par les Länder montrent ainsi que les transferts fédéraux ne couvrent qu'une partie des dépenses effectivement supportées par les administrations territoriales, celles-ci assumant une part substantielle des coûts liés à l'accueil et à l'intégration⁴.

À côté des documents budgétaires officiels, certaines institutions publiques allemandes proposent également des synthèses statistiques destinées à éclairer le débat public sur les coûts de l'asile. Les analyses publiées par **l'Agence fédérale pour l'éducation civique**⁵ (*Bundeszentrale für politische Bildung*) permettent ainsi de replacer ces dépenses dans une perspective plus globale et de comparer les différents niveaux de financement de la politique d'asile.

Les données présentées montrent d'abord que les dépenses supportées par les Länder au titre des prestations versées aux demandeurs d'asile restent d'un ordre de grandeur nettement inférieur aux dépenses globales liées à la politique migratoire. Les prestations versées en application de la loi sur les prestations aux demandeurs d'asile ont ainsi représenté environ **6,7 milliards d'euros en 2024 pour l'ensemble des Länder**, contre

¹ Sozialgesetzbuch II et Sozialgesetzbuch XII.

² Deutscher Bundestag, op. cit., juin 2025.

³ Ibid.

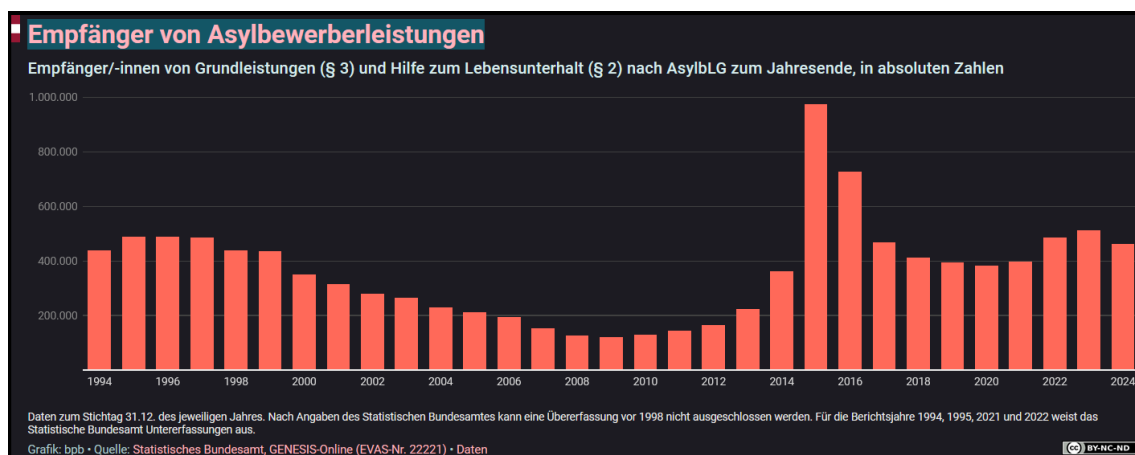
⁴ Ibid.

⁵ La Bundeszentrale für politische Bildung (Agence fédérale pour l'éducation civique) est un organisme public fédéral, placé sous la tutelle du ministère fédéral de l'Intérieur, chargé de promouvoir l'information politique et l'éducation civique par des publications, études et ressources pédagogiques.

6,3 milliards en 2023 et 6,5 milliards en 2022, après une forte baisse observée entre 2017 et 2021¹. Ces dépenses couvrent principalement les prestations de base prévues par la loi, notamment **l'hébergement, l'alimentation, les vêtements et certaines dépenses liées à la vie quotidienne**.

L'Agence fédérale pour l'éducation civique met également en évidence **l'évolution du nombre de bénéficiaires de ces prestations**. Celui-ci a atteint un maximum au milieu des années 2010, avec près de **975 000 personnes en 2015**, avant de diminuer progressivement dans les années suivantes pour se situer autour de **513 700 personnes à la fin de l'année 2023**². Cette évolution reflète à la fois la baisse du nombre de demandes d'asile après la crise migratoire de 2015-2016 et la sortie progressive de nombreux bénéficiaires du dispositif spécifique prévu pour les demandeurs d'asile.

Bénéficiaires des prestations pour demandeurs d'asile



Source : Agence fédérale pour l'éducation civique

Enfin, les données relatives au budget fédéral confirment que les dépenses liées à l'asile doivent être replacées dans le cadre plus large de la politique migratoire. En 2023, les dépenses fédérales liées à la migration et à l'asile se sont élevées à environ **29,7 milliards d'euros**, soit environ **6,4 % du budget fédéral**. Les postes les plus importants concernent les **prestations sociales versées après la procédure d'asile**, qui représentent environ **11,8 milliards d'euros**, suivies par les **mesures de lutte contre les causes des migrations** (4,8 milliards d'euros), les **transferts aux Länder et aux communes** (3,9 milliards d'euros), les **politiques d'intégration** (3 milliards d'euros) et les **dépenses liées à l'accueil et à l'enregistrement des demandeurs d'asile** (1,2 milliard d'euros)³. Ces données illustrent le fait que le coût budgétaire de

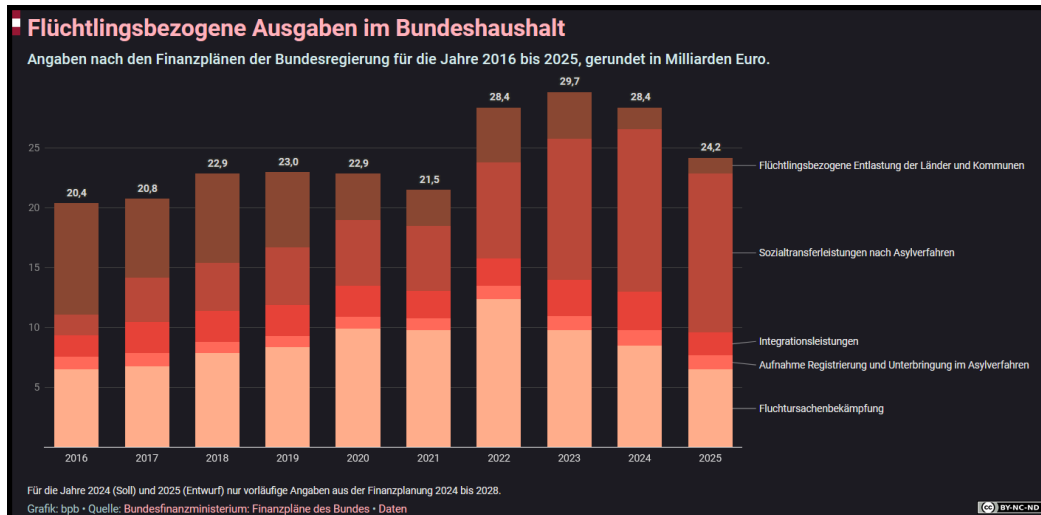
¹ Bundeszentrale für politische Bildung, [Asylbedingte Kosten und Ausgaben](#), septembre 2025.

² Ibid.

³ Ibid.

l'asile ne se limite pas aux seules prestations versées aux demandeurs d'asile pendant l'examen de leur demande, mais s'inscrit dans un **ensemble plus large de politiques publiques liées à la migration et à l'intégration**.

Dépenses liées aux réfugiés dans le budget fédéral (en milliards d'euros)



Source : Agence fédérale pour l'éducation civique

D. LE SORT DES PERSONNES DÉBOUTÉES DE L'ASILE

1. Le rejet de la demande d'asile et la naissance de l'obligation de quitter le territoire

Le rejet d'une demande d'asile ne produit pas seulement un effet négatif sur la demande de protection elle-même : il s'accompagne, en principe, d'une **décision organisant le départ de l'intéressé du territoire**. Lorsque le BAMF rejette une demande, il prononce en règle générale, dans la même décision, une **menace d'expulsion (Abschiebungsandrohung)**. Cette mesure est prévue par l'article 34 de la loi sur l'asile, qui dispose qu'en cas de rejet de la demande et en l'absence d'un autre droit de séjour, l'étranger fait l'objet d'une menace d'éloignement. Cette décision est également régie par l'article 59 de la loi relative au séjour, qui encadre la menace d'expulsion et la fixation d'un délai de départ volontaire. Elle correspond, dans l'ordre juridique allemand, à la décision de retour au sens du droit de l'Union européenne¹.

La menace d'expulsion fixe en principe un **délai pendant lequel l'intéressé peut quitter volontairement le territoire**. La durée de ce délai dépend de la nature de la décision rendue sur la demande d'asile. Lorsque la demande est rejetée comme manifestement infondée ou déclarée irrecevable,

¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *op. cit.*, janvier 2016.

la loi prévoit un délai particulièrement court : l'article 36, paragraphe (1), de la loi sur l'asile prévoit que l'étranger doit quitter le territoire « *dans un délai d'une semaine* » suivant la notification de la décision. En revanche, lorsque la demande est rejetée comme simplement infondée, l'article 38, paragraphe (1), de la même loi prévoit un délai de départ volontaire de 30 jours¹.

Si l'intéressé ne quitte pas le territoire dans ce délai, la menace d'expulsion devient exécutoire et ouvre la voie à l'éloignement forcé. Le cadre juridique de cette obligation de quitter le territoire est fixé par le droit fédéral de l'asile et du séjour. En revanche, **l'exécution concrète des mesures d'éloignement relève largement des autorités des Länder**, le plus souvent par l'intermédiaire des autorités locales chargées des étrangers. Il existe ainsi une dissociation entre, d'une part, un cadre juridique fédéral unifié pour la décision de rejet et l'obligation de quitter le territoire et, d'autre part, une mise en œuvre territorialisée de la politique de retour par les autorités administratives des *Länder*².

2. Les recours contre le rejet et leurs effets sur la procédure de retour

Les **recours** contre les décisions du BAMF sont régis par les articles 74 à 78 de la loi sur l'asile ainsi que par les dispositions générales du règlement de justice administrative (*Verwaltungsgerichtsordnung* – VwGO)³. Les demandeurs peuvent introduire un recours devant les tribunaux administratifs (*Verwaltungsgerichte*). La décision rendue en première instance peut ensuite faire l'objet d'un appel devant les cours administratives supérieures (*Oberverwaltungsgerichte* ou *Verwaltungsgerichtshöfe*), puis, en dernier ressort, d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*), conformément à l'article 78 de la loi sur l'asile. Toutefois, l'appel n'est recevable que s'il est autorisé par la juridiction compétente.

L'autorisation de l'appel n'est accordée que dans des hypothèses limitées, notamment lorsque l'affaire soulève une question de fait ou de droit d'importance générale, lorsqu'elle révèle une divergence par rapport à une jurisprudence supérieure ou lorsqu'elle est entachée d'un vice grave de procédure⁴.

Les recours exercés contre les décisions du BAMF ont des **effets importants sur la procédure de retour**. En principe, **aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée tant que la menace d'expulsion**

¹ Bundesregierung, *op. cit.*, février 2024.

² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge *op. cit.*, janvier 2016.

³ [Verwaltungsgerichtsordnung](#) – VwGO.

⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Rechtsmittel gegen die Entscheidung](#), novembre 2019.

(*Abschiebungsandrohung*) **n'est pas devenue exécutoire**. La situation varie toutefois selon la nature de la décision de rejet :

- lorsque la demande d'asile est rejetée comme simplement **infondée**, le recours introduit devant le tribunal administratif produit en principe un **effet suspensif**, ce qui empêche l'exécution de la mesure d'éloignement tant que le juge ne s'est pas prononcé ;

- en revanche, lorsque la demande est rejetée comme **manifestement infondée ou déclarée irrecevable**, le **recours n'a pas d'effet suspensif automatique** ; le demandeur doit alors saisir le juge d'une demande spécifique de suspension de l'exécution.

Dans ce contexte, le contentieux joue un rôle central dans le calendrier des procédures de retour. Les données présentées par la base d'information sur l'asile (*Asylum Information Database*) montrent d'ailleurs que **le contentieux demeure massif**. En 2024, 111 095 décisions du BAMF ont été contestées devant les juridictions administratives, soit un **taux de contentieux de 36,86 %**, la durée moyenne d'une procédure d'appel s'élevant à 16,7 mois¹.

3. L'exécution du départ, les retours volontaires, les expulsions et la tolérance de séjour (Duldung)

Une fois la décision de rejet devenue définitive, **la personne concernée est tenue de quitter le territoire**. En pratique, toutefois, la préparation et l'exécution de l'éloignement obéissent à une **répartition complexe des compétences entre autorités fédérales et autorités des Länder**. La préparation de l'expulsion relève en principe des autorités locales chargées des étrangers, qui sont notamment responsables de la **recherche des documents de voyage, de l'organisation matérielle du départ, de la réservation du vol et de la vérification d'éventuels obstacles juridiques ou matériels à l'éloignement**. Lorsque l'exécution de la mesure risque de rencontrer une résistance, ces autorités peuvent solliciter l'appui des forces de police du *Land*. L'exécution matérielle de l'éloignement peut, quant à elle, relever de la police fédérale, notamment dans les opérations aux frontières et dans les aéroports, conformément à l'article 71, paragraphe (3), point 1d, de la loi relative au séjour².

Le système allemand accorde en outre une **place importante aux départs volontaires**. Chaque année, plusieurs milliers de personnes quittent l'Allemagne dans le cadre de programmes d'aide au retour, notamment le **programme fédéral et régional REAG/GARP** (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme*), qui prévoit une **aide financière et logistique pour le retour et la réintégration dans le pays d'origine**. En outre, environ 25 100 personnes

¹ Lena Riemer et al., *op. cit.*, juin 2025.

² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *op. cit.*, janvier 2016.

soumises à une obligation de départ ont quitté le territoire volontairement avec une attestation de franchissement de frontière (*Grenzübertrittsbescheinigung*)¹.

Le programme de retour volontaire REAG/GARP²

Le programme REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme*) constitue le **principal dispositif allemand d'aide au retour volontaire**. Il s'agit d'un programme commun de l'État fédéral et des *Länder* destiné à soutenir les migrants qui souhaitent quitter volontairement l'Allemagne pour retourner dans leur pays d'origine ou, dans certains cas, poursuivre leur migration vers un État tiers disposé à les accueillir.

Ce dispositif s'adresse notamment aux **personnes qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour organiser leur départ**. Il concerne en particulier les demandeurs d'asile déboutés, les étrangers soumis à une obligation de quitter le territoire ainsi que les personnes dont les chances d'obtenir une protection internationale sont très faibles.

Le programme prévoit plusieurs formes d'assistance. Les bénéficiaires peuvent notamment recevoir la prise en charge des frais de voyage vers leur pays de destination, ainsi qu'une aide financière initiale destinée à faciliter leur réinstallation après le retour. Le dispositif peut également inclure des mesures d'accompagnement social ou psychologique, des actions de formation ou d'insertion professionnelle, et diverses aides destinées à soutenir la réintégration dans le pays d'origine.

Sur le plan institutionnel, le programme est financé conjointement par l'État fédéral et les *Länder*. Jusqu'en 2023, sa mise en œuvre était organisée par le BAMF et exécutée en pratique par l'Organisation internationale pour les migrations (*International Organization for Migration* – IOM). Depuis 2024, l'organisation et l'exécution du programme sont assurées directement par le BAMF.

Le dispositif REAG/GARP est aujourd'hui complété par le programme fédéral *StarthilfePlus*, qui prévoit des aides financières supplémentaires destinées à encourager les départs volontaires et à soutenir la réintégration des personnes retournant dans leur pays d'origine.

L'objectif de ces programmes est à la fois d'augmenter le nombre de départs volontaires et de stabiliser les personnes retournées dans les premières phases de leur réinstallation, afin d'améliorer les chances d'une réintégration durable dans leur pays de destination.

Les départs forcés demeurent toutefois nombreux. Les données disponibles indiquent que, durant le premier semestre 2024, plusieurs milliers de personnes ont été expulsées du territoire allemand, certaines sans escorte et d'autres sous escorte de la police fédérale ou des autorités policières des *Länder*³.

¹ Lena Riemer et al., op. cit., juin 2025.

² Bundesministerium des Innern, [Freiwillige Rückkehr und Reintegration](#), mars 2025.

³ Lena Riemer et al., op. cit., juin 2025.

L'exécution du départ se heurte néanmoins fréquemment à des **obstacles juridiques ou matériels**. Une étude du *Europäisches Migrationsnetzwerk* mentionne notamment l'absence de documents de voyage, les difficultés d'identification des personnes concernées ou encore certaines raisons médicales parmi les principaux facteurs susceptibles d'empêcher l'exécution effective des expulsions¹.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la **tolérance de séjour (*Duldung*)**, prévue par l'article 60a de la loi relative au séjour. Cette mesure correspond à une **suspension provisoire de l'éloignement lorsque celui-ci ne peut être exécuté pour des raisons juridiques ou matérielles**. Elle ne constitue pas un titre de séjour et ne confère pas un droit durable à rester sur le territoire, mais permet à la personne concernée de **demeurer temporairement en Allemagne tant que son renvoi ne peut être mis en œuvre**. La pratique allemande se caractérise ainsi par un **écart significatif entre l'existence juridique d'une obligation de quitter le territoire et son exécution effective**².

La suspension de l'éloignement **n'entraîne pas l'arrêt du versement des prestations sociales**. La loi relative aux prestations aux demandeurs d'asile prévoit en effet que les étrangers soumis à une obligation de quitter le territoire mais titulaires d'une tolérance de séjour continuent de relever du régime de prestations prévu par cette loi. L'article 1^{er} inclut expressément parmi les bénéficiaires les personnes titulaires d'une tolérance de séjour. Ces personnes peuvent ainsi continuer à percevoir des prestations destinées à couvrir leurs besoins essentiels – notamment l'hébergement, l'alimentation, l'habillement et certains besoins personnels – conformément à l'article 3 de la même loi, ainsi que la prise en charge de certains soins médicaux en cas de maladie aiguë ou de douleurs en application de l'article 4.

¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *op. cit.*, janvier 2016.

² Lena Riemer et al., *op. cit.*, juin 2025.

4. ITALIE

En Italie, le droit à l'asile est garanti par l'article 10, paragraphe 3, de la Constitution : « *Un étranger empêché dans son pays d'exercer effectivement les libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne a le droit à l'asile sur le territoire de la République, conformément aux conditions établies par la loi* ».

La période récente se caractérise toutefois par une évolution du cadre juridique de l'asile et de la protection internationale dans un sens restrictif. Dans cet esprit, en avril 2023, le Gouvernement italien, confronté à des arrivées particulièrement nombreuses de migrants, a déclaré l'état d'urgence pour six mois et pris diverses mesures restreignant les garanties offertes aux demandeurs de protection internationale.

A. ÉVOLUTION RÉCENTE DU CADRE JURIDIQUE : UNE RECONFIGURATION DU DROIT D'ASILE DANS UN SENS RESTRICTIF

Le **décret-loi n° 286/1998 du 25 juillet 1998** (texte consolidé des dispositions relatives à la régulation de l'immigration et aux règles sur le statut des étrangers, dit « *texte unique sur l'immigration* » (*testo unico sull'immigrazione* – TUI) constitue le cadre juridique de base concernant l'accueil des étrangers en Italie¹. Ce cadre juridique a connu de substantielles modifications dans un sens restrictif depuis 2023, *a fortiori* en ce qui concerne l'accès des migrants à la protection internationale.

La reconfiguration du droit d'asile ainsi opérée s'inscrit dans une double tendance :

- restriction des délais et des garanties pour les demandeurs par l'instauration de procédures accélérées, notamment pour les ressortissants de pays considérés comme sûrs ;
- externalisation des procédures à l'Albanie, dans le cadre d'un accord bilatéral conclu en 2023, prévoyant l'ouverture de centres assimilés à des zones frontalières italiennes pour y conduire des procédures accélérées.

1. Le décret-loi n° 20/2023 du 10 mars 2023 : des dispositions prises à la suite du naufrage de Cutro

Le **décret-loi n° 20/2023 du 10 mars 2023²** (dit **Cutro³**) portant **dispositions urgentes sur les flux d'entrée légale de travailleurs étrangers et la prévention et la lutte contre l'immigration irrégulière** comporte de

¹ Décret-loi n° 286/1998 du 25 juillet 1998 ([*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*](#)).

² [*Décret-loi n° 20/2023 du 10 mars 2023*](#).

³ [*Rappel du naufrage de 94 migrants à Cutro, au large de la côte calabraise, le 25 février 2023*](#).

nombreuses dispositions en matière d'accueil de migrants et de protection internationale.

Plusieurs dispositions **modifient l'organisation de l'accueil**. L'article 5 *bis* autorise, jusqu'au 31 décembre 2025, des dérogations à la réglementation pour la création de nouveaux *hotspots* et centres gouvernementaux d'accueil¹ ; il prévoit que le *hotspot* de Lampedusa puisse être géré par la Croix-Rouge italienne, permet le transfert des étrangers accueillis dans les *hotspots* vers des structures analogues sur le territoire et autorise les préfets à identifier des structures provisoires lorsque les centres gouvernementaux sont saturés. L'article 5 *ter* exclut les demandeurs d'asile du dispositif territorial du Système d'accueil et d'intégration (*Sistema di accoglienza e integrazione* – SAI). L'article 5 *quater* sanctionne les violations graves et répétées, par les demandeurs de protection internationale, des règles des structures d'accueil ainsi que les comportements violents, y compris en dehors de ces structures. L'article 6 *ter* supprime, dans les structures de premier accueil, certaines prestations telles que l'assistance psychologique, les cours d'italien et l'orientation juridique et territoriale.

D'autres dispositions **durcissent les conditions de séjour et de rétention**. L'article 7 restreint les possibilités d'obtenir ou de convertir certains titres de séjour, notamment ceux liés à la protection spéciale, aux catastrophes naturelles ou aux soins médicaux. L'article 7 *bis* élargit les hypothèses de rétention des demandeurs d'asile, en ajoutant notamment l'absence de passeport ou les fausses déclarations d'identité parmi les critères de risque de fuite justifiant la rétention. Il permet de retenir le demandeur venant d'un pays considéré comme sûr et autorise la rétention dans les *hotspots* ou centres de rétention administrative, notamment dans le cadre de la procédure dite « Dublin ».

Enfin, l'article 7 *ter* modifie **l'examen des demandes de protection internationale** par les commissions territoriales en permettant, dans certains cas, d'ordonner la sortie du territoire après rejet ou irrecevabilité de la demande. L'article 9 supprime l'obligation de validation par le juge de proximité pour l'exécution accompagnée d'un arrêté d'éloignement. L'article 10 permet, jusqu'en 2025, de déroger à certaines règles pour la création des centres de séjour pour le rapatriement (*Centri di permanenza per il rimpatrio* – CPR)², tandis que l'article 10 *bis* porte de 30 à 45 jours la prolongation maximale de la rétention applicable aux ressortissants de pays liés à l'Italie par des accords en la matière.

¹ Voir *infra* la présentation des lieux d'accueil des migrants.

² La description des lieux d'accueil fait l'objet d'un développement spécifique *infra*.

2. Le décret du 14 septembre 2023 fixant le montant de la « garantie financière » à acquitter par les personnes déboutées du droit d’asile pour éviter l’envoi en centre de rétention

Le décret du 14 septembre 2023¹ fixe à 4 938 euros le montant de la « *garantie financière* » à la charge de l’étranger pendant le déroulement de la procédure d’examen de son « *droit d’accès au territoire italien* », lorsque sa situation justifie sa détention pendant le déroulement de la procédure à la frontière. D’après l’article 1^{er}, le montant vise à couvrir les dépenses relatives à l’hébergement et aux moyens de subsistance nécessaires ainsi que les frais de rapatriement, pendant la durée maximale de rétention, soit quatre semaines. L’article 3 prévoit que « le ressortissant étranger [...] sera immédiatement informé de l’option, en alternative à la détention, de fournir la garantie financière », et que celle-ci « sera fournie [...] par le biais d’une garantie bancaire ou d’une police de caution d’assurance, sera individuelle et ne pourra pas être payée par des tiers ».

3. Le décret-loi n° 145/2024 du 11 octobre 2024 et l’accélération des procédures d’examen de certaines demandes d’asile

Le décret-loi n° 145/2024 du 11 octobre 2024², converti en loi n° 187/2024³ du 9 décembre 2024, a mis en place une **procédure accélérée pour les demandeurs d’asile** entrant ou séjournant en Italie de manière irrégulière et ayant déposé une demande de protection internationale, sans justification valable, au-delà d’un délai de 90 jours à compter de leur entrée sur le territoire.

Plusieurs dispositions concernent le **contrôle des frontières et les pouvoirs des autorités**. L’article 11 autorise le ministre de l’Intérieur à interdire ou limiter le transit et le stationnement des navires marchands dans les eaux territoriales pour des motifs d’ordre public ou de sécurité publique. Il précise également les obligations d’information incombant aux commandants de navires et étend les règles relatives aux contrôles frontaliers aux activités de recherche et de sauvetage en mer menées de manière non occasionnelle par des aéronefs privés.

L’identification des migrants est renforcée. L’article 12 impose au migrant de coopérer à la vérification de son identité en fournissant des informations sur son âge, son identité, sa nationalité et les pays de séjour ou

¹ [Décret portant indication du montant et des modalités de fourniture de la garantie financière à la charge de l’étranger pendant le déroulement de la procédure d’examen du droit d’accès au territoire de l’État, Publié au Journal officiel italien \(Gazzetta ufficiale\) du 21 septembre 2024 \(voir aussi sur le site du ministère de l’économie et des finances\).](#)

² [Décret-loi n° 145/2024 du 11 octobre 2024.](#)

³ [Décret-loi portant dispositions urgentes concernant l’entrée des travailleurs en Italie, protection et assistance aux victimes d’embauches illégales, gestion des flux migratoires et de la protection internationale, ainsi que des procédures judiciaires associées.](#)

de transit, et permet l'accès, aux fins d'identification, aux dispositifs électroniques ou numériques en sa possession. L'article 12 *bis* établit une liste de « pays d'origine sûrs », applicable à l'ensemble du territoire de ces États et devant être mise à jour périodiquement par un acte ayant force de loi : Albanie, Algérie, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Égypte, Gambie, Géorgie, Ghana, Kosovo, Macédoine du Nord, Maroc, Monténégro, Pérou, Sénégal, Serbie, Sri Lanka et Tunisie.

Les procédures de protection internationale à la frontière de rétention sont également modifiées. L'article 13 prévoit que, lorsque la demande de protection internationale est examinée dans le cadre d'une procédure à la frontière, la décision de rejet comporte une attestation d'obligation de retour. Il élargit les cas de rétention durant la procédure accélérée d'examen de la demande à la frontière, notamment pendant la période nécessaire à la constitution d'une garantie financière, et remplace le titre de séjour pour demande d'asile par une attestation nominative lorsque le demandeur est retenu.

Enfin, l'article 15 *ter* encadre les programmes de retour volontaire et assisté mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur avec des organisations internationales, des collectivités locales et des associations. L'article 15 *quinquies* introduit des priorités d'accès, pour les personnes secourues en mer, aux centres gouvernementaux et aux structures extraordinaires d'accueil. Il prévoit l'exclusion du dispositif d'accueil pour les étrangers n'ayant pas présenté de demande d'asile dans les 90 jours suivant leur entrée. L'article 16 confie aux cours d'appel, statuant à juge unique, la validation des mesures de rétention ou de prolongation de rétention ordonnées par le préfet¹.

4. Le transfert vers l'Albanie de la zone frontalière italienne et le décret-loi n° 37/2025 du 23 mars 2025

Le 6 novembre 2023 a été signé un **accord entre l'Italie et l'Albanie** (intégrée à la liste des pays considérés comme sûrs par le décret-loi précité du 11 octobre 2024) pour le **renforcement de la coopération en matière migratoire**. Ce protocole a été ratifié par la loi n° 14/2024 du 21 février 2024² qui autorise le **transfert vers l'Albanie des personnes retenues dans des CPR³ italiens**. L'article 9, alinéa 1, de l'accord précise que la durée de séjour en Albanie ne peut excéder la durée maximale de rétention prévue par la législation italienne (3 mois renouvelables une fois, avec des prolongations possibles jusqu'à 12 mois supplémentaires dans certains cas, soit 18 mois au maximum).

¹ Cette compétence avait été confiée, en 2017 (DL 46/2017), à des juridictions spécialisées des tribunaux ordinaires.

² [Loi n° 14/2024 du 21 février 2024](#).

³ Centres de séjour pour le rapatriement (*centri di permanenza per il rimpatrio*) : voir *infra* le paragraphe sur les lieux d'accueil.

Le **décret-loi n° 37/2025 du 23 mars 2025** (devenu loi n° 75 /2025 du 23 mai 2025) étend les catégories de personnes pouvant être transférées des CPR italiens vers l'Albanie. **Cette faculté ne concernait initialement que les personnes interceptées par les autorités italiennes en dehors des eaux territoriales de l'Italie ou d'autres États membres de l'UE**, y compris dans le cadre d'opérations de sauvetage. Le décret-loi n° 37/2025 permet également le transfert vers l'Albanie de **personnes faisant l'objet de mesures de rétention validées ou prolongées**.

Les **zones concédées par l'Albanie à l'Italie** (à la fois pour les *hotspots* et les CPR) sont **assimilées à des zones frontalières ou de transit**. Cette assimilation permet d'y appliquer la procédure accélérée d'examen des demandes de protection internationale qui s'applique par exemple aux demandeurs originaires de pays considérés comme sûrs. **Au 25 février 2026, on comptait environ 90 personnes dans le CPR de Gjader¹**. Le développement des centres prévus par l'accord bilatéral (jusqu'à 36 000 migrants, interceptés dans les eaux italiennes, devaient pouvoir être envoyés chaque année en Albanie pour **externaliser une partie du processus d'asile italien**) a toutefois été freiné par la Cour de justice de l'UE, qui a réaffirmé qu'aucune norme interne ne pouvait échapper au contrôle juridictionnel, et qui a rappelé les critères de désignation des pays considérés comme sûrs.

Selon le site InfoMigrants, des obstacles juridiques (« *la justice italienne a refusé à plusieurs reprises de valider la détention en Albanie de migrants interceptés en mer, exigeant même leur rapatriement sur le territoire italien* »²) ont conduit l'Italie à **convertir les structures délocalisées en Albanie dans des centres de séjour pour le rapatriement (CPR)** : « *En un an, entre octobre 2024 et octobre 2025, seules 132 personnes ont été emmenées dans les centres albanais, dont 32 ont été rapatriées après des décisions de la justice italienne* »³.

Les associations de protection des droits des migrants expriment des doutes sur les conditions de rétention et la « *possibilité réelle pour les personnes concernées d'exercer pleinement leur droit à la défense et de demander une protection internationale* ». Selon cette approche critique, « *l'externalisation des procédures risque de créer une zone grise où les responsabilités juridiques sont moins immédiates et plus complexes à vérifier* » ; sur le plan politique, « *l'opposition évoque un choix coûteux et controversé, qui pourrait exposer l'Italie à des conflits et des tensions avec*

¹ Source : [site InfoMigrants](#) d'après le ministère de l'Intérieur italien.

² Source : [site InfoMigrants](#)

Par exemple, le 1^{er} février 2025, 43 migrants ont quitté le port albanais de Shëngjin pour l'Italie, leur transfert vers l'Albanie ayant été annulé la veille par décision de justice.

³ Source : [InfoMigrants](#), « Accord Rome-Tirana : au total, 132 migrants envoyés en Albanie, un "échec", selon les ONG italiennes », 16 octobre 2025.

les institutions européennes, sans traiter structurellement les causes de la migration »¹.

Dans cet esprit, l'ONG *Action Aid Italia*² a évalué à 153 000 euros le coût d'une place dans le centre de Gjader, contre 21 000 euros dans le centre de traitement pour demandeurs d'asile (*centro di trattamento per richiedenti asilo*) de Porto Empedocle (Province d'Agrigente en Sicile). Elle observe qu'avec 114 000 euros par jour payés par la préfecture de Rome à l'organisme gestionnaire, le coût pour 20 personnes et cinq jours de fonctionnement dans le centre de Gjader s'élève à 570 000 euros : l'opération « *la plus coûteuse, inhumaine et inutile de l'histoire des politiques migratoires italiennes* ».

Le 10 février 2026 toutefois, **le Parlement européen**³ a adopté deux textes allant dans le sens d'un durcissement de la politique migratoire européenne, qui pourraient conforter les orientations de la politique italienne :

- la **nouvelle liste de pays considérés comme sûrs par l'UE**⁴ « *permettra d'accélérer le traitement des demandes d'asile des ressortissants des pays figurant sur la liste - Bangladesh, Colombie, Égypte, Kosovo, Inde, Maroc et Tunisie* ». En vertu de ces nouvelles règles, « *il appartiendra à chaque demandeur de prouver que cette disposition ne devrait pas s'appliquer à son cas en raison d'une crainte fondée de persécution ou du risque de préjudice grave s'il était renvoyé dans son pays* » ;

- les pays **candidats à l'adhésion à l'UE sont également considérés comme sûrs**, « *à moins que des circonstances pertinentes n'indiquent le contraire, notamment la violence dans le contexte d'un conflit armé* » ;

- « *la Commission suivra la situation dans les pays figurant sur la liste et dans les pays candidats et [...] pourrait décider temporairement qu'un pays n'est pas sûr ou proposer son retrait permanent de la liste* » ;

- « *les États membres pourront désigner d'autres pays d'origine sûrs au niveau national* » ;

- les États membres **pourront déclarer une demande irrecevable** « *s'il existe un accord ou un arrangement avec le pays tiers au niveau bilatéral, multilatéral ou européen pour l'admission des demandeurs d'asile* ». Cette faculté ne concerne toutefois pas les mineurs non accompagnés ;

- les accords conclus par l'UE ou par des États membres avec un pays tiers afin d'appliquer la notion de pays sûr (qui permet de déclarer irrecevable une demande de protection internationale) « *doivent inclure une disposition*

¹ Source : site « [étrangers en Italie, portail de l'immigration et des immigrés en Italie](#) » (site d'information ; il existe par ailleurs un [portail officiel](#) destiné à accompagner les étrangers dans leurs démarches en ligne.

² [Site](#) de l'ONG.

³ Source : [site du Parlement européen](#).

⁴ Cette liste a été adoptée par le Parlement européen par 408 voix pour, 184 voix contre et 60 abstentions.

obligeant le pays tiers à examiner au fond toute demande de protection effective présentée par les personnes concernées » ;

– toutefois, « *les accords doivent encore être formellement adoptés par le Conseil* ».

5. Le décret-loi n° 23/2026 du 24 février 2026

Le décret-loi n° 23 du 24 février 2026¹ portant dispositions urgentes sur la sécurité publique, l'immigration et la protection internationale consacre un titre entier à l'immigration et la protection internationale.

L'article 28 intègre l'obligation de coopérer faite par le décret-loi n° 145/2024 à tout demandeur de protection internationale en vue de la vérification de son identité et de son parcours migratoire dans la loi n° 354 du 26 juillet 1975 relative au système pénitentiaire et à l'exécution des mesures de privation et restriction de la liberté. Cette obligation s'applique donc à tout étranger détenu ou interné.

L'article 30 concerne le « *renforcement du réseau de centres d'accueil et de centres de rétention pour le retour* » et la « *simplification des procédures de signification des documents aux demandeurs de protection internationale* ». Il autorise le ministère de l'Intérieur à déroger, jusqu'au 31 décembre 2028, pour la localisation, la construction, l'acquisition, l'achèvement, l'adaptation et la rénovation des structures et infrastructures destinées à l'assistance, à l'accueil et à la rétention des ressortissants étrangers, aux autres dispositions législatives que le droit pénal. Il simplifie les procédures de signification des documents aux demandeurs de protection internationale².

L'article 31 relatif à la mise en œuvre de l'accord-cadre entre l'Italie et la Suisse, signé le 17 mai 2024, autorise les autorités suisses à verser un montant de 20 millions de francs suisses à l'Italie (département des libertés civiles et de l'Immigration du ministère de l'Intérieur) pour contribuer aux coûts de construction, acquisition, achèvement, adaptation et rénovation des bâtiments destinés aux centres d'accueil et d'immigration et des centres de détention pour ressortissants étrangers.

L'article 32 permet de confier à la Croix-Rouge italienne, par dérogation au code des marchés publics, des missions d'assistance et d'accueil des migrants afin de « *surmonter des situations d'extrême urgence* ».

¹ [Décret-loi n° 23 du 24 février 2026](#) (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale).

² Source : [Gazette officielle \(Gazzetta ufficiale\)](#).

B. LE SYSTÈME D'ACCUEIL DES MIGRANTS

1. Procédures de demande de protection internationale (asile et protection subsidiaire)

Les demandes d'asile, formalisées en premier lieu auprès des bureaux de la Police de l'air et des frontières (lors de l'arrivée sur le sol italien) ou à la Questure¹ (pour les personnes se trouvant déjà en Italie) sont instruites par les commissions territoriales pour la reconnaissance de la protection internationale (*Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale*), placées auprès des préfectures. Ces structures sont coordonnées au niveau central par la Commission nationale pour le droit d'asile (*Commissione nazionale per il diritto di asilo*), dont le siège est à Rome, compétente en matière de révocation de la protection internationale (voir *infra*).

La décision en matière d'asile intervient après l'audition du demandeur. Celle-ci se déroule généralement en présence d'un fonctionnaire instructeur de la commission territoriale, assisté d'un interprète. La décision elle-même (reconnaissance du statut de réfugié, de la protection subsidiaire², d'autres formes de protection internationale³ comme la protection spéciale⁴, ou rejet de la demande) est prise collégialement, par le président de la commission, deux fonctionnaires instructeurs et un membre désigné par le HCR.

2. Le Guide pratique de 2024 pour les demandeurs de protection internationale en Italie

L'édition de 2024 du *Guide pratique pour les demandeurs de protection internationale en Italie*, publié par le ministère de l'Intérieur et le HCR⁵, apporte les précisions suivantes :

– après l'enregistrement de sa demande par la police, qui implique son identification (état-civil, photos, prise d'empreintes pour les personnes âgées de plus de 14 ans), le demandeur d'asile peut être « *retenu dans une structure spécifique pour maximum un mois* », puis, si son identité et sa

¹ Le Guide pratique pour les demandeurs de protection internationale en Italie – édition 2024, publié par le ministère de l'Intérieur et le HCR, précise dans sa [version française](#) de s'adresser au « Bureau immigration de la police le plus proche ».

² Régie par [l'article 2 du décret législatif n° 251/2007](#) transposant la directive 2004/83/CE.

³ La protection humanitaire, autre forme de protection internationale, a été abrogée par le [décret-loi du 4 octobre 2018 n° 113/2018](#). La directive 2001/55/CE relative à la protection temporaire, activée en 2022 pour faire face à l'afflux de réfugiés ukrainiens sur le territoire de l'Union, a été transposée par le [décret du président du conseil des ministres \(DPCM\) du 28 mars 2022](#) (Décret portant mesures de protection temporaire pour les personnes venant de L'Ukraine à la suite des événements de guerre en cours).

⁴ La protection spéciale a été introduite par le [décret-loi du 4 octobre 2018 n° 113/2018](#). Le [décret-loi 20/2023 du 10 mars 2023](#) portant dispositions urgentes sur les flux d'entrée légale de travailleurs étrangers ainsi que sur la prévention et la lutte contre l'immigration irrégulière a restreint les possibilités de délivrance du permis de séjour pour protection spéciale.

⁵ Ce guide a été traduit en 14 langues, notamment [en français](#).

nationalité ne sont pas encore confirmés à la fin de cette période, transféré dans un centre de séjour pour le rapatriement (CPR) où il peut être « *retenu pour une période maximale de quatre mois* » ;

- la demande consiste à remplir un formulaire C3 (identité, informations personnelles, situation familiale, informations sur le voyage effectué, motivations de la demande...) ;

- le passeport du demandeur doit être remis à la police ;

- certaines situations (handicap, pathologie grave, parent seul avec un enfant mineur...) peuvent donner lieu à un examen prioritaire de la demande et donner accès à un hébergement dans une structure dédiée (centre pour mineurs, par exemple).

Selon ce guide, les demandeurs d'asile ont le **droit de séjourner en Italie** jusqu'à la fin de l'instruction de leur demande ; ils reçoivent à cet effet un **permis de séjour pour demandeur d'asile**¹. À l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la présentation de leur demande à la Questure, ils peuvent travailler. Les droits du demandeur de protection internationale comportent une « *assistance sanitaire gratuite* » et, pour les personnes ne disposant d'« *aucun moyen de subsistance* », l'accueil dans un centre pour demandeurs d'asile.

Les demandeurs de protection internationale sont tenus de demeurer sur le territoire italien, de respecter les lois italiennes, de se présenter à la convocation de la commission territoriale, de coopérer avec les autorités en vue de l'examen de leur demande et de communiquer tout changement de résidence ou de domicile.

Les **lieux d'accueil des demandeurs de protection internationale** sont les suivants :

- les premiers soins et les premières informations sont délivrés dans un *hotspot* ;

- les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes peuvent être hébergées dans un **centre d'accueil pour demandeurs d'asile** « *pendant toute la durée de la procédure* ». Les demandeurs ayant des « *besoins spécifiques* » (personnes âgées, en situation de handicap, personnes ayant subi des violences, parents isolés avec enfants mineurs, victimes de la traite des êtres humains, etc.) peuvent être transférés dans des **Systèmes d'accueil et d'intégration** (*Sistema di accoglienza e integrazione*) « *s'il y a des places disponibles* ». Les **mineurs non accompagnés** ont par ailleurs vocation à être accueillis dans des **structures dédiées** (centre spécifique ou section réservée aux mineurs dans un centre pour adultes).

¹ Le [décret-loi n° 145/2024 du 11 octobre 2024](#) (voir *supra*) a remplacé le titre de séjour pour demandeur d'asile par une attestation nominative lorsque le demandeur fait l'objet d'une mesure de rétention.

Les demandeurs de protection internationale ont droit, pendant leur séjour dans les centres d'accueil, à un « *logement digne* », à une assistance médicale et sociale, à une « *alimentation suffisante* », à des vêtements et à des « *produits pour l'hygiène personnelle essentiels* » ainsi qu'à une « **contribution en argent pour les petites dépenses** » dont le guide ne précise pas le montant.

Le demandeur peut faire appel de l'éventuelle décision de rejet notifiée par la commission territoriale.

Le **délai de convocation à l'entretien** avec la commission territoriale pour la reconnaissance de la protection internationale peut être de « *quelques semaines à quelques mois* ». Il est possible de demander à être reçu par un fonctionnaire homme ou femme, d'être entendu par l'ensemble de la commission, ou par son président. L'entretien se déroule en présence d'un interprète. Les conjoints sont entendus séparément. L'entretien fait l'objet d'un entretien vidéo et donne lieu à un procès-verbal écrit, soumis pour relecture au demandeur à l'issue de la réunion et dont une copie lui est par la suite communiquée.

Le fait de ne pas se présenter à la convocation de la commission sans communiquer de motif est sanctionné par une décision de refus, de même que l'impossibilité de communiquer la convocation à un demandeur « *introuvable* ».

Les demandes peuvent être **refusées pour « manque de fondement manifeste »** (demandeur originaire d'un pays considéré comme sûr, remise de documents falsifiés, refus d'enregistrer les empreintes digitales). Le délai de recours en la matière est réduit à 14 ou 15 jours au lieu de 30.

Le **recours** contre une décision de rejet donne en principe le droit de rester en Italie « *jusqu'à la décision du tribunal* » ; cette autorisation n'est pas systématique dans le cas de rejet pour manque de fondement manifeste.

Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire reçoivent un **titre de séjour de cinq ans** qui permet d'exercer une activité professionnelle dans les mêmes conditions que les citoyens de l'UE et donne accès au même traitement que les citoyens italiens en matière d'éducation, d'assistance sociale et d'assistance sanitaire. Le regroupement familial (conjoint, enfants mineurs et parents âgés de plus de 65 ans) n'est pas subordonné à des conditions de salaire et de logement.

Le permis de séjour des bénéficiaires de la protection spéciale est d'une durée de **deux ans**, éventuellement renouvelable.

Quel que soit le statut, le « **non-respect grave de la loi italienne** » peut avoir pour conséquence la **révocation de la protection internationale**, qui relève de la Commission nationale pour le droit d'asile.

Le **retrait de la protection internationale** peut survenir si la situation dans le pays d'origine s'améliore, ou en cas de séjour volontaire dans le pays d'origine, même pour une brève durée (en outre, le fait, pour un réfugié, de demander un passeport aux autorités de son pays d'origine est un cas de retrait du statut).

D'autres **titres de séjour** peuvent être demandés à la Questure ou accordés par la commission territoriale :

- pour **soins médicaux**, en cas de pathologie grave : durée d'un an au plus ;
- pour **mineurs** (ou pour parent d'un mineur) : jusqu'à l'âge de la majorité ;
- pour **calamité naturelle** (tremblement de terre ou inondation) : six mois, renouvelables une fois ;
- pour **protection sociale** (victimes de violences ou d'exploitation aggravée) : six mois, renouvelables pendant un an ;
- pour **victimes de violences intrafamiliales** : un an.

3. Les lieux d'accueil

L'accueil des migrants¹ est organisé selon les phases suivantes :

- la **première phase** vise « *le secours, l'identification et la première assistance des migrants, notamment dans les lieux de débarquement* ». Les procédures de secours et d'identification des citoyens arrivés irrégulièrement sur le territoire national se déroulent dans les **hotspots**, aménagés dans les lieux de débarquement pour permettre l'assistance, le dépistage sanitaire, l'identification et le recueil des informations concernant la demande de protection internationale.

« Les fonctions de **première assistance** sont assurées dans les **centres gouvernementaux d'accueil** (*centri governativi di accoglienza*)², où ont également lieu **l'identification de l'étranger** (lorsque les opérations n'ont pas pu être complétées dans les hotspots), **la verbalisation et le lancement de la procédure d'examen de la demande d'asile**, ainsi que **l'évaluation des conditions de santé et l'identification d'éventuelles situations de vulnérabilité** ».

¹ Source : [Dossier relatif au décret-loi 37/2025 établi par les services des études de la Chambre des députés et du Sénat](#), 20 mai 2025.

² Les fonctions des centres gouvernementaux d'accueil sont exercées, durant cette phase de première assistance, par les centres d'accueil déjà existants, comme les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (*Centri di accoglienza per i richiedenti asilo* - CARA) et les centres d'accueil (*Centri di accoglienza* - CDA). Ces dénominations sont toutefois aujourd'hui dépassées par leur intégration dans la catégorie plus large de centres gouvernementaux. Source : [Dossier établi par les services des études de la Chambre des députés et du Sénat sur le DL 37/2025 du 28 mars 2025](#), 12 mai 2025.

L'envoi du demandeur dans ces structures est ordonné par le préfet, après consultation du département pour les libertés civiles et l'immigration du ministère de l'Intérieur (décret législatif n° 142/2015, dit « décret accueil », article 9). Lorsque les places dans les centres gouvernementaux ne suffisent pas à accueillir les demandeurs, ceux-ci peuvent être hébergés dans des **structures temporaires** dénommées **Centres d'accueil extraordinaires** (*Centri di accoglienza straordinaria* – CAS) (décret législatif n° 142/2015, article 11) ;

– la deuxième phase est assurée dans le cadre des **projets du Système d'accueil et d'intégration** (*progetti del Sistema di accoglienza e integrazione* – SAI) (décret-loi n° 416/1989, article 1^{er} *sexies*). Accèdent au SAI en premier lieu les titulaires de la protection internationale et les mineurs étrangers non accompagnés, ainsi que les titulaires de titres de séjour spéciaux (pour soins médicaux, réfugiés en raison de catastrophes naturelles, etc.).

Selon une analyse de l'accueil des demandeurs d'asile publiée en octobre 2023 par la Chambre des députés¹, le SAI repose sur le volontariat des autorités locales dans le cadre d'une **convention entre le ministère de l'Intérieur et l'Association nationale des communes italiennes** (*Associazione nazionale dei comuni italiani* (ANCI)). Les projets sont financés par le ministère de l'Intérieur dans les limites d'un coût maximal établi en fonction du type d'accueil proposé. En 2023, ces crédits se sont élevés à 692,4 millions d'euros ; ces projets ne se limitent pas à des prestations matérielles de base (hébergement et alimentation), mais intègrent des activités telles que l'enseignement de la langue italienne, la formation professionnelle, l'orientation juridique, l'intégration sociale ainsi que la « *protection psycho-socio-sanitaire* » ;

– les **centres de séjour pour le rapatriement** (*centri di permanenza per il rimpatrio*) ou CPR sont des lieux de **rétenion des citoyens étrangers en attente d'exécution de mesures d'éloignement**². « Lorsque l'éloignement ne peut être exécuté immédiatement, l'étranger est retenu, pour le temps strictement nécessaire, dans le centre de rétention administrative le plus proche, parmi ceux identifiés ou constitués par décret du ministre de l'Intérieur, en accord avec le ministre de l'Économie et des Finances. [...] La rétention peut également être ordonnée en cas de risque de fuite ». La rétention est rigoureusement encadrée par l'article 14 du décret-loi n° 286/1998 du 25 juillet 1998 « en tant que mesure affectant la liberté personnelle, [elle] doit être ordonnée dans le respect des garanties prévues par l'article 13 de la Constitution. Le préfet du lieu où se trouve le centre transmet une copie des actes au juge de proximité territorialement compétent pour validation, sans délai et en tout cas dans les quarante-huit heures suivant l'adoption de la mesure. Le juge procède à la validation, par décret motivé, dans les quarante-huit heures suivantes, et la mesure cesse de produire tout effet si le délai pour la décision n'est pas respecté » ;

¹ « L'accueil des demandeurs d'asile », [note](#) du Service de documentation de la Chambre des députés, 3 octobre 2023.

² Selon le ministère de l'Intérieur, « [les étrangers arrivés illégalement en Italie qui ne demandent pas de protection internationale ou ne remplissent pas les conditions sont retenus dans des CPR](#) ».

– dans les CPR, « l'étranger doit être retenu de manière à garantir l'assistance nécessaire et le plein respect de sa dignité » ;

– la durée de la rétention est limitée à 18 mois.

Selon L'European Council on refugees and exiles (ECRE), réseau de 125 ONG, qui gère une base de données sur l'asile (*Asylum information database* ou AIDA¹), les **capacités d'accueil de l'Italie** s'établissaient comme suit à la fin de 2024 :

– 461 places dans les *hotspots* ;

– 95 453 places dans les structures dites temporaires (CAS) ;

– 3 724 places dans les centres gouvernementaux ;

– 37 678 dans les SAI (39 084 au 31 mai 2025 et un total de 872 projets, déclinés en 625 projets pour adultes et 207 pour mineurs non accompagnés).

Selon la même source, le manque de places a conduit les préfectures à **limiter la durée pendant laquelle les bénéficiaires de la protection internationale ou nationale peuvent rester dans le système d'accueil** : « les bénéficiaires d'une forme de protection sont désormais invités à quitter leur logement quelques jours après avoir reçu leur statut. De plus, des demandes de remboursement lourdes ont été adressées à ceux qui avaient dépassé le seuil de l'allocation sociale (6 542,51 euros) pour 2023, même légèrement, en raison de leurs revenus de travail »².

Une autre analyse, elle aussi critique de l'évolution du système, estime qu'« au nom d'un (prétendu) état d'urgence permanent, le système d'accueil italien fait l'objet de modifications continues. Le résultat est l'institutionnalisation de pratiques d'urgence et la détérioration nette des conditions des demandeurs d'asile »³.

C. ÉLÉMENTS STATISTIQUES

1. Les arrivées de migrants : une baisse très nette en 2024 et 2025 par rapport à 2023

Les données publiées par le ministère de l'Intérieur (Direction centrale des services civils pour l'immigration et l'asile - *Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo*)⁴ accusent une baisse très sensible des arrivées par mer en 2024 et 2025 (66 617 et 66 296) par rapport à 2023 (157 651) : la diminution est de -58 % en 2024 par rapport à 2023.

¹ Source : [AIDA](#) (*Asylum information database*).

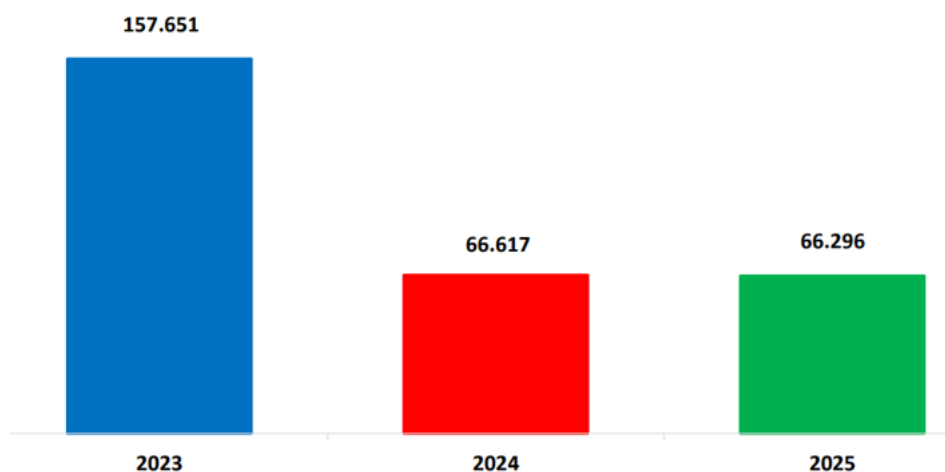
² Source : [AIDA](#) (*Asylum information database*).

³ « Dossier statistico immigrazione 2025 », [Centre d'études et de recherches IDOS](#) (*Centro studi e ricerche IDOS*) en collaboration avec l'Institut politiques « S. Pio V ».

⁴ Ministère de l'Intérieur, [Direction centrale des services civils pour l'immigration et l'asile, « Migrants débarqués du 1er janvier 2025 au 31 décembre 2025 comparés aux données de la même période pour les années 2023 et 2024 »](#).

Cette évolution est considérée, dans un registre critique, comme le « *résultat de politiques de contrôle et de dissuasion qui détournent les flux migratoires* »¹.

**Migrants débarqués du 1^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2025,
comparés aux données de la même période pour les années 2023 et 2024**



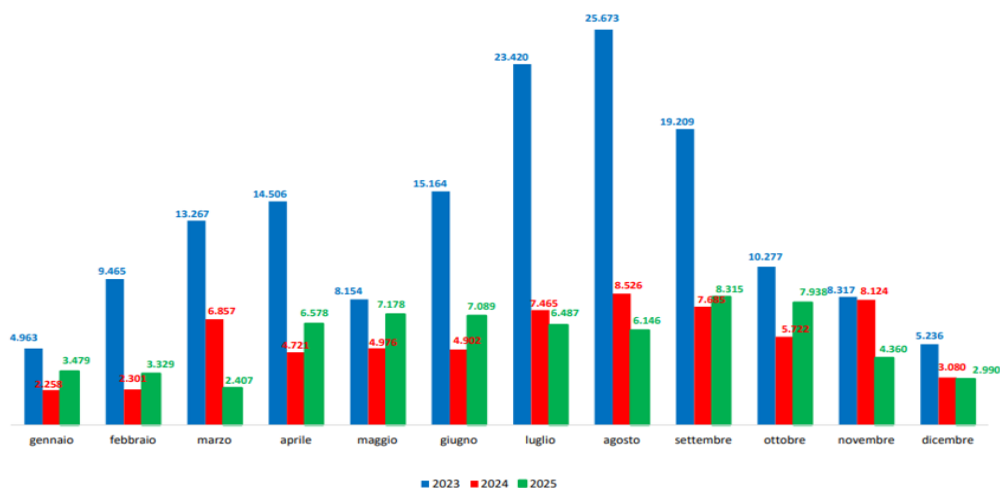
Source : ministère de l'Intérieur

Le graphique ci-dessous montre la répartition de ces flux d'arrivée en fonction de la période de l'année : le pic très sensible observé en 2023 au cours des mois d'été (et un minimum très marqué au cours de l'hiver) a été lissé en 2024 et 2025.

¹ « Dossier statistico immigrazione 2025 », [Centre d'études et de recherches IDOS](#) (Centro studi e ricerche IDOS) en collaboration avec l'Institut politiques « S. Pio V ».

Arrivées de migrants - comparaison 2023/2024/2025

2023:157.651 2024:66.617 2025*:66.296 (al 31/12/2025)



Source : ministère de l'Intérieur

Les principaux pays d'origine de ces 66 296 migrants arrivés en 2025 sont les suivants :

Pays / catégorie	Nombre	%
Bangladesh	20 164	30,4 %
Égypte	9 091	13,7 %
Érythrée	7 579	11,4 %
Pakistan	4 383	6,6 %
Soudan	4 183	6,3 %
Somalie	3 452	5,2 %
Éthiopie	2 203	3,3 %
Tunisie	1 828	2,8 %
Algérie	1 719	2,6 %
Iran	1 639	2,5 %
Guinée	1 448	2,2 %
Syrie	1 317	2,0 %
Mali	963	1,5 %
Nigeria	961	1,4 %
Maroc	809	1,2 %
Autres	4 557	6,9 %
Total	66 296	100,0 %

2. Protection internationale

Selon les **chiffres publiés par l'Institut national des statistiques (Istituto nazionale di statistica – ISTAT)¹ pour l'année 2024²** :

– 151 120 personnes ont présenté une première demande d'asile³, soit 20 555 de plus qu'en 2023 (130 565 personnes) ;

– 78 565 **premières demandes d'asile** ont été examinées par les commissions territoriales pour la protection internationale ; sur ces **78 565 décisions de première instance**, on constate **64,1 % de rejets** et **28 185 décisions positives (35,8 %)** : **11 455 pour une protection spéciale, 10 730 pour une protection subsidiaire et 6 000 pour l'asile⁴**. Les décisions finales ont été positives dans 84,7 % des cas⁵.

D'après l'*European Council on refugees and exiles* (ECRE)⁶, sur un « *taux global de protection (y compris la protection spéciale) en première instance* » de 35,9 % en 2024 (une proportion inférieure à la moyenne de l'UE (51,4 %) ⁷), les proportions de différents statuts de protection s'établissaient comme suit :

- réfugiés : 7,6 % ;
- protection subsidiaire : 13,7 % ;
- protection spéciale : 14,6 %.

¹ Source : ISTAT, [Cittadini non comunitari in Italia – anno 2024](#).

² Les statistiques complètes pour 2025 ne sont pas disponibles au jour de la rédaction de cette note (23 février 2026).

³ Selon Eurostat, l'Italie a enregistré en 2024 un total de 158 605 demandes d'asile, dont 7 585 réitérées (4,7 %).

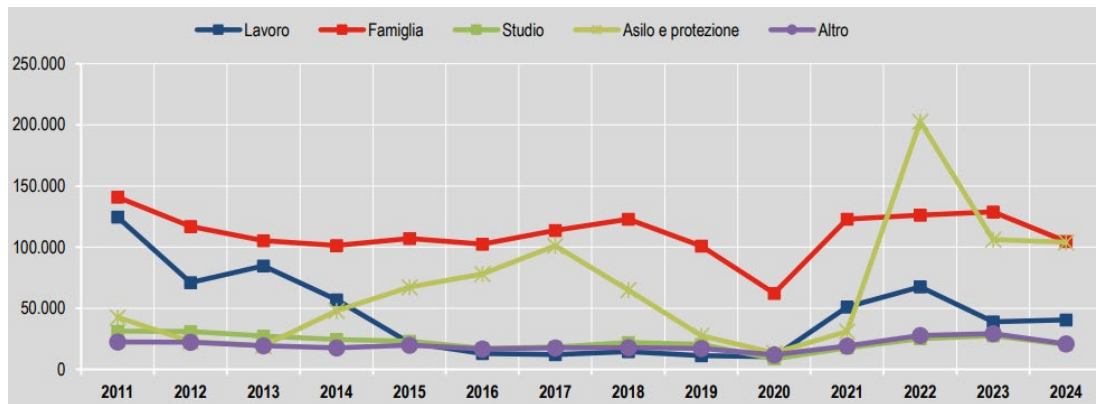
⁴ Source : données Eurostat commentées par le [Centre d'études et de recherches IDOS](#) (Centro studi e ricerche IDOS) en collaboration avec l'Institut politiques « S. Pio V », « Dossier statistico immigrazione 2025 ».

⁵ Ibid.

⁶ Source : [AIDA](#) (Asylum information database).

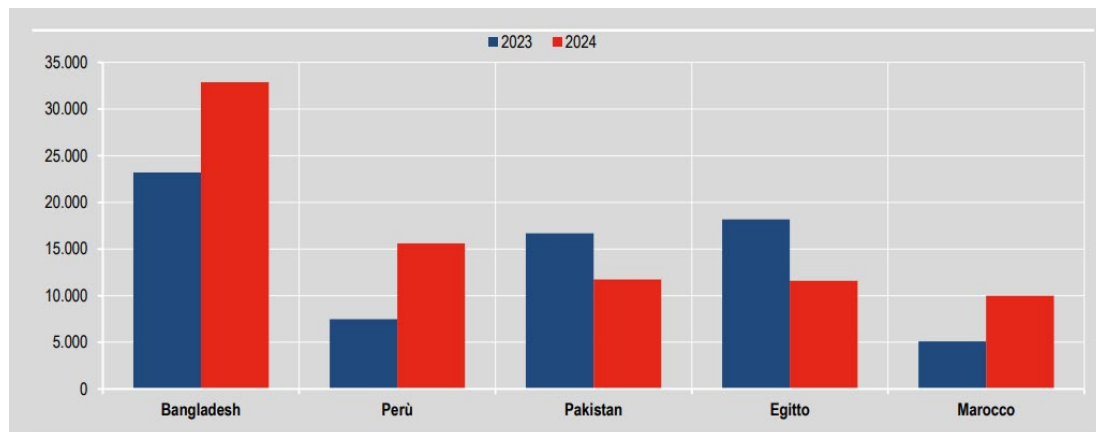
⁷ Source : données Eurostat commentées par le [Centre d'études et de recherches IDOS](#) (Centro studi e ricerche IDOS) en collaboration avec l'Institut politiques « S. Pio V », « Dossier statistico immigrazione 2025 » op. cit.

Citoyens non communautaires entrés en Italie par motif de permis, années 2011-2024 (valeurs absolues ;



Source : Istat, d'après données Eurostat

Demandeurs d'asile par nationalité en 2023-2024



Source : Istat, d'après données Eurostat

En 2024, les cinq premiers pays d'origine des migrants ayant obtenu un **premier permis de séjour pour asile ou toute forme de protection** en Italie étaient le Bangladesh (18 704), l'Ukraine (11 329), le Pakistan (10 514), l'Égypte (8 610) et le Pérou (7 905).

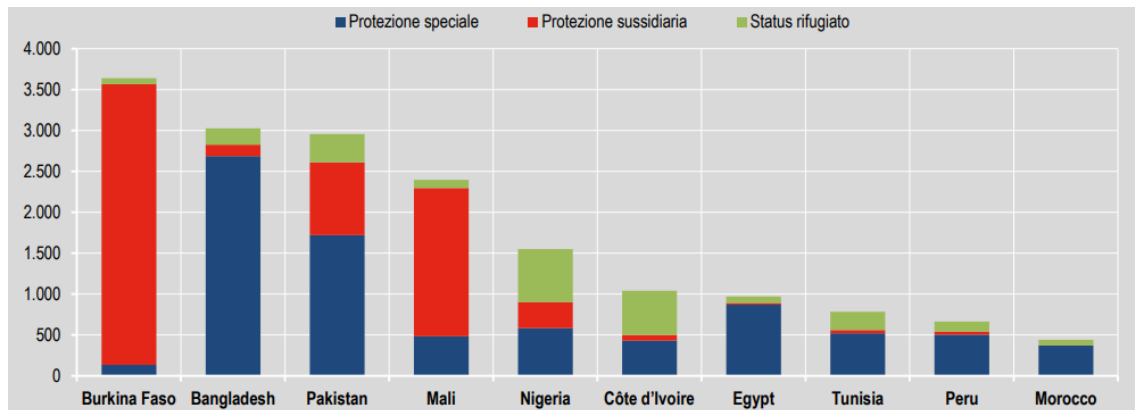
Si l'on considère les **dix premiers pays en nombre de dossiers examinés**¹ (voir le schéma ci-dessous) dont les demandes ont eu des suites favorables, on observe une faible proportion de réfugiés, au profit des autres types de protection (spéciale et subsidiaire).

Selon l'ISTAT, la **quote-part la plus élevée de demandes rejetées** concerne les citoyens du Maroc (89,9 %), puis de l'Égypte (86,2 %) et de la Tunisie (85,5 %). À l'inverse, 98,8 % des procédures concernant les citoyens du Burkina Faso ont été acceptées et 95,4 % de celles du Mali. Sur les 28 185 premières demandes jugées positivement, 21,3 % ont obtenu la

¹ Burkina-Faso, Bangladesh, Pakistan, Mali, Nigeria, Côte d'Ivoire, Égypte, Tunisie, Pérou et Maroc.

reconnaissance du statut de réfugié, 40,6 % la protection subsidiaire et 38 % une protection spéciale. Les demandeurs d'asile en provenance de Côte d'Ivoire et du Nigeria enregistrent une quote-part supérieure à la moyenne des reconnaissances du statut de réfugié (respectivement 51,9 % et 41,8 %).

Demandes d'asile acceptées en 2024, classement par nationalité



Source : Istat, d'après données Eurostat

De manière générale, le **profil des demandeurs d'asile** en 2024 fait apparaître :

- une **faible proportion de femmes** (29 385, soit 19,4 % du total, originaires surtout du Pérou (7 950), de Géorgie (2 635), de Tunisie (1 940) et de Colombie (1 685) ;

- une **surreprésentation des jeunes** : 63,8 % des demandeurs d'asile en 2024 ont un âge compris entre 18 et 34 ans. Les mineurs sont 12 215, soit 8,1 % du total, et proviennent surtout du Pérou (23,3 %) et de Tunisie (13,8 %).

Les **483 673 personnes** ayant au 31 décembre 2024 un **permis valide pour asile ou autre forme de protection** se répartissent comme suit :

- **59 744 réfugiés** (35 444 hommes et 24 300 femmes) ;
- **54 771 personnes bénéficiant de la protection subsidiaire** (des hommes dans 83 % des cas) ;
- **160 000 personnes bénéficiant de la protection temporaire** (des Ukrainiens pour la plupart) ;
- **151 000 détenteurs d'un permis pour demande d'asile** (31,3 % du total).

D. ÉLÉMENTS BUDGÉTAIRES : ESTIMATION DU COÛT DE L'ACCUEIL

1. Crédits de la mission 5 (Immigration, accueil et garantie des droits) du budget du ministère de l'Intérieur

Au sein du budget du ministère de l'Intérieur pour 2026¹, la **mission 5 « Immigration, accueil et garantie des droits »**² enregistre par rapport à la dotation initiale de **2 012,1 millions d'euros** une **diminution d'environ 52,7 millions d'euros** (soit **-2,5 %**) et s'établit **dans la loi de finances pour 2026 à 1 959,4 millions d'euros**³.

Ce **programme** est également affecté par une **réduction de dépenses de 3,6 millions d'euros** en 2026, dans le cadre de la **révision des dépenses des ministères** (article 129 du projet de loi de finances).

La poursuite de la baisse de ces dotations est prévue en 2027 et 2028. Ces crédits s'établiront à :

- **1 775,9 millions d'euros en 2027 ;**
- **1 771,1 millions d'euros en 2028.**

En 2026, le programme 5 représente **6,5 % des crédits du ministère**.

¹ Source : Dossier établi par les services des études de la Chambre des députés et du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2026, volume IV, états de prévision des ministères, pp 125-135, 14 novembre 2025.

² La dépense totale du ministère de l'Intérieur est répartie en 6 missions et 12 programmes. La mission 5 est composée du seul programme 5.1 (Flux migratoires, interventions pour le développement de la cohésion sociale, garantie des droits, relations avec les confessions religieuses).

³ Au sein du budget de l'État, la mission 27 « Immigration, accueil et garantie des droits » (Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti) intègre l'ensemble des dépenses relatives à l'immigration, y compris l'immigration légale ainsi que les relations avec les cultes (rapporti con le confessioni religiose). En 2025, ces crédits s'élevaient à 3 055,54 millions d'euros (3 135,44 en 2024).

Parts des six missions du ministère de l'Intérieur au sein du budget de celui-ci (PLF 2026) – l'immigration et l'accueil représentent 6,5 % du budget



En 2026, l'article 142 de la loi de finances, qui concerne le ministère de l'Intérieur, autorise celui-ci à « *apporter par ses propres décrets les modifications budgétaires nécessaires* » dans le cadre du « *processus de révision et de rationalisation des dépenses de gestion des centres d'immigration, ainsi que les mesures visant à réduire le coût journalier d'accueil des migrants. Les économies réalisées liées à l'activation, la location et la gestion des centres de rétention et d'accueil pour immigrés en situation irrégulière doivent atteindre au moins 650 millions d'euros par an* »¹.

2. Le coût des migrants dans les centres d'accueil

Le montant des allocations susceptibles d'être versées aux demandeurs d'asile en Italie n'est pas d'un accès immédiat en ligne, *a fortiori* si l'on compare aux informations relatives à la situation en Allemagne² ou en France³, nettement plus accessibles.

On peut toutefois déduire d'une circulaire de la préfecture de la province du Verbano-Cusio-Ossola (dans le Piémont) quelques données sur le coût de l'accueil des migrants en Italie. Cette circulaire tire les conséquences du renouvellement du contrat conclu entre cette préfecture et un hôtel accueillant des migrants en 2024-2025⁴. En effet, le manque de places dans les

¹ Source : Dossier établi par les services des études de la Chambre des députés et du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2026, volume III (articles 94-154), pp 327-332, 3 novembre 2025.

² Par exemple sur le site [InfoMigrants](#) et sur le site de la [mairie de Munich](#).

³ Par exemple sur le site du [ministère de la justice](#) ; sur les sites [servicepublic.fr](#) et [mesalloc.fr](#).

⁴ [Attribution d'un service d'accueil des migrants \(CAS\) par la préfecture de la province du Verbano-Cusio-Ossola.](#)

CAS de la province a conduit la préfecture à contracter avec cet hôtel, désigné comme « opérateur économique disponible ».

Sur la base d'une présence quotidienne estimée à 45 migrants et d'un séjour de 61 jours, le coût de la prestation commandée à l'hôtel est estimé à **35 euros par jour**.

Cette enveloppe quotidienne doit couvrir les frais d'hébergement dans une chambre d'hôtel ainsi que les repas et l'attribution d'un « argent de poche » d'un montant de 2,50 euros par jour.

Cette somme de 2,50 euros par jour (environ 75 euros par mois) au titre de l'« argent de poche », qui s'ajoute à l'accueil matériel essentiel (hébergement, nourriture, vêtements, hygiène), est confirmée par une association de défense des droits des migrants¹.

Selon l'association Il Balzo, qui gère un projet SAI dans la ville de Rozzano (Lombardie) accueillant 32 réfugiés, l'argent de poche « *peut varier de 1,50 à 3 euros par personne et par jour, en fonction du chef de projet. Cette allocation peut être versée en espèces ou par virement bancaire. Si le bénéficiaire a un contrat de travail ou reçoit pour un stage de formation plus de 200 euros par mois, le versement de l'argent de poche est suspendu. Pour les familles de trois ou quatre personnes, l'argent de poche est réduit de 20 %, de 30 % à partir de cinq membres* »².

¹ [Site de l'association.](#)

² [Site de l'association.](#)