

N° 3178

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2026.

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 les **coûts et moyens budgétaires nécessaires pour mener une politique de**
lutte efficace contre l'immigration irrégulière et sur les **mesures qui**
permettraient d'atténuer le coût de cette politique*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. CHARLES RODWELL,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	9
INTRODUCTION	11
I. AU 1^{ER} JANVIER 2026, ENVIRON 320 000 PERSONNES FONT L’OBJET D’UNE MESURE D’ÉLOIGNEMENT NON EXÉCUTÉE	17
A. LA FAIBLESSE PERSISTANTE DE L’APPAREIL STATISTIQUE EN MATIÈRE D’IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE.....	17
1. L’incapacité actuelle à évaluer l’immigration clandestine	17
2. Les carences en matière de publication des données relatives à la lutte contre l’immigration irrégulière et à la politique de retour.....	22
B. EN 2025, LA FRANCE A NOTIFIÉ 156 058 MESURES D’ÉLOIGNEMENT, UN CHIFFRE EN CROISSANCE RÉGULIÈRE	26
1. Les différentes mesures d’éloignement	27
a. L’obligation de quitter le territoire français	27
b. L’interdiction du territoire français	30
c. L’expulsion.....	30
d. Les procédures d’éloignement prises dans le cadre de l’Union européenne ou de la convention Schengen	30
2. Les différentes catégories de sorties du territoire	33
C. UN TAUX D’EXÉCUTION DES MESURES D’ÉLOIGNEMENT EXCESSIVEMENT BAS, INACCEPTABLE POUR LA FRANCE.....	35
1. Le taux d’exécution des décisions d’éloignement : de quoi parle-t-on ?.....	35
a. Un taux d’exécution global des mesures d’éloignement faible, de l’ordre de 15 %.....	36
b. Un indicateur plus pertinent : le taux d’exécution forcée des mesures d’éloignement vers un pays tiers à l’Union européenne, qui s’établit 4,5 %.....	38
c. La France éloigne les deux tiers des étrangers en situation irrégulière vers d’autres pays d’Europe alors que 84 % des mesures d’éloignement imposent un retour vers un pays tiers au continent européen	39

2. Exécuter 100 % des mesures d'éloignements supposerait de réaliser environ 100 000 éloignements supplémentaires par an.....	44
II. AU REGARD DU COÛT MASSIF DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET DE LA POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT, LA RÉDUCTION DES FLUX MIGRATOIRES ILLÉGAUX VERS LA FRANCE S'IMPOSE COMME LA SEULE POLITIQUE SOUTENABLE POUR NOTRE PAYS.....	47
A. UNE POLITIQUE DE RÉTENTION ET D'ÉLOIGNEMENT EFFICACE IMPLIQUE UN INVESTISSEMENT BUDGÉTAIRE MASSIF MAIS INDISPENSABLE POUR REPRENDRE LE CONTRÔLE DES FLUX MIGRATOIRES ET GARANTIR LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS.....	47
1. Le coût de la lutte contre l'immigration irrégulière peut être actualisé à 2,1 milliards d'euros.....	48
a. La rétention administrative, un outil central coûteux mais indispensable pour l'exécution des mesures d'éloignement	50
b. Au-delà de la rétention administrative et de l'organisation des retours, l'immigration irrégulière pèse sur les comptes publics	57
c. Les difficultés d'accroissement de la capacité des CRA et la saturation persistante des capacités d'accueil	60
2. Fixer une cible à 6 650 places de rétention à horizon 2032 pour une politique de lutte contre l'immigration irrégulière enfin crédible.....	63
a. La mise en œuvre de 100 % des mesures d'éloignement prononcées en métropole nécessiterait la construction de 10 400 places nouvelles de rétention pour un coût annuel supplémentaire d'au moins 2 milliards d'euros	63
b. Il convient de fixer des objectifs ambitieux mais réalistes pour une politique d'éloignement qui garantisse une juste application de la loi.....	65
B. LA RÉDUCTION MASSIVE DES FLUX MIGRATOIRES VERS LA FRANCE S'IMPOSE COMME LA SEULE POLITIQUE SOUTENABLE POUR NOS FINANCES PUBLIQUES.....	69
1. Au plan national : changer d'échelle en matière de rétention et d'expulsion des étrangers en situation illégale.....	69
2. Réduire les flux migratoires illégaux par le rétablissement du délit de séjour irrégulier.....	71
3. A l'échelle européenne, assécher les flux migratoires entrants par une refonte du « système Schengen »	72
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	75

SYNTHÈSE

À travers ce rapport d'information, le rapporteur spécial a souhaité mener un travail prospectif permettant de chiffrer le coût pour l'État que représenterait la mise en œuvre de l'ensemble des mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière. Compte tenu de la charge budgétaire importante que cet objectif ferait peser sur les finances publiques, il formule des propositions concrètes et réalistes pour renforcer l'efficacité de notre politique d'éloignement et réduire durablement les flux migratoires illégaux vers la France.

Le rapporteur spécial part du constat que la rétention administrative reste le moyen le plus efficace pour mettre en œuvre l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière. Avec 1 959 places théoriques en métropole, le parc actuel représente un coût d'investissement et de fonctionnement de 295 millions d'euros par an. Ce budget ne représente toutefois qu'une petite partie du coût total de la lutte contre l'immigration irrégulière, que le présent rapport permet d'actualiser à hauteur de 2,1 milliards d'euros.

Même si des efforts ont été réalisés ces dernières années, les résultats de cet engagement financier restent décevants. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire français est estimé entre 600 000 et 900 000 personnes et, depuis plusieurs dizaines d'années, le nombre de ressortissants de pays tiers éloignés sous contrainte vers un pays tiers à l'Union européenne plafonne autour de 6 000 personnes.

Pourtant, en 2025, 156 058 mesures d'éloignement ont été notifiées en France, ce qui constitue un record. Cette même année, 23 549 éloignements ont été réalisés, soit un taux global d'exécution de l'ordre de 15 %. Mais ce taux global, déjà faible, masque une réalité plus préoccupante. En effet, les travaux du rapporteur montrent que le taux d'exécution sous contrainte des mesures visant les étrangers qui doivent être renvoyés dans un pays tiers à l'Union européenne, qui est l'indicateur le plus pertinent pour mesurer l'efficacité de la politique d'éloignement, est dérisoire et s'établit à 4,5 %.

Depuis 2014, la France a donc délivré 1 321 194 mesures d'éloignements qui n'ont pas été exécutées ou dont l'exécution est très incertaine. Toutefois, toutes ces mesures ne peuvent être regardées comme toujours d'actualité. Le rapporteur spécial estime en effet à 320 000 le nombre de personnes faisant actuellement l'objet d'une mesure d'éloignement valide et toujours exécutoire. Selon ses calculs, hors période d'apurement de ce « stock » de mesures non mises en œuvre, l'exécution d'office de 100 % des mesures d'éloignement supposerait de réaliser environ 100 000 éloignements supplémentaires par an.

La mise en œuvre de cet objectif maximaliste nécessiterait la construction de 10 400 nouvelles places en CRA pour un coût annuel supplémentaire de 2 milliards d'euros, et impliquerait un doublement des effectifs de la police aux frontières.

Afin de définir une trajectoire budgétaire soutenable et pérenne, avec un niveau d'engagement humain et matériel réaliste à court terme, le rapporteur

propose des orientations pragmatiques et efficaces pour assurer une montée en puissance de la capacité de rétention de la France, qui permettra d'accroître l'efficacité de notre politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Alors qu'en 2025, le coordinateur national des placements en rétention a, faute de place, refusé 7 400 demandes de placement en rétention de personnes identifiées comme pouvant menacer la sécurité des Français, le rapporteur estime que la totalité de la capacité de rétention prévue par le plan « CRA 3000 », soit 3 063 places en métropole à horizon 2029, devrait être réservée à ces profils, avec un objectif clair de 100 % de mise à exécution des mesures d'éloignement concernant ces personnes présentant un risque pour l'ordre public.

Pour les étrangers en séjour irrégulier qui ne présentent a priori pas un tel risque, les infractions au droit de l'entrée et du séjour en France doivent également être sanctionnées par la reconduite des personnes dans leur pays d'origine. Au regard des indicateurs de présence irrégulière sur le territoire national, le rapporteur spécial propose de crédibiliser notre dispositif en fixant une cible d'au moins 20 000 mesures d'éloignement vers un pays tiers à l'Europe exécutées sous contrainte chaque année, dont au moins 5 000 concernant des déboutés du droit d'asile. Pour mettre en œuvre cette mesure, au moins 3 650 nouvelles places de rétention seraient nécessaires. Pour ces profils, le rapporteur spécial plaide pour la création de centres plus importants pouvant aller jusqu'à 1 000 places, avec des normes de sécurisations allégées et la possibilité de recourir à des constructions modulaires.

ETAT DES LIEUX ET OBJECTIFS EN MATIÈRE D'ÉLOIGNEMENTS ET DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE

	Nombre de mesures exécutées annuellement sous contrainte	Nombre de places en CRA	Coût annuel de la rétention	
			Investissement et fonctionnement courant	Masse salariale
Situation actuelle	14 133 mesures exécutées sous contrainte en 2025	1 959 places en 2025 3 063 places prévues en 2029	140 millions d'euros ¹	155 millions d'euros ⁽²⁾
Scénario maximaliste visant à mettre à exécution 100 % des mesure d'éloignement *	100 000 mesures à exécuter sous contrainte	10 400 nouvelles places	1 000 millions d'euros	1 100 millions d'euros
Scénario intermédiaire permettant de préserver la sécurité des Français et de crédibiliser notre politique migratoire *	20 000 mesures à exécuter + 100 % des profils « TOP » *	3 650 nouvelles places	200 millions d'euros	220 millions d'euros

* le plan « CRA 3000 » en cours d'exécution n'est pas inclus dans le chiffrage de ces scénarii qui correspondent à des mesures nouvelles uniquement. Les profils dits « TOP » correspondent aux personnes auteurs de troubles à l'ordre public.

(1) Source : RAP 2025. Ce chiffrage comprend les frais de fonctionnement hôtelier, les dépenses d'investissement, l'assistance juridique, sanitaire et social mais ne comprend pas les frais d'éloignement (acheminement, escorte, billetterie).

(2) Source : Cour des comptes – janvier 2024.

Au-delà de la mise en œuvre des mesures d'éloignement prononcées par la puissance publique en application de la loi votée par le Parlement, le rapporteur spécial insiste *in fine* sur l'impérieuse nécessité de réduire les entrées irrégulières sur le territoire, seule orientation qui permettrait d'atteindre 100 % d'exécution des mesures d'éloignement, à travers deux mesures fortes : le rétablissement du délit de séjour irrégulier et l'exclusion des ressortissants de pays tiers du bénéfice de la libre circulation prévue par le code frontières Schengen.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandations n° 1 : Confier à l'INSEE et à l'INED la coordination sur l'année 2027 d'une grande enquête statistique nationale, portant sur la quantification et les caractéristiques de la présence en France métropolitaine et en Outre-mer d'étrangers en situation irrégulière. Au besoin, donner une base législative à cette enquête et prévoir son actualisation tous les dix ans.

Recommandation n° 2 : Concentrer l'effort statistique de la direction générale des étrangers en France (DGEF) sur le rapport annuel prévu par l'article L. 123-1 du CESEA, prévoir sa publication au plus tard en décembre de l'année N+1 et assurer sa mise en ligne ainsi qu'un archivage complet des éditions antérieures. Compléter les données publiées en matière d'immigration irrégulière y figurant.

Recommandation n° 3 : Compléter la présentation des statistiques du ministère de l'intérieur afin de permettre la comparaison des taux d'exécution sous contrainte des mesures d'éloignement en fonction des pays de destination

Recommandations n° 4 : Insérer au sein du projet annuel de performances de la mission Immigration, asile et intégration un indicateur portant sur le coût complet de l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière à compter de la mise à exécution d'office de la mesure d'éloignement. Insérer un premier sous-indicateur portant sur le coût journalier d'une place en rétention administrative intégrant l'amortissement des investissements, les frais d'hôtellerie et de fonctionnement, les frais de surveillance, de garde et d'escorte, les frais de justice, et les frais d'accompagnement sanitaire, médical, social et juridique. Insérer un second sous-indicateur portant sur le coût moyen d'une opération matérielle d'éloignement menée à bien, avec et sans escorte.

Recommandations n° 5 : Poursuivre les efforts menés avec le ministère de la justice pour anticiper davantage les formalités d'éloignement des sortants de prison

Recommandations n° 6 : Dans le cadre de la négociation du nouveau cadre financier pluriannuel (CPF) européen 2028 – 2032, permettre une meilleure prise en compte par les fonds structurels européens d'une partie des coûts liés à la rétention administrative et aux éloignements menés par les États membres, notamment ceux à destination d'autres États membres.

Recommandation n° 7 : Mettre en œuvre 100 % des mesures d'éloignement visant les étrangers en situation irrégulière connus pour des troubles à l'ordre public et réserver les CRA actuels et ceux qui seront ouverts d'ici à 2029, limités à 140 places et à haut niveau de sécurité, à ces profils présentant les risques les plus élevés (dits « TOP »).

Recommandation n° 8 : Pour les étrangers ne menaçant pas directement l'ordre public fixer une cible relative à l'éloignement forcé des ressortissants de pays tiers vers un pays tiers à 20 000 en 2032 ⁽¹⁾, dont au moins 5 000 déboutés du droit d'asile et prioriser l'éloignement des ressortissants des pays les plus représentés parmi les personnes interpellées en situation irrégulière.

(1) Soit un taux d'exécution sous contrainte de 14,5 %, contre 4,5 % aujourd'hui.

Recommandation n° 9 : Pour les étrangers en situation irrégulière ne constituant pas une menace directe pour l'ordre public, financer 3 650 places de rétention nouvelles d'ici 2032 et lever les freins réglementaires à l'augmentation des capacités de rétention sur le territoire français, afin de permettre notamment la création de centres de rétention de grande capacité, pouvant accueillir jusqu'à 1 000 personnes.

Recommandation n° 10 : Rétablir le délit de séjour irrégulier pour renforcer le pouvoir d'investigation des forces de l'ordre et faciliter l'éloignement des étrangers en situation illégale.

Recommandation n° 11 : Réformer le code frontières Schengen en réservant la libre circulation aux citoyens européens et en instaurant une autorisation préalable de circulation pour les ressortissants de pays tiers admis à séjourner sur le territoire d'un État membre.

INTRODUCTION

En octobre 2019, à l'occasion d'un voyage officiel dans les territoires d'outre-mer de l'océan indien, le Président de la République avait affiché sans ambiguïté son souhait de voir exécutées 100 % des décisions d'éloignement prises par l'administration française. Quelle réalité recouvre exactement cette ambition ? Où en est-on de la réalisation de l'objectif présidentiel ? Nonobstant les contraintes d'ordre diplomatique, quels sont les coûts qu'un tel objectif est susceptible de générer pour l'État en matière de rétention administrative, tant en investissements qu'en fonctionnement annuel ? Ces coûts sont-ils supportables au regard de l'engagement du Gouvernement en matière de redressement des comptes publics ? Quelles seraient les autres options que le recours à la dépense publique massive qu'imposerait la mise en œuvre de la totalité des décisions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ? Voici quelques-unes des questions que ce rapport d'information se propose de traiter.

Le rapporteur spécial rappelle en préambule que la *lutte contre* l'immigration irrégulière est en réalité un *combat pour* l'application de la loi votée par le Parlement souverain, et qu'en cela elle est une exigence démocratique à laquelle aucun pouvoir ne peut prétendre se soustraire.

D'un point de vue chronologique, la politique de l'éloignement constitue la dernière phase de la lutte contre l'immigration irrégulière. Contrairement à l'extradition qui suppose l'interaction de deux États, l'expulsion est un acte unilatéral, qui conduit un État à diriger vers des pays tiers des personnes étrangères qui ne respectent pas le droit de séjour du pays dans lequel elles se trouvent.

L'éloignement vise prioritairement à réduire le nombre de personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire et à faire ainsi cesser la violation de la loi que représentent ces situations. Pratique très ancienne, l'expulsion n'a été règlementée que tardivement par le droit. Sous l'Ancien Régime, l'étranger, c'est-à-dire celui qui est né hors de France, se définissait essentiellement par son incapacité successorale. La Révolution n'a pas aboli la distinction entre les citoyens et les étrangers. Sous le Directoire, une loi d'octobre 1797 prévoyait que « *tout étranger voyageant dans l'intérieur de la République [...] sans y avoir acquis le titre de citoyen, sont mis sous la surveillance spéciale du Directoire exécutif, qui pourra [...] leur enjoindre de sortir du territoire français, s'il juge leur présence susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publique* ». Dès son origine, l'expulsion est une mesure de police, de nature administrative et non judiciaire.

Si l'on trouve trace d'une réglementation plus détaillée dès 1832 ⁽¹⁾, la procédure d'éloignement a été instaurée formellement en France par une loi de 1849 qui dispose que « *le ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France de sortir immédiatement du territoire français, et le faire conduire à la frontière* » ⁽²⁾.

À compter de 1880 et jusqu'en 1940, environ 350 000 arrêtés d'expulsion ont été édictés. Les personnes étaient placées en détention puis raccompagnées à une frontière. Maxime Guimard, qui rappelle ces chiffres sans son récent *Petit traité sur l'immigration irrégulière*, indique qu'à la fin du XIX^{ème} siècle, « *l'objectif d'exécution de 100 % des mesures prononcées est réalisé* ». Il n'en reste pas moins que, selon cet auteur, la question de la durabilité de ces retours se pose rapidement, malgré la mise en œuvre de sanctions en cas de violation des interdictions de séjour.

Un décret-loi du 2 mai 1938 a par la suite octroyé des garanties procédurales aux étrangers soumis à une mesure d'expulsion et qui ne menaçaient pas directement l'ordre public ⁽³⁾. La même année, un autre décret-loi du 12 novembre 1938 a autorisé l'assignation à résidence et l'internement des étrangers jugés dangereux pour la sécurité nationale et l'ordre public.

L'ordonnance de 1945, abrogeant le décret de 1938, a limité quant à elle les motifs de l'expulsion, édictée par arrêté ministériel, à la seule menace pour « *l'ordre et le crédit public* » ⁽⁴⁾. L'expulsion, qui peut viser un étranger en situation régulière, est alors prononcée après avis d'une commission spéciale devant laquelle l'intéressé peut faire entendre, s'il le demande, ses explications. La mise en œuvre de l'expulsion n'intervient pas d'office mais à l'issue d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans prononcée lorsque l'intéressé s'est soustrait à l'exécution de l'arrêté (article 27 de l'ordonnance). Le séjour irrégulier « simple » reste pénalement sanctionné de peines d'amendes et d'emprisonnement, mais les textes ne prévoient aucune mesure de reconduite à la frontière à l'issue de ces peines.

(1) Ainsi, selon l'article 7 de la loi du 21 avril 1832 relative aux étrangers : « *Le gouvernement pourra les [les étrangers] astreindre à se rendre dans celle de ces villes qui leur sera indiquée ; il pourra leur enjoindre de sortir du royaume, s'ils ne se rendent pas à cette destination, ou s'il juge leur présence susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publique* ».

(2) Loi du 3 décembre 1849 sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France.

(3) Décret-loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers, qui prévoyait la possibilité pour l'étranger d'être personnellement entendu par un délégué du Préfet, le procès-verbal de ces échanges étant ensuite transmis au ministre de l'Intérieur pour décision.

(4) Article 23 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Dans les départements frontières, l'expulsion peut également être décidée par le préfet.

Ce régime perdurera sans modification législative pendant 35 ans, jusqu'en 1980, date à laquelle la loi dite Bonnet⁽¹⁾ introduit pour la première fois dans la législation française la possibilité pour l'administration de prendre un arrêté d'expulsion à l'encontre des étrangers en situation irrégulière en dehors de toute menace à l'ordre public, et d'exécuter d'office cette mesure⁽²⁾, sans que l'intéressé ait été préalablement condamné par le juge pénal pour infraction à la réglementation⁽³⁾. Le texte délègue aux préfets le prononcé des arrêtés d'expulsion, en dehors des cas où ces derniers sont pris pour des raisons d'atteinte à l'ordre ou au crédit public. Dans ce dernier cas, le ministre reste seul compétent. C'est l'origine de la distinction entre la reconduite à la frontière pour séjour irrégulier et l'expulsion pour motifs d'ordre public, distinction qui existe toujours⁽⁴⁾. C'est également la consécration législative de la rétention administrative, pour les étrangers faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée sur le territoire et qui ne seraient pas en mesure d'y déférer immédiatement. Le texte indique que ces personnes sont maintenues par décision écrite motivée « *dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à [leur] départ* »⁽⁵⁾.

Ce régime n'a toutefois pas survécu au changement de majorité politique. En 1981, une série de décisions administratives favorables au maintien sur le territoire des personnes étrangères en situation irrégulière est prise : suspension de toute expulsion par décision du ministre de l'intérieur M. Gaston Defferre et régularisation exceptionnelle de travailleurs clandestins⁽⁶⁾. Par la suite, la loi du 29 octobre 1981⁽⁷⁾ a introduit une série de garanties nouvelles pour les étrangers. En matière d'expulsion, la loi de 1981 impose désormais que la menace à l'ordre public qui fonde l'expulsion soit « grave » et qu'elle ait donné lieu à une condamnation pénale – hors urgence absolue. Elle supprime la délégation accordée aux préfets pour signer des arrêtés d'expulsion et conditionne l'arrêté du ministre à un avis favorable de la commission d'expulsion. Elle abroge également la possibilité pour l'administration d'expulser les étrangers en situation irrégulière et prévoit que seul le juge puisse ordonner la reconduite à la frontière d'un étranger

(1) Loi qui tire son nom de Christian Bonnet, le ministre de l'Intérieur de l'époque.

(2) La mesure peut être exécutée dans les cas d'entrée irrégulière sur le territoire, de titre de séjour frauduleux, de refus de renouvellement de titre de séjour, de maintien sur le territoire sans sollicitation d'un titre de séjour longue durée.

(3) Loi n° 80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration.

(4) Bien entendu, le séjour irrégulier peut résulter d'un refus de titre de séjour pour des motifs d'ordre public.

(5) La loi prévoyait également des garanties en précisant que « le procureur de la République en est informé sans retard. Le maintien ne peut être prolongé au-delà d'un délai de quarante-huit heures que si sa nécessité pour assurer le départ de l'intéressé a été reconnue par ordonnance du président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat délégué par lui. Cette ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation. Pendant toute la durée du maintien, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin et d'un conseil ». Le texte initial prévoyait également la rétention administrative des personnes expulsées pour séjour irrégulier, mais cette disposition avait été censurée par le Conseil constitutionnel en raison de la tardiveté de l'intervention du juge (décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980).

(6) Achevée en janvier 1982, la procédure de régularisation collective a permis la délivrance d'un titre de séjour à 130 000 personnes.

(7) Loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

qui ne s'est pas conformé aux conditions d'entrée ou de séjour en France ⁽¹⁾. Il s'agit d'un changement de nature de la décision d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, qui devient ainsi une peine complémentaire facultative prononcée par la juridiction correctionnelle seule habilitée à ordonner que l'étranger soit reconduit à la frontière. Toujours dans le sens d'un desserrement de la contrainte, la loi de 1981 définit également plusieurs catégories d'étrangers protégés contre toute mesure d'expulsion.

En ce qui concerne la rétention administrative, la loi de 1981 l'a élargie à plusieurs situations, au-delà du seul refus d'entrée aux frontières ⁽²⁾, tout en exigeant une condition de « nécessité absolue », et a ajouté de nombreuses garanties procédurales, notamment en limitant la durée maximale de rétention à sept jours. La loi de 1981 a par ailleurs définitivement interdit la rétention en maisons d'arrêt des étrangers en instance d'expulsion.

En 1984, une nouvelle loi ⁽³⁾ est largement adoptée par l'Assemblée nationale. Par la création d'une carte de résident unique de dix ans renouvelables automatiquement, elle reconnaît le caractère pérenne de l'installation en France de la population immigrée. Cette loi qui ne modifie pas le droit de l'éloignement et qui fonde le séjour non plus sur le travail mais sur la résidence, fera dire à Patrick Weil que « *la représentation nationale unanime constate et accepte ainsi l'inéluctabilité de l'installation de l'immigration étrangère régulière et l'impossibilité dans le domaine du retour d'aller plus loin qu'une simple invitation au volontariat* » ⁽⁴⁾.

Prenant le contrepied de ces orientations, la première et la deuxième cohabitation ont adapté la politique migratoire, notamment dans son volet retour, à travers les lois dites Pasqua adoptées en 1986 ⁽⁵⁾ et 1993 ⁽⁶⁾ puis en 1997 avec la loi Debré ⁽⁷⁾ sous le premier mandat du président de la République Jacques Chirac.

(1) Article 4 de la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

(2) La rétention est désormais applicable en cas d'arrêté d'expulsion, ou de condamnation à une reconduite à la frontière.

(3) Loi n° 84-622 du 17 juillet 1984 relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail.

(4) Patrick Weil, « La France et ses étrangers : L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours », février 2005.

(5) Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

(6) Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

(7) Loi n° 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

La première loi Pasqua a posé les fondements de l'actuel droit de l'éloignement des étrangers, en créant l'interdiction judiciaire du territoire emportant de plein droit reconduite à la frontière, en rétablissant la possibilité pour le préfet de prononcer une reconduite à la frontière pour séjour irrégulier avec astreinte à résidence si nécessaire, en dehors de toute décision de justice et en dehors de tout motif lié à l'ordre public, en maintenant la possibilité pour le ministre de prendre un arrêté d'expulsion en cas de menace « simple » pour l'ordre public et en prévoyant que ces deux mesures d'éloignement peuvent être exécutées d'office par l'administration et sans délai ⁽¹⁾. Le régime de la rétention administrative n'est pas modifié mais il est applicable, par cohérence, à la nouvelle procédure de reconduite administrative à la frontière ⁽²⁾.

Depuis 1986, la procédure de reconduite à la frontière et son corollaire, la rétention administrative, sont donc conçues comme le dispositif central de lutte contre l'immigration illégale et aucun texte n'est ultérieurement venu supprimer ce moyen d'action de l'administration.

Depuis les années 2000, si le législateur a modifié le droit au séjour et les conditions d'entrée sur le territoire à de très nombreuses reprises, le droit de l'éloignement n'a quant à lui pas fait l'objet de modifications substantielles, hormis les modifications portant sur la durée maximale de la rétention administrative ⁽³⁾. Celle-ci a en effet été régulièrement allongée, par des gouvernements de différents bords politiques, passant à 10 jours en 1993, à 12 jours en 1998, à 32 jours en 2003, à 45 jours en 2011, à 90 jours en 2018, et en dernier lieu à 210 jours en 2026 pour les étrangers représentant une menace « réelle, actuelle et d'une particulière gravité » pour l'ordre public.

Toutefois, dans le domaine migratoire, la question de l'application des textes est décisive.

Or, si la France dispose aujourd'hui de davantage de moyens juridiques pour faire respecter les conditions d'entrée et de séjour qu'elle n'en avait sous l'empire de l'ordonnance de 1945, dans les faits, le droit moderne de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière n'a qu'une efficacité très limitée.

En effet, les résultats de cette politique se sont érodés avec le temps sous l'effet de la cristallisation de plus en plus importante des droits individuels, de la montée en puissance du droit communautaire et d'instruments internationaux comme la Convention de Genève, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, la convention de Schengen, ainsi que du contrôle accru du juge.

(1) La loi prévoit toutefois l'octroi d'un délai de 24 heures à la demande de l'autorité consulaire.

(2) Le Conseil constitutionnel avait censuré la possibilité de prolonger de trois jours le délai de rétention d'un étranger faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure de reconduite à la frontière, lorsqu'il était justifié auprès des autorités judiciaires de difficultés particulières faisant obstacle au départ de l'étranger.

(3) Il faut toutefois mentionner la création de l'interdiction de retour sur le territoire français en 2001 et la disparition en 2016 des ARPF au profit d'une extension du champ des OQTF elles-mêmes créés en 2006.

Mais au-delà de l'impact de la réglementation communautaire et de la jurisprudence nationale, un autre facteur d'inefficience de la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière réside dans l'absence de coopération de certains États pour réadmettre leurs ressortissants.

Sans occulter ce sujet important, et qui mériterait à bien des égards d'élever les exigences françaises vis à vis de certains pays, le rapporteur spécial estime qu'il ne faut pas attendre de lever les blocages diplomatiques pour mettre en œuvre d'office les décisions d'éloignements qui ne sont pas spontanément respectées par les intéressés. Le renoncement de l'administration à engager la mise à exécution de ses propres décisions nourrit en retour la mauvaise volonté de certains États à qui l'on n'oppose aucune forme de pression en ce domaine et qui constatent par ailleurs la faible crédibilité de notre politique de retours.

De fait, pour qu'un État soit en mesure de refuser un ressortissant, pour qu'un juge soit en mesure de procéder à la libération d'un individu retenu, encore faut-il que la mesure d'éloignement ait reçu un commencement d'exécution de la part de l'administration.

Or la principale cause de non-éloignement des étrangers en situation irrégulière reste l'absence de mise à exécution des mesures de reconduite prononcées. Pourtant, que ce soit en application des principes généraux du droit administratif (privilège de l'exécutoire) ou que ce soit en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile (CESEDA), l'administration dispose du pouvoir d'exécuter d'office ses décisions de reconduite à la frontière.

Il est indéniable que face aux entraves structurelles à l'éloignement ⁽¹⁾ l'administration priorise la mise à exécution des mesures ayant une réelle chance d'aboutir ou de celles édictées envers des profils menaçant l'ordre public. Il n'en reste pas moins que le respect des conditions d'entrée et de séjour devrait s'imposer au plus grand nombre, comme l'a souhaité le Président de la République en annonçant vouloir mettre en œuvre 100 % des décisions d'éloignement, et comme l'ont souhaité la quasi-totalité des gouvernements qui se sont succédé depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, sans jamais y parvenir.

Dans ce cadre, l'augmentation de la capacité de rétention administrative apparaît comme l'élément-clé qui permettrait à l'administration de déclencher l'exécution d'office d'un plus grand nombre de mesures d'éloignement, eu égard au très faible taux de départs spontanés, estimés par la Cour des comptes à environ 1,5 % ⁽²⁾ et à l'inefficacité de la procédure d'assignation à résidence.

(1) On peut citer entre autres le principe communautaire de non-refoulement, le droit à mener une vie familiale normale, l'impossibilité d'éloigner un étranger malade, la nécessité d'accorder un délai de départ volontaire, le caractère suspensif des recours, la multiplicité des interventions du juge, l'absence de coopération des États d'origine, l'indisponibilité des moyens de transports, les refus d'embarquement, etc.

(2) Cour des comptes, La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024.

L'objet du présent rapport est donc d'estimer la capacité de rétention administrative dont la France devrait se doter pour augmenter le nombre de mesures d'éloignement faisant l'objet d'une mise en œuvre forcée et, corrélativement, d'augmenter le taux d'exécution de ces décisions. Cet accroissement représente un coût certain, que le rapporteur se propose d'estimer, afin de mesurer la faisabilité de cette politique au regard des contraintes budgétaires actuelles. Enfin, le rapporteur spécial souhaite démontrer que cette ambitieuse politique d'éloignement doit s'accompagner d'une politique vigoureuse en matière de prévention de ces situations d'irrégularités.

Le rapporteur spécial a choisi de centrer son analyse sur l'Hexagone, au regard des moyens et des résultats très spécifiques de la lutte contre l'immigration clandestine outre-mer. Il encourage ses collègues à compléter cette analyse en orientant leurs travaux à venir sur la question ultramarine.

I. AU 1^{ER} JANVIER 2026, ENVIRON 320 000 PERSONNES FONT L'OBJET D'UNE MESURE D'ÉLOIGNEMENT NON EXÉCUTÉE

Le rapporteur spécial constate et regrette le manque d'intérêt et de rigueur statistique pour les sujets qui traitent d'immigration, et notamment d'immigration irrégulière. Aucune étude officielle ne permet d'appréhender le nombre de personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire national. De manière plus surprenante encore, l'administration française ignore le nombre de personnes qui sont actuellement sous le coup d'une mesure d'éloignement exécutoire.

Le rapporteur spécial estime cependant que ce chiffre peut être évalué, à ce jour, à 320 000 personnes, nombre certes important mais qui reste en deçà des chiffrements qui ont pu être avancés à plusieurs reprises.

A. LA FAIBLESSE PERSISTANTE DE L'APPAREIL STATISTIQUE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Le rapporteur spécial estime que la mise au point d'un outil de pilotage fiable, qui fait largement défaut aujourd'hui, est le préalable indispensable à tout progrès en matière de politique de l'immigration.

1. L'incapacité actuelle à évaluer l'immigration clandestine

Le service statistique du ministère de l'intérieur, compétent en matière de statistique publique relative aux étrangers en France, peine à répondre à la question importante du nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire national.

Pour justifier l'absence de données, l'administration explique régulièrement que l'immigration irrégulière est par nature un phénomène évolutif et complexe à appréhender ⁽¹⁾. Les étrangers en situation irrégulière, c'est-à-dire les personnes qui se maintiennent illégalement sur le territoire national, peuvent avoir franchi la frontière française sans être en possession des documents nécessaires, ou être entrées légalement en France, par exemple, comme étudiant, touriste ou demandeur d'asile, et s'y maintenir au-delà de la durée de séjour autorisée.

Dans son rapport de 2004 sur l'accueil et l'intégration des immigrés, la Cour des comptes relevait déjà que « *la grande diversité des méthodes utilisées dans l'Union européenne pour quantifier l'immigration clandestine reflète leur caractère exploratoire et leur manque de fiabilité. En France, les tentatives d'estimation s'avèrent peu nombreuses et sont rarement le fait de statisticiens* » ⁽²⁾.

La Cour des comptes a réitéré ce constat dans son rapport public thématique portant sur l'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères publié en mai 2020, dans lequel elle déplorait que « *les données publiées ne permettent donc pas de caractériser à elles seules l'immigration et l'asile avec la "sérénité statistique" qui serait nécessaire* ».

Très peu de tentatives ont été initiées afin d'améliorer notre connaissance de l'installation en France d'immigrés illégaux.

En 1981 et 1982, l'opération de régularisation exceptionnelle décidée par le Gouvernement et pour laquelle 150 000 dossiers avaient été déposés, avait permis de mieux appréhender les caractéristiques de cette population. Ainsi, il a pu être démontré que la première source d'irrégularité du séjour était liée, pour près de 70 % des personnes, à l'expiration de leur visa de tourisme, tandis que seulement 5 % étaient entrées en France illégalement. En revanche, aucune extrapolation permettant d'estimer le nombre total d'immigrés en situation irrégulière n'avait été réalisée.

En 1991, une étude commandée par le conseil régional d'Île-de-France à un bureau d'étude privé, la société BETCO, avait évalué le nombre d'immigrés clandestins présents dans la région entre 217 000 et 244 000.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ne produit quant à lui aucune statistique concernant spécifiquement l'immigration irrégulière, même si les étrangers, quels que soient leur statut, sont en théorie intégrés aux enquêtes de population.

(1) Voir par exemple la réponse à la question écrite n° 40064 de M. Thierry Mariani, publiée au JO le 4 février 2014 ou encore la réponse à la question écrite n° 7325 de Mme Caroline Parmentier, publiée au JO le 30 janvier 2024.

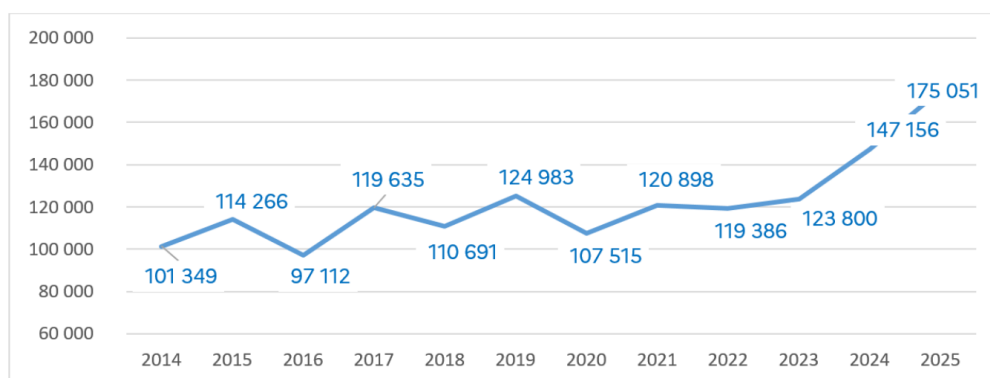
(2) Cour des comptes, rapport particulier sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, novembre 2004.

En 2006, à l'occasion de son audition devant la commission d'enquête sénatoriale sur l'immigration clandestine ⁽¹⁾, M. Jean-Michel Charpin, alors directeur général de l'INSEE, avait indiqué qu' « à ce jour, ni le Conseil national de l'information statistique (CNIS), ni l'Union européenne, ni les pouvoirs publics, dont les avis, règlements et demandes orientent fortement le programme de travail de l'Insee et du système statistique français, n'ont exprimé une demande de chiffrage ou de caractérisation des clandestins en France. L'Insee ne produit donc pas d'évaluation de l'immigration clandestine ». M. Charpin avait également souligné que « dans un contexte où la présence irrégulière reste assez marginale, au plan statistique, une évaluation assez précise nécessiterait un échantillon très important. Par ailleurs, la représentativité d'une telle enquête paraît difficile à assurer et à vérifier. Sur le plan juridique, une loi serait probablement nécessaire pour interdire toute possibilité de levée du secret statistique ».

Faute d'étude pertinente sur le sujet, les ministres de l'intérieur font régulièrement état d'approchants, fondés sur le nombre de personnes interpellées en situation irrégulière dans l'année, sur des indices de pression aux frontières ou sur le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME).

En 2025, selon les statistiques du ministère de l'intérieur, 175 051 étrangers ont été interpellés en situation irrégulière. Ce chiffre est en croissance régulière, avec une accélération depuis 2023.

ÉVOLUTION DES INTERPELLATIONS D'ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE



Source : statistiques publiques du ministère de l'intérieur

Le nombre de bénéficiaires de l'AME, qui frôle les 500 000 en 2025, révèle une tendance orientée à la hausse mais reste un indicateur imparfait en ce qu'il ne permet d'identifier qu'une partie seulement des étrangers en situation irrégulière. Selon une étude de l'institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES) de 2019 qui portait sur un panel de 1 083 personnes en situation irrégulière, uniquement majeures, résidant à Paris et dans l'agglomération bordelaise, seules 51 % des personnes en situation irrégulières étaient couvertes par l'AME ⁽²⁾.

(1) Rapport n° 300 (2005-2006) de MM. Georges Othily et François-Noël Buffet.

(2) Le recours à l'aide médicale de l'État des personnes en situation irrégulière en France : premiers enseignements de l'enquête Premiers pas, Questions d'économie de la santé, n° 245, novembre 2019.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT ENTRE 2018 ET 2025

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2018/2025
318 106	334 546	382 899	380 762	411 364	456 689	463 866	466 000	+ 46,5 %

Source : Rapport d'information n° 841 (2024-2025) sur l'aide médicale d'État, fait par Monsieur Vincent Delahaye au nom de la commission des finances du Sénat, le 9 juillet 2025 et, pour l'année 2025, données du rapport 2026 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes.

En ce qui concerne les indicateurs de pression aux frontières, ces derniers ont été récemment bouleversés par la mise en application de la décision du Conseil d'État statuant sur la requête de l'association ADDE le 2 février 2024 ⁽¹⁾. Auparavant, les refus d'entrée constituaient la mesure la plus utilisée et impliquaient un retour immédiat des étrangers en situation irrégulière vers l'État Schengen de provenance, sans remise aux autorités de cet État. Les refus d'entrée étaient donc utilisés comme une estimation de la pression migratoire illégale aux frontières.

Depuis cette décision de justice, les étrangers en situation irrégulière interceptés aux frontières intérieures doivent faire l'objet soit d'une réadmission vers l'État Schengen frontalier de provenance, voie privilégiée dans la mesure du possible, soit d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) prononcée par une préfecture et éventuellement assortie d'un placement en rétention. La conséquence de cette jurisprudence a été immédiate. Alors qu'en 2021 la France prononçait 124 777 non-admissions aux frontières intérieures, en 2024, ce nombre a chuté à 16 636 et n'a pas été compensée par la hausse du nombre de réadmissions, procédure par ailleurs beaucoup plus chronophage et consommatrice de moyens humains.

INDICATEUR DE PRESSION MIGRATOIRE AUX FRONTIÈRES

	2020	2021	2022	2023	2024	2024/ 2023
Non admissions	79 801	124 777	97 093	79 318	16 636	-79,0%
Remises frontalières (France vers l'étranger)	1 494	2 625	2 084	1 851	14 644	691,1%
TOTAL	81 295	127 402	99 177	81 169	31 280	-61,5%

Sources : statistiques publiques du ministère de l'intérieur.

Conséquence de l'utilisation d'indices statistiques peu rigoureux, les déclarations publiques en la matière sont à la fois variables et imprécises.

Le 21 novembre 2021, à l'occasion d'un entretien au journal *Le Parisien*, le ministre de l'intérieur Gérald Darmanin avait avancé une estimation de 600 000 à 700 000 personnes en situation irrégulière.

(1) Conseil d'État, 2^{ème} – 7^{ème} chambres réunies, 02/02/2024, 450285. Cette décision tire les conséquences d'un arrêt n° C-143/22 du 21 septembre 2023 de la Cour de justice de l'Union européenne.

L'actuel ministre de l'intérieur M. Laurent Nunez a quant à lui indiqué en octobre 2025 à l'occasion d'une intervention télévisée que la fourchette de 600 000 à 900 000 étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire était cohérente.

L'ancien secrétaire général du ministère de l'immigration, M. Patrick Stefanini, estime pour sa part qu'**environ 900 000 étrangers seraient présents illégalement sur le territoire national** ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial ne peut se satisfaire d'estimations aussi vagues sur un sujet majeur. La méconnaissance de ce phénomène n'est pas une fatalité. Le rapporteur spécial recommande de mener un véritable travail statistique qui permette d'objectiver ce débat et de couper court aux estimations trop souvent hasardeuses. Une étude associant l'INSEE et l'Institut national d'études démographiques (INED), en collaboration avec les organismes statistiques de différents ministères, notamment sociaux, pourrait opportunément être menée, dans un cadre parfaitement sécurisé, confidentiel et anonyme, au besoin au moyen d'une base législative à construire.

Une enquête non seulement quantitative mais également qualitative permettrait de mieux comprendre les parcours et l'insertion sociale de ces personnes, de documenter la source de l'irrégularité de leur séjour, leurs moyens de subsistance, leur rapport au système social et de santé, leurs conditions d'hébergements, leur mobilité éventuelle, etc. Cette enquête fournirait des renseignements utiles pour adapter différentes politiques publiques et permettrait de mieux comprendre ce phénomène *a priori* massif mais souterrain.

(1) Patrick Stefanini, Immigration. Ces réalités qu'on nous cache, Robert Laffont, 2020.

Recommandation n° 1 : Confier à l'INSEE et à l'INED la coordination sur l'année 2027 d'une grande enquête statistique nationale, anonyme et sécurisée, portant sur la quantification et les caractéristiques de la présence en France métropolitaine et en Outre-mer d'étrangers en situation irrégulière. Au besoin, donner une base législative à cette enquête et prévoir son actualisation tous les dix ans.

2. Les carences en matière de publication des données relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et à la politique de retour

Au-delà de la quantification de l'immigration irrégulière, le rapporteur spécial constate également de nombreuses lacunes en matière de statistiques relatives à l'activité de l'administration.

Le département des statistiques, des études et de la documentation (DSED) de la direction générale des étrangers en France (DGEF) exploite et met à jour des bases statistiques portant sur les différents domaines de compétence de la DGEF : attributions de visas, délivrances de titres de séjour, contrats d'intégration républicaine, demandes d'asile, naturalisations, mesures d'éloignement, etc.

Ce service réalise plusieurs publications concernant la présence étrangère en France.

Le service statistique ministériel de l'immigration diffuse tout d'abord sur le site internet de la DGEF, en général autour du mois de janvier de l'année N, une série de données concernant l'année N-1 regroupées dans cinq catégories :

- les titres de séjour ;
- les visas ;
- l'asile ;
- l'intégration et la nationalité française ;
- la lutte contre l'immigration irrégulière.

En parallèle, une publication plus détaillée portant sur « les chiffres clés de l'immigration » de l'année 2024 a été effectuée. Ce document est organisé autour de grands thèmes :

- la population étrangère en France et dans d'autres pays ;
- les titres et documents de séjour ;
- les visas ;
- l'asile ;
- l'intégration ;

- la lutte contre l’immigration irrégulière ;
- l’immigration dans les DOM.

Ce document plus précis est complété par des fiche-pays qui permettent d’étudier l’ensemble de ces thématiques par nationalité. Il ne semble pas être disponible pour les années antérieures à 2024.

Cette étude n’offre donc qu’une photographie de la situation en 2024 sans possibilité d’analyser l’évolution sur le moyen et long terme. De manière générale, il peut être reproché aux chiffres publiés qu’ils n’offrent aucune possibilité pour le lecteur d’analyser leur évolution dans la durée.

Or l’immigration est un phénomène de temps long, pour lequel la comparaison des chiffres d’une année sur l’autre ne suffit pas. Il est par exemple constaté que, malgré une progression régulière du nombre de personnes éloignées du territoire, la France n’est pas parvenue en la matière à retrouver son niveau d’avant COVID, malgré un accroissement important du nombre de mesures d’éloignement prononcées.

Le rapporteur spécial constate d’ailleurs que la rubrique « *lutte contre l’immigration irrégulière* » n’est disponible sur le site internet de la DGEF que pour les années 2018, 2022, 2023 et 2025.

Si les données relatives aux éloignements pour l’année 2018 figurent bien dans un tableau qui remonte jusqu’à huit années en arrière, les chiffres de 2025 se contentent de remonter jusqu’à 2021.

Plus anecdotique mais révélatrice du manque de rigueur dans le suivi des données, est cette réponse du ministère de l’intérieur au questionnaire parlementaire du rapporteur spécial sur le PLF pour 2024 et portant sur le nombre, la nature et le taux d’exécution des différentes mesures d’éloignement forcé prononcées en 2022 : « *les services du ministère de l’intérieur et des outre-mer ne sont pas en mesure d’apporter de réponse à cette question parlementaire* ».

Une dernière source de données, probablement la plus stable dans le temps, réside dans le rapport annuel au Parlement portant sur les orientations de la politique de l’immigration prévu par la loi du 26 novembre 2003 et désormais codifié à l’article L.123-1 du CESEDA. Depuis la loi du 26 janvier 2024 dite « CIAI » ⁽¹⁾, ce rapport au Parlement doit indiquer et commenter pour les dix années précédentes vingt indicateurs statistiques parmi lesquels :

- le nombre d’étrangers ayant fait l’objet de mesures d’éloignement effectives comparé à celui des décisions prononcées ;
- les moyens et le nombre de procédures, ainsi que leur coût, mis en œuvre pour lutter contre l’entrée et le séjour irréguliers des étrangers ;

(1) Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration.

– des indicateurs permettant d’estimer le nombre d’étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français.

Dans la dernière édition de ce rapport, les items prévus par la loi ne sont malheureusement pas tous renseignés. Il en va ainsi de l’indicateur concernant « *les moyens et le nombre de procédures, ainsi que leur coût, mis en œuvre pour lutter contre l’entrée et le séjour irréguliers des étrangers* ». On constate d’ailleurs une diminution importante de la précision du rapport prévu l’article L. 123-1 du CESEDA, qui devrait pourtant être l’outil principal d’information du Parlement et des citoyens en matière migratoire. De nombreuses informations ne figurent plus dans la dernière édition, comme par exemple le nombre de titres délivrés après une entrée clandestine sur le territoire ⁽¹⁾.

Il n’existe pas non plus de publication détaillée par nationalités du nombre d’éloignements de ressortissants d’un pays tiers vers un pays tiers. Comme le rappelle pourtant le rapport au Parlement portant sur l’année 2016, dernière édition disponible avant la reprise de la publication en 2024, « *ce sont les retours forcés des ressortissants de pays tiers vers les pays tiers qui sont les plus représentatifs de l’action des services de l’État dans la lutte contre l’immigration irrégulière* » (cf. également *infra* l’analyse du taux d’exécution des mesures d’éloignement). Ainsi, il est possible que parmi les 1 134 ressortissants turcs éloignés en 2025, une partie ait été remis à un autre pays de l’Union européenne, ce qui n’empêche donc pas un retour relativement rapide sur le territoire national et qui ne préjuge pas non plus de la poursuite du séjour irrégulier de la personne sur le territoire de l’Union européenne.

En ce qui concerne le nombre de mesures d’éloignement prononcées, celle-ci ne sont détaillées ni par catégorie de mesures, ni par pays de destination. Les statistiques n’opèrent pas non plus de distinction entre les mesures d’éloignement délivrées avec ou sans délai et agrègent parfois tous les éloignements, y compris les décisions de transfert des demandeurs d’asile vers le pays européen compétent.

Le rapporteur spécial rejoint également les remarques de son homologue au Sénat, Mme Marie-Carole Ciuntu, laquelle, ayant cherché à déterminer le taux d’exécution des OQTF prononcées à l’encontre des déboutés du droit d’asile, a constaté beaucoup « *d’incohérence et de confusion* », dans les chiffres, si bien qu’elle 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* » ⁽²⁾.

Au regard de l’importance prise par la politique d’éloignement prioritaire des profils troublant l’ordre public, il est également tout à fait dommageable qu’aucune donnée publique ne soit disponible pour ce type de profils malgré les

(1) Ce chiffre était par exemple de 27 511 en 2007.

(2) « *Asile : remédier aux dérives d’une politique de plus en plus coûteuse* », rapport provisoire publié le 8 juillet 2026 de Mme Marie-Carole Ciuntu, fait au nom de la commission des finances du Sénat.

enjeux sociétaux qui s’y attachent. Même si la définition des profils à risque pour la sécurité publique, dits profils « TOP » ne fait pas l’objet d’une formalisation officielle, un suivi de ces personnes est nécessairement réalisé en raison de la priorisation opérée depuis août 2022 ⁽¹⁾. Pourtant, il est impossible de connaître la proportion que représentent les profils « TOP » parmi les personnes éloignées, ni, *a fortiori*, jusqu’à quel point la mise à exécution des mesures d’éloignement visant des personnes non signalées pour trouble à l’ordre public est encore réalisée. Il est n’est pas non plus possible de savoir le nombre de personnes signalées pour risque potentiel ou avéré à l’ordre public pour lesquelles l’éloignement n’a pas été initié ou a échoué.

Enfin, la question de la source de l’irrégularité du séjour d’une personne n’est pas remontée dans les statistiques, alors que cette donnée pourrait être conservée et exploitée, que ce soit à l’occasion de l’interpellation d’un étranger en situation irrégulière ou de sa régularisation le cas échéant.

Le rapporteur spécial regrette donc la relative dispersion des publications, leur incomplétude et leur intermittence. Il conviendrait au contraire de faire du rapport prévu par l’article L. 123-1 du CESEDA, qui a le mérite de paraître sans discontinuité depuis 22 ans, le principal outil de suivi des chiffres de l’immigration.

(1) Instruction du 3 août 2022 du Ministre de l’intérieur relative aux mesures nécessaires pour améliorer l’efficacité de la chaîne de l’éloignement des étrangers en situation irrégulière connus pour troubles à l’ordre public.

Recommandation n° 2 : Concentrer l’effort statistique de la direction générale des étrangers en France sur le rapport annuel prévu par l’article L. 123-1 du CESEA, prévoir sa publication au plus tard en décembre de l’année N+1 et assurer sa mise en ligne ainsi qu’un archivage complet des éditions antérieures. Compléter les données publiées en matière d’immigration irrégulière y figurant, en prévoyant *a minima* les rubriques suivantes :

- indicateurs de pression migratoire aux frontières (placements en zone d’attente, demandes d’asile à la frontière, non-admission et remises à la frontière) ;
- indicateurs du séjour irrégulier (demandeurs d’asile déboutés, titres délivrés après entrée irrégulière, visas de régularisation, interpellations en situation irrégulière, infraction à la législation, placements en rétention, mesures d’éloignements non-exécutées) ;
- ventilation du nombre de mesures prononcées par catégorie de mesures, par pays de destination et par nationalité ;
- ventilation des éloignements effectifs par catégorie de mesures, par pays de destination et par nationalité

Ces indicateurs devraient faire l’objet de commentaires qualitatifs portant sur la méthodologie, les difficultés rencontrées et les actions engagées.

B. EN 2025, LA FRANCE A NOTIFIÉ 156 058 MESURES D’ÉLOIGNEMENT, UN CHIFFRE EN CROISSANCE RÉGULIÈRE

En application du droit européen, la délivrance d’une mesure d’éloignement envers un étranger en situation irrégulière est obligatoire. La directive dite « retour » ⁽¹⁾, en cours de renégociation, prévoit dans son article 6 que « *les États membres prennent une décision de retour à l’encontre de tout ressortissant d’un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire* ».

Cette règle a été confirmée par la CJUE dans un arrêt de juin 2021 dans lequel elle a condamné l’Allemagne et sa pratique des « *duldung* » (tolérance) qui revient à créer des situations de vide juridique, où les personnes ne sont ni régularisables ni expulsables.

Si le CESEDA est moins directif, les instructions ministérielles récentes sont allées dans le sens de cette systématisation ⁽²⁾.

Si les décisions de retour pour séjour irrégulier prises par l’autorité administrative sont les plus nombreuses, il existe d’autres catégories de mesures qui imposent également un départ de l’étranger du territoire national.

(1) Directive 2008/115 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) Voir par exemple l’instruction du ministre de l’intérieur du 17 novembre 2022 qui demande de « prendre des OQTF à l’égard de tout étranger en situation irrégulière, soit à l’issue d’une interpellation ou d’un refus de titre de séjour ».

1. Les différentes mesures d'éloignement

Il existe plusieurs catégories de mesures enjoignant à un étranger de quitter le territoire et pouvant être exécutées sous contrainte par l'administration. Certaines de ces procédures d'éloignement sont prises dans le cadre de l'Union européenne ou de la convention Schengen.

a. L'obligation de quitter le territoire français

Régie par les articles L. 611-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est la mesure d'éloignement la plus couramment prononcée ⁽¹⁾.

Créée en 2006 ⁽²⁾, l'OQTF était délivré initialement aux seuls étrangers se voyant opposer un refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour, afin de se substituer aux arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) qui étaient notifiés par voie postale un mois après le refus de séjour et dont le taux d'exécution ne dépassait pas les 3 % ⁽³⁾.

L'OQTF oblige l'intéressé, ressortissant européen ou non, à quitter la France par ses propres moyens.

En 2025, 137 602 OQTF ont été délivrées, un chiffre en augmentation de 54 % par rapport à 2014. Les OQTF ont représenté, en 2025, 88 % des mesures d'éloignement prononcées : cette proportion est relativement stable dans le temps.

Les OQTF sont prononcées en application de l'article L. 611-1 du CESEDA dans les cas suivants ⁽⁴⁾ :

– l'étranger ne peut pas justifier d'une entrée régulière en France et s'est maintenu sans être titulaire d'un titre de séjour en cours de validité (1^o de l'article L. 611-1) ;

– l'étranger est entré régulièrement sous couvert d'un visa désormais expiré ou, lorsqu'il n'est pas soumis à visa, il est entré en France plus de trois mois

(1) En 2025, les OQTF ont représenté 88 % du total des mesures prononcées, hors arrêtés ministériels d'expulsion dont le nombre n'a pas été communiqué au rapporteur spécial. Les mineurs de dix-huit ans ne peuvent faire l'objet d'une OQTF.

(2) Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Le principe de la réforme de 2006 consistait à unifier en un seul acte juridique la décision relative au séjour et l'injonction de quitter le territoire français, exécutoire d'office dans le cas où l'intéressé ne défère pas volontairement à l'obligation qui lui est faite.

(3) Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles du Sénat sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration. Les APRF étaient maintenus pour la sanction des personnes ne s'étant pas présentées à l'administration et emportaient interdiction de retour pendant 3 ans. Ils ont été supprimés en 2011.

(4) En application de l'article L. 613-1 du CESEDA, toute décision portant OQTF « est édictée après vérification du droit au séjour, en tenant notamment compte de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France et des considérations humanitaires pouvant justifier un tel droit ».

auparavant et s'est maintenu sans être titulaire d'un titre de séjour (2° de l'article L. 611-1 du CESEDA) ;

– l'étranger a fait l'objet d'un refus de délivrance d'un titre de séjour, d'un refus de renouvellement de titre de séjour, ou si l'un des documents précités a été retiré (3° de l'article L. 611-1 du CESEDA) ;

– l'étranger a fait l'objet d'un refus définitif de la reconnaissance de la qualité de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire (4° de l'article L. 611-1 du CESEDA) ;

– lorsque le comportement de l'étranger est constitutif d'une menace à l'ordre public et qu'il ne réside pas en France depuis plus de trois mois (5° de l'article L. 611-1 du CESEDA) ;

– lorsque l'étranger qui ne réside pas en France depuis plus de trois mois exerce une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu une autorisation de travail (6° de l'article L. 611-1 du CESEDA et article L. 5221-5 du code du travail).

OQTF PRONONCÉES ET EXÉCUTÉES EN 2025

Catégories de mesures	Mesures prononcées	Mesures exécutées
OQTF de l'article L. 251-1 du CESEDA (ressortissants UE)	4 448	1 587
OQTF entrée irrégulière	53 438	3 862
OQTF expiration du visa court séjour ou séjour de plus de 3 mois non autorisé	4 767	2 877
OQTF refus de délivrance ou de renouvellement d'une autorisation de séjour	35 348	2 490
OQTF déboutés du droit d'asile	35 430	3 399
OQTF menace pour l'ordre public séjour régulier de moins de trois mois	3 789	813
OQTF absence d'autorisation de travail	382	25
Total des OQTF	137 602	17 663
<i>Dont OQTF sans délai de départ volontaire</i>	79 501	<i>Non communiqué</i>
<i>Dont OQTF avec délai de départ volontaire</i>	58 101	<i>Non communiqué</i>

Source : Ministère de l'intérieur, en réponse aux questions du rapporteur spécial.

Il existe par ailleurs deux types d'OQTF : l'OQTF avec délai et l'OQTF sans délai.

L'OQTF avec délai est la mesure qui, depuis l'entrée en vigueur de la directive « retour », doit être édictée par principe ⁽¹⁾. Cette mesure s'était substituée en 2006 aux anciens cas d'arrêtés de reconduite à la frontière pris sur un refus de délivrance, de renouvellement ou de retrait du titre de séjour assortis d'une invitation à quitter le territoire français dans le délai d'un mois.

Comme son nom l'indique, l'OQTF avec délai laisse à l'étranger un délai, fixé à 30 jours, pour organiser lui-même son départ. Il est éligible à l'aide au retour et à la réinsertion instruite et délivrée par l'OFII. Au-delà de ce délai, si l'étranger n'a pas quitté le territoire, il s'expose à la mise à exécution d'office de cette mesure, au prononcé d'une interdiction de retour sur le territoire et à la mise en œuvre des sanctions pénales prévues par les articles L. 824-1 et suivants du CESEDA.

Les OQTF dites sans délai, qui sont nécessairement accompagnées d'une interdiction de retour, ne peuvent être prononcées qu'en cas de fuite, de fraude ou de menace pour l'ordre public.

La question du délai de départ volontaire n'est pas anecdotique et semble influencer fortement sur le taux d'exécution des mesures d'éloignement, comme en témoigne ce tableau issu de l'étude d'impact de la réforme de 2011. On constate que les taux d'exécution des APRF sans délai étaient deux à trois fois supérieurs à ceux des OQTF avec délai de départ, avant même la transposition de la directive de 2008 ⁽²⁾.

L'EXÉCUTION DES OQTF ET DES APRF

		2006	2007	2008	2009
OQTF	Prononcées		46 263	42 130	40 191
	Exécutées		1 816	3 050	4 914
	% d'exécution		3,93 %	7,23 %	12,23 %
APRF	Prononcés	64 609	50 771	43 739	40 116
	Exécutés	16 616	11 891	9 844	11 422
	% d'exécution	25,71 %	23,42 %	22,51 %	28,47 %

Source : étude d'impact de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Le rapporteur spécial regrette que l'administration n'ait pas été en mesure de communiquer la ventilation des mesures exécutées en fonction de ces deux catégories d'OQTF pour 2025.

(1) L'étude d'impact de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité indiquait en résumé que « le retour volontaire est un principe autour duquel s'ordonne toute la logique de la directive ».

(2) Sur la période antérieure, les débats parlementaires démontrent même que des taux d'exécution encore plus élevés étaient atteints pour les APRF sans délai délivrés aux personnes interpellées en situation irrégulière. Voir par exemple l'intervention du ministre Jean-Pierre Chevènement en séance à l'Assemblée nationale le 4 décembre 1997 « Quant à ceux qui sont contrôlés en situation irrégulière sur la voie publique et auxquels un arrêté préfectoral de reconduite a pu être remis en main propre, ils n'ont pu être effectivement reconduits en 1996 qu'à raison de 45 % ».

b. L'interdiction du territoire français

L'interdiction du territoire français (ITF) est une mesure judiciaire qui peut être prononcée par le juge pénal contre un étranger qui réside en France et qui a commis un crime ou un délit ⁽¹⁾.

Selon l'article L. 131-30 du code pénal, la peine d'ITF peut être prononcée pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable d'une infraction punie d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à trois ans ou d'un délit pour lequel la peine d'ITF est prévue par la loi. Le code pénal précise que la juridiction « *tient compte de la durée de la présence de l'étranger sur le territoire français ainsi que de la nature, de l'ancienneté et de l'intensité de ses liens avec la France* ».

L'ITF ne doit pas être confondue avec l'interdiction de retour sur le territoire français que le préfet prononce à l'encontre d'une personne qui n'a pas respecté son OQTF ou qui s'est vue notifier une OQTF sans délai de départ volontaire.

Les ITF n'ont représenté en 2025 que 2,7 % des mesures d'éloignement prononcées. Le nombre d'ITF est cependant en croissance continue, avec + 385 % de mesures prononcées entre 2014 et 2025.

c. L'expulsion

L'expulsion est une mesure de police administrative prononcée dans des situations graves liées à la protection de l'ordre public ou de la sûreté de l'État.

En application de l'article L. 631-1 du CESEDA, « *l'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public* ». La décision est prise par le préfet - on parle alors d'arrêté préfectoral d'expulsion (APE) - ou par le ministre de l'intérieur - dans ce cas il s'agit d'un arrêté ministériel d'expulsion (AME).

Les statistiques concernant les arrêtés ministériels d'expulsion n'ont pas été transmises au rapporteur, mais leur nombre serait très faible, de l'ordre de quelques dizaines par an. En ce qui concerne les arrêtés préfectoraux d'expulsion, leur croissance a connu une forte accélération depuis la crise sanitaire, pour s'établir à 1 137 arrêtés notifiés en 2025 (cf tableau statistique *infra*).

d. Les procédures d'éloignement prises dans le cadre de l'Union européenne ou de la convention Schengen

Il convient également de mentionner deux autres mesures d'éloignement qui, si elles ne semblent pas au cœur de nos politiques publiques, sont en réalité importantes en ce qu'elles entrent dans les statistiques ministérielles relatives à

(1) L'ITF ne doit pas être confondue avec l'interdiction de retour sur le territoire, interdiction administrative qui accompagne la délivrance d'une OQTF n'accordant aucun délai de départ volontaire.

l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et sont fortement consommatrices de ressources publiques pour mener à bien leur exécution. Il s'agit des « remises ou réadmissions Schengen » et des « transferts Dublin ».

La « remise ou réadmission Schengen » est une procédure d'éloignement distincte des OQTF. Elle peut par exemple concerner les étrangers interpellés en situation irrégulière qui avaient été admis à séjourner sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne ou d'un pays de l'espace Schengen, ou bien les titulaires d'une carte *résident de longue durée-Union européenne* qui ne respectent pas certaines conditions ⁽¹⁾. Dans certains cas, le préfet peut également prononcer une interdiction de circulation sur le territoire français (ICTF).

La décision écrite de « transfert Dublin » est une mesure d'éloignement applicable aux demandeurs d'asile dont l'instruction de la demande relève d'un autre État membre que la France en application du règlement dit « Dublin III » ⁽²⁾. Par définition, elles ne concernent pas à proprement parler les étrangers en situation irrégulière mais des demandeurs d'asile dont la demande ne relève pas de la France.

Les décisions d'éloignement sont à distinguer des décisions de non-admission à la frontière ou de refus d'entrée qui relèvent moins de la politique d'éloignement que de la politique de prévention de l'immigration irrégulière.

Le tableau synthétique suivant récapitule le nombre de mesures d'éloignements prononcées annuellement depuis 2014.

(1) Par exemple : séjour sur le territoire français plus de trois mois consécutifs sans demande d'une carte de séjour française.

(2) Règlement du Parlement européen et du Conseil européen n° 604-2013 du 26 juin 2013. Formellement, le règlement « Dublin III » doit être remplacé par le 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.

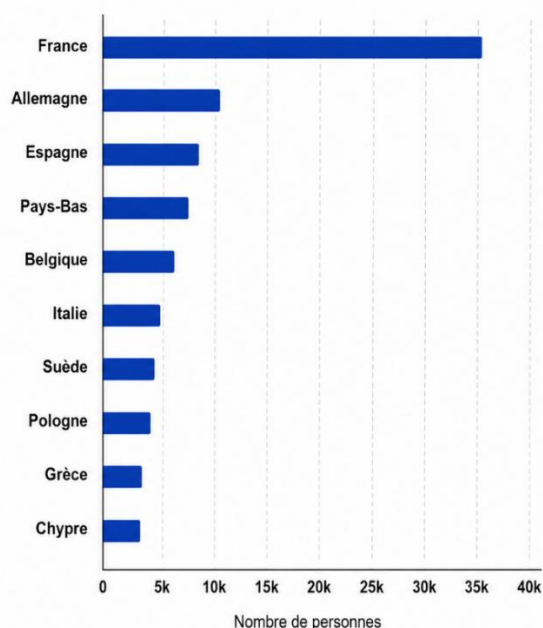
**MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES PAR CATÉGORIES DE MESURES
ENTRE 2014 ET 2025**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
OQTF (et APRF)	89 022	80 707	82 712	85 268	103 852	122 839	107 488	124 111	134 280	138 729	129 833	137 602
ITF	869	994	953	1 196	1 232	1 510	1 573	1 677	2 051	2 596	2 914	4 215
Arrêtés préfectoraux d'expulsion	160	136	160	225	243	247	204	454	344	472	731	1 137
Réadmissions	6 178	7 154	8 305	17 251	26 485	27 585	16 448	16 984	16 367	14 637	11 629	13 104
<i>Dont transferts Dublin</i>	<i>1 130</i>	<i>2 814</i>	<i>2 136</i>	<i>14 399</i>	<i>22 697</i>	<i>23 514</i>	<i>13 433</i>	<i>12 948</i>	<i>12 658</i>	<i>11 881</i>	<i>8 786</i>	<i>9 025</i>
<i>Dont réadmissions Schengen</i>	<i>2 071</i>	<i>2 177</i>	<i>1 417</i>	<i>1 509</i>	<i>2 387</i>	<i>2 158</i>	<i>1 291</i>	<i>1 645</i>	<i>1 960</i>	<i>1 566</i>	<i>1 598</i>	<i>2 428</i>
TOTAL	96 229	88 991	92 130	103 940	131 812	152 181	125 713	143 226	153 042	156 434	145 107	156 058

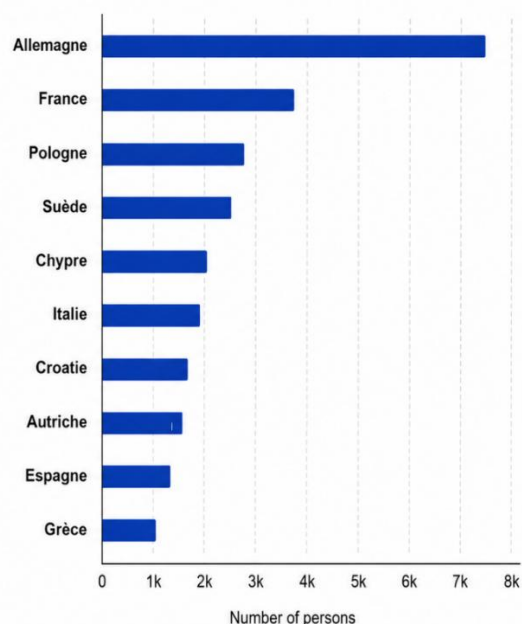
Source : Ministère de l'intérieur, en réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

Au niveau européen, la France est de loin le pays qui délivre le plus d'ordres de retours visant des ressortissants de pays tiers. Selon les derniers chiffres d'Eurostat, portant sur le premier trimestre 2026, la France a délivré sur ces quatre premiers mois 34 880 mesures d'éloignement quand dans le même temps l'Allemagne ne prononçait que 10 360 mesures d'éloignement. En ce qui concerne le nombre de personnes éloignées vers un pays tiers, la situation est inverse : l'Allemagne a éloigné 7 300 personnes en situation irrégulière contre 3 775 pour la France, au premier trimestre 2026. La France prononce donc trois fois plus de mesures d'éloignement de ressortissants de pays tiers que l'Allemagne mais éloigne vers ces mêmes pays tiers environ deux fois moins de personnes.

**NOMBRE DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT
PRONONCÉES AU PREMIER TRIMESTRE
2026 PAR LES DIX PREMIERS PAYS
EUROPÉENS**



**NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS EFFECTIFS
RÉALISÉS AU PREMIER TRIMESTRE 2026
PAR LES DIX PREMIERS PAYS
EUROPÉENS**



Source : Eurostat.

2. Les différentes catégories de sorties du territoire

Avant de procéder à l'analyse du taux d'exécution des mesures d'éloignement, le rapporteur spécial a souhaité effectuer un rapide rappel des différentes catégories de sorties du territoire, toutes ne revêtant pas la même importance lorsqu'il s'agit d'analyser le rapport coût-efficacité de la politique de retour des étrangers en situation irrégulière.

– **les éloignements forcés (A)** sont caractérisés par la prise d'une décision d'éloignement et sa mise en œuvre effective par la contrainte. Il peut s'agir :

- De retours de ressortissants de pays tiers vers un pays tiers à l'Union européenne ;
- De réadmissions de ressortissants de pays tiers vers un pays de l'Union européenne ;
- De renvois de ressortissants de l'Union européenne au sein de l'Union européenne.

Le tableau suivant détaille les statistiques qui correspondent à ces différentes catégories. On y constate une baisse du nombre de ressortissants de pays tiers éloignés sous contrainte vers un pays tiers. Par ailleurs, la part du nombre d'éloignements forcés des ressortissants de pays tiers vers des pays tiers parmi

l'ensemble des éloignements forcés se contracte (43,6 % en 2025 contre 52,3 % en 2024).

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS FORCÉS ENTRE 2021 ET 2025

Destination / Année	2021	2022	2023	2024	2025	Évol. 25/24
Pays tiers (étrangers d'origine : pays tiers)	3 511	5 056	5 729	6 507	6 161	- 5,3 %
UE (Réadmissions Schengen, transferts Dublin) (étrangers d'origine : pays tiers)	4 638	4 419	4 061	4 242	6 923	+ 63,2 %
Union européenne (étrangers d'origine : union européenne)	1 942	1 935	1 932	2 107	2 485	+ 17,9 %
Total éloignements forcés	10 091	11 410	11 722	12 856	15 569	+ 21,1 %

Source : statistiques publiques du ministère de l'intérieur.

– **les éloignements aidés (B)**, sont également caractérisés par la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement, mais sans contrainte, grâce à une aide au retour voire une aide à la réinsertion.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS AIDÉS ENTRE 2021 ET 2025

Éloignement / années	2021	2022	2023	2024	2025
Éloignements aidés	1 570	2 102	2 832	4 586	4 564

Source : statistiques publiques du ministère de l'intérieur

Note : la police aux frontières et l'office français de l'immigration et de l'intégration n'ont pas les mêmes modalités de calcul du nombre de départs aidés, des chiffres différents sont donc indiqués dans le rapport d'activité de l'Ofii.

– **les éloignements spontanés (C)** qui définissent le respect par l'étranger d'une mesure d'éloignement, sans contrainte et sans aide. En 2024, la Cour des comptes précisait qu'« en l'état incomplet du comptage du ministère de l'intérieur, moins de 1,5 % des personnes sous OQTF quittent volontairement le territoire ».

La direction nationale de la police aux frontières a précisé au rapporteur spécial la manière dont ces éloignements sont comptabilisés. Les personnes visées par une OQTF étant inscrites au fichier des personnes recherchées (FPR), l'étranger visé est donc identifié lorsque celui-ci est criblé aux fichiers au poste de contrôle dans le cas d'un départ depuis un point de passage frontalier aérien ou maritime vers un pays tiers à l'Union européenne. Une note de service diffusée en 2024 a tenté de mettre en œuvre un processus harmonisé de transmission systématique aux préfetures des informations relatives aux mesures d'éloignement exécutées spontanément. Le respect de cette procédure n'étant pas vérifiable, les chiffres concernant les éloignements spontanés doivent être traités avec prudence.

ÉLOIGNEMENTS SPONTANÉS DE 2021 À 2025

Destination / années	2021	2022	2023	2024	2025	Évol. 2025/2024
Pays tiers	1 537	1 674	2 316	3 934	4 598	+ 16,9 %
Union européenne	205	214	178	225	224	+ 12,9 %
Total éloignements spontanés	1 742	1 888	2 494	4 159	4 852	+ 16,7 %

Source : statistiques publiques du ministère de l'intérieur

– **les départs volontaires aidés (D)** concernent des étrangers en situation irrégulière qui décident de quitter le territoire sans avoir fait l'objet d'une mesure d'éloignement, tout en ayant recours à une aide. Cette aide est en extinction du fait de la réforme du 9 octobre 2023 qui impose désormais que le bénéficiaire soit sous le coup d'une obligation de quitter le territoire français, ainsi que, pour les pays non soumis à visa, d'une interdiction de retour. En 2024, on dénombre seulement 89 bénéficiaires, contre 1 635 en 2023.

– **les départs spontanés (E)** recouvrent les départs d'étrangers en situation irrégulière quittant le territoire alors qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement et sans aide. La couverture statistique de ces départs est très imparfaite. En 2025, le ministère de l'intérieur a néanmoins comptabilisé 7 394 départs spontanés non aidés, un chiffre en hausse de 21 % par rapport à 2023.

C. UN TAUX D'EXÉCUTION DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT EXCESSIVEMENT BAS, INACCEPTABLE POUR LA FRANCE

L'exécution d'une mesure d'éloignement se définit comme le retour effectif dans son pays d'origine d'un étranger en situation irrégulière soumis à un ordre de retour, que son retour soit spontané sans aide, volontaire et aidé, ou forcé (*cf supra*).

La mesure du taux d'exécution des mesures d'éloignements prononcées est donc assez naturellement un indicateur pertinent de l'efficacité de la politique de retour des étrangers en situation irrégulière et, par-delà, de la crédibilité de la lutte contre l'immigration irrégulière dans son ensemble.

1. Le taux d'exécution des décisions d'éloignement : de quoi parle-t-on ?

Le taux d'éloignement des étrangers en situation irrégulière peut être présenté de différentes manières, toutes ne permettant pas de mesurer de façon pertinente l'efficacité de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.

Dans une première sous-partie, le rapporteur spécial rappellera donc le taux d'exécution des mesures d'éloignement tel qu'il est généralement diffusé et commenté chaque année.

Mais le rapporteur spécial a souhaité approfondir l'analyse du taux d'exécution pour le recentrer sur les enjeux concrets de la lutte contre l'immigration irrégulière en France. Ce travail permet de montrer que les principales nationalités interpellées en situation irrégulière, qui sont également celles auxquelles le plus grand nombre de mesures d'éloignement est notifié, sont celles pour lesquelles le taux d'exécution est le plus faible.

a. Un taux d'exécution global des mesures d'éloignement faible, de l'ordre de 15 %

Le taux d'exécution est généralement calculé en rapprochant le nombre d'éloignements exécutés dans l'année (catégories A, B et C ci-dessus) et le nombre de mesures d'éloignements prononcées au cours de cette même année. Une première limite méthodologique, indépassable à l'heure actuelle, réside dans le fait que ce calcul rapproche des données qui n'ont pas la même périodicité, les mesures exécutées en année N pouvant se rapporter à des mesures prononcées une ou plusieurs années auparavant. Ce taux donne malgré tout une idée fiable de la capacité de l'administration à faire respecter soit spontanément, soit de façon aidée, soit sous contrainte, les décisions qu'elle édicte.

Le ministère de l'intérieur, prudent en ce domaine, rappelle régulièrement que le rapprochement entre le nombre de mesures d'éloignements exécutées et le nombre de mesures d'éloignements prononcées pose d'importantes difficultés « *qui ne permettent pas valablement de calculer un taux d'exécution* ».

Selon le ministère, les mesures exécutées recensées ne comprennent que celles qui reposent sur une action des services du ministère, et ne comprennent pas les sorties du territoire national qui se font par le franchissement de frontières terrestres dont l'administration n'a pas connaissance.

Le ministère indique également que toutes les mesures ne peuvent pas être exécutées (mesures abrogées, recours contentieux ou annulation par le juge, changement de situation de l'étranger, mesures d'éloignement prononcées plusieurs fois à l'encontre d'une même personne).

Le rapporteur spécial est bien sûr conscient des aléas qui peuvent rendre une mesure d'éloignement caduque. Toutefois, il considère que la donnée relative au nombre de mesures prononcées reste pertinente pour le calcul du taux d'exécution. Compte tenu du grand nombre de mesures prononcées, le fait que certaines d'entre elles mériteraient d'être neutralisées pour obtenir un résultat totalement exact n'empêche pas que, même avec ce biais, le calcul reste globalement pertinent. Il appartient en outre au ministère d'améliorer la défense contentieuse de ses décisions, de fiabiliser les bases de données permettant de cibler et de suivre le nombre de décisions qui soit sont redondantes, soit ont été réformées ou annulées.

En 2025, les préfetures et juridictions françaises ont prononcé 156 058 mesures d'éloignement, dont 137 602 OQTF. Sur la même année, la police aux frontières a dénombré 23 549 éloignements forcés, aidés ou spontanés depuis la métropole, **soit 15 % des mesures prononcées.**

Le tableau suivant ventile le taux d'exécution par catégories de mesures, toutes destinations confondues, depuis 2014.

**ÉVOLUTION DES TAUX D'EXÉCUTION DES DIFFÉRENTES MESURES D'ÉLOIGNEMENT
DEPUIS 2014**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
OQTF (+APRF)	17 %	17 %	15 %	14 %	13 %	12 %	7 %	6 %	7 %	8 %	11 %	11 %
ITF	93 %	93 %	94 %	86 %	99 %	102 %	76 %	82 %	88 %	82 %	77 %	62 %
Arrêtés préfectoraux d'expulsion	96 %	100 %	87 %	93 %	85 %	95 %	61 %	32 %	66 %	62 %	39 %	38 %
Réadmission s UE (transferts Dublin et remises Schengen)	86 %	70 %	40 %	27 %	20 %	25 %	22 %	26 %	26 %	26 %	35 %	50 %

Source : Commission des finances à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Nota : le calcul du taux d'exécution rapproche des données qui n'ont pas la même périodicité, d'où l'existence de taux supérieurs à 100 %.

Ce tableau permet de formuler plusieurs remarques :

– **quelles que soient les mesures considérées, les taux d'exécution sont en dégradation sensible depuis 2014. En valeur absolue, le nombre de mesures exécuté croît cependant légèrement, passant de 21 489 en 2014 à 24 820 en 2025, essentiellement sous l'effet de la hausse du nombre d'ITF exécutées ;**

– **le taux d'exécution des ITF prononcées par le juge pénal est élevé, il a même frôlé les 100 % entre 2014 et 2020, il reste toujours aujourd'hui presque six fois supérieur au taux d'exécution des OQTF qui s'élève à 11 % en 2025. Le nombre d'ITF exécutées est passé de 810 à 2 610 entre 2014 et 2025 ;**

– **depuis 2014, la France a délivré 1 321 194 mesures d'éloignements qui n'ont pas été exécutées ou dont l'exécution est très incertaine (du fait des départs volontaires non enregistrés) ⁽¹⁾.**

Depuis plus de quarante ans, le faible taux d'exécution des mesures d'éloignement est pourtant largement identifié dans le débat public, comme en témoigne cet extrait d'une déclaration de Jean-Louis Debré, alors ministre de

(1) Pour les seules OQTF, ce chiffre s'élève à 1 190 379.

l'intérieur, à l'Assemblée nationale en 1996 : « *Je ne puis me satisfaire, en effet, en dépit des progrès enregistrés, d'un taux d'exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière de l'ordre de 23 % ! C'est bien trop peu !* » ⁽¹⁾.

A noter qu'en resserrant l'analyse sur les seuls ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, le taux d'exécution est plus faible. En 2025, les préfectures et juridictions françaises ont prononcé 137 861 mesures d'éloignement à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers à l'Union européenne devant être éloignés vers un pays tiers. En 2025, la police aux frontières a comptabilisé 6 161 éloignements forcés, 4 239 éloignements spontanés, et 4 564 départs aidés (selon les données transmises par la DNPAF au rapporteur spécial), soit 14 964 départs pour ces personnes. Le taux d'exécution pour les étrangers devant être éloignés vers un pays tiers à l'Union européenne est donc inférieur de quatre points, et s'établit à 10,8 %.

Enfin, en excluant les ressortissants de pays tiers éloignés vers l'Albanie et la Géorgie, le taux d'exécution 2025 des mesures d'éloignement est égal à 9,2 % ⁽²⁾.

b. Un indicateur plus pertinent : le taux d'exécution forcée des mesures d'éloignement vers un pays tiers à l'Union européenne, qui s'établit 4,5 %

Le rapporteur spécial considère que les sorties du territoire qui doivent servir à mesurer l'efficacité de notre politique de lutte contre l'immigration irrégulière doivent s'entendre strictement comme les seules mesures réalisées **sous contrainte et vers un pays tiers**. Les autres indicateurs sont en effet corrélés à celui-ci.

L'efficacité du dispositif de départ volontaire, la mobilisation de l'aide au retour, l'incitation au respect de la loi, la prévention des entrées irrégulières sont corrélées à la capacité de l'État à mener à bien un certain volume d'éloignements forcés.

Analyser le taux d'exécution sous contrainte des éloignements forcés réalisés vers un pays tiers à l'Union européenne est donc l'indicateur le plus pertinent pour apprécier la crédibilité du système et sa capacité à entraîner le plus grand nombre d'individus dans un cercle vertueux du respect de la loi.

Ce sous-indicateur figure d'ailleurs au sein du document de politique transversale (DPT), sans qu'aucune cible ne soit cependant renseignée.

(1) Déclaration de M. Jean-Louis Debré sur le renforcement des mesures de lutte contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France, à l'Assemblée nationale le 6 mars 1996.

(2) En 2025, hors ressortissants albanais et géorgiens, et hors éloignement vers un autre pays de l'UE, 12 026 personnes ont été éloignées pour 130 861 mesures prononcées.

INDICATEUR DU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE RELATIF À LA POLITIQUE FRANÇAISE DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

	Unité	2023 Réalisation	2024 Réalisation	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (Cible)	2028 (Cible)
Nombre de retours forcés exécutés	Nb	11 722	12 856	Non déterminé	Non déterminé	Non déterminé	Non déterminé
Nombre de retours forcés de ressortissants de pays tiers (RPT) vers pays tiers (PT)	Nb	5 729	6 529	Non déterminé	Non déterminé	Non déterminé	Non déterminé

Source : Document de politique transversale annexé au PLF pour 2026.

Les documents budgétaires précisent que « le sous-indicateur portant sur le nombre de retours forcés de ressortissants de pays tiers (RPT) vers pays tiers (PT) est le plus représentatif de l'efficacité de l'action des services contre l'immigration irrégulière de ressortissants non européens. En effet, l'accomplissement de ces retours comporte plus d'aléas (notamment lorsque doit être obtenu un laissez-passer auprès des consulats) et ils présentent un caractère plus durable que les renvois au sein de l'Union européenne, espace de libre circulation ».

Or il apparaît que le taux d'exécution forcée des mesures d'éloignement vers un pays tiers à l'Union européenne est particulièrement faible. Il s'établit à 4,5 % en 2025 ¹.

c. La France éloigne les deux tiers des étrangers en situation irrégulière vers d'autres pays d'Europe alors que 84 % des mesures d'éloignement imposent un retour vers un pays tiers au continent européen

Une analyse approfondie de la mise à exécution des mesures d'éloignement aggrave le constat d'une faible efficacité du volet retour de la lutte contre l'immigration irrégulière.

En effet, le droit européen, qui a institutionnalisé des mesures de transfert d'étrangers en situation irrégulière entre pays de l'Union européenne, quelle que soit leur nationalité, complexifie la lecture des chiffres relatifs aux éloignements.

(1) Si l'on exclut les ressortissants albanais et géorgiens, le taux d'exécution forcée des mesures concernant les principales nationalités présentes en situation irrégulière sur le territoire, c'est-à-dire issues du continent Africain et du Moyen-Orient, et encore plus dérisoire et s'établit à 3,8 % en 2024, ce qui témoigne d'une forme d'impuissance vis-à-vis des pays tiers. En pratique, les personnes devant être éloignées vers un pays tiers ont donc seulement 3,8 % de risque de voir leur mesure d'éloignement être exécutée d'office et aboutir à un éloignement effectif. Concernant les ressortissants albanais, ce taux s'élève au contraire à 21 %, ce qui indique que l'administration priorise les profils les plus « faciles » à éloigner au détriment des ressortissants irréguliers les plus nombreux sur le territoire.

Or, eu égard aux règles qui prévalent au sein de l'espace Schengen, la mise en application d'une mesure d'éloignement vers un autre pays de l'Union européenne présente des enjeux très différents par rapport à l'exécution d'une expulsion vers un pays tiers. Le rapporteur spécial redit que seules ces dernières témoignent d'une exécution réelle et potentiellement durable de la mesure d'éloignement.

Le processus d'adhésion à l'Union européenne de certains pays comme l'Albanie ou la Géorgie biaise également la lecture des résultats de la politique d'éloignement en ce que ces pays sont soumis à une injonction forte de coopération avec les pays de l'espace Schengen, et qu'ils bénéficient en contrepartie d'une aide financière européenne très importante ⁽¹⁾. Il convient de souligner par ailleurs que les ressortissants albanais ou géorgiens sont dispensés de visa court séjour pour accéder à l'espace Schengen. Or, la pérennité de la réinstallation des ressortissants de pays non soumis à visa dans leur pays d'origine ne peut être assurée.

Pourtant, les pays à très forts enjeux migratoires pour la France sont connus. Il s'agit des pays d'origine des nationalités les plus représentées dans les chiffres des interpellations d'étrangers en situation irrégulière et dans les mesures d'éloignement notifiées.

PRINCIPALES NATIONALITÉS D'ORIGINE PARMI LES INTERPELLATIONS DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE EN 2024 ET 2025

Nationalité	2024	Nationalité	2025
Algérienne	33 754	Algérienne	46 956
Tunisienne	13 414	Tunisienne	16 366
Marocaine	12 956	Marocaine	13 882
Soudanaise	6 476	Erythréenne	7 145
Afghane	5 211	Soudanaise	6 192
Guinéenne	4 081	Afghane	4 823
Erythréenne	3 831	Guinéenne	4 182
Turque	3 762	Egyptienne	4 083
Irakienne	3 425	Turque	3 958
Malienne	3 125	Pakistanaise	3 408
Total général	147 156	Total général	175 051
Part des 10 nationalités	61,2 %	Part des 10 nationalités	63,4%

Source : statistiques publiques du ministère de l'Intérieur.

En pure logique, les principaux pays d'origine des étrangers en situation irrégulière, qui génèrent la grande majorité des mesures d'éloignement, devraient

(1) L'instrument européen de pré-adhésion 2021-2027 est par exemple doté de plus de 14 milliards d'euros.

également se retrouver en tête des pays de destination des mesures exécutées. Le rapporteur spécial constate que la réalité est très différente.

Le cas de l'Algérie est symptomatique de cette inefficacité croissante de la politique de retours face aux caractéristiques des migrations d'aujourd'hui.

En 2003, 4 703 ressortissants algériens étaient interpellés en situation irrégulière en métropole. La même année, 2 513 ressortissants algériens étaient effectivement éloignés de la métropole, soit un ratio éloignements dans l'année/interpellations dans l'année de 53 % ⁽¹⁾.

En 2025, alors que 46 956 ressortissants algériens ont été interpellés en situation irrégulière, le nombre d'éloignements plafonne toujours à 2 539 personnes, soit un ratio éloignements/interpellations de 4,9 % ⁽²⁾.

Ni l'accroissement des flux migratoires en provenance d'Algérie depuis 2003 ni l'augmentation de l'activité des services de police et de gendarmerie en matière d'interpellations n'ont eu d'effet sur la capacité de l'État à éloigner un nombre plus élevé de ressortissants irréguliers présents sur le territoire.

Le rapporteur spécial s'est donc intéressé au nombre d'éloignements forcés de ressortissants de pays tiers réalisés chaque année depuis 2009. Malgré plusieurs dizaines de textes législatifs, réglementaires, ou européens sur ce sujet depuis 25 ans, le nombre de ressortissants de pays tiers éloignés sous contrainte du territoire oscille autour de 6 000 personnes par an, ce qui pourrait s'apparenter à un « plafond de verre ».

**NOMBRE ANNUEL DE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS ÉLOIGNÉS SOUS CONTRAINTE
VERS UN PAYS TIERS ENTRE 2009 ET 2025**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de mesures d'éloignements forcés exécutés RPT vers PT	8 230	6 374	3 992	4 127	4 650	5 675	6 311	6 166	6 602
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Nombre de mesures d'éloignements forcés exécutés RPT vers PT	7 105	8 858	3 329	3 511	5 056	5 729	6 507	6 161	

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires budgétaires parlementaires des différentes années considérées, des archives publiques du ministère de l'intérieur et des réponses au questionnaire du rapporteur.

Cette stabilité contraste avec l'augmentation de l'immigration et de l'activité des forces de l'ordre en matière d'interpellation d'étrangers en situation irrégulière.

(1) Données issues du rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, portant sur l'année 2005.

(2) En 2024, 22 426 mesures d'éloignements avaient été prononcées, soit un taux d'attrition d'environ 50 % par rapport au nombre de personnes interpellées.

NOMBRE D'INTERPELLATIONS D'ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE CHAQUE ANNÉE DEPUIS 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'ESI interpellés	77 413	58 010	59 533	52 028	74 223	101 349	114 266	97 111	119 635
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Nombre d'ESI interpellés	110 691	125 000	46 378	120 900	119 262	123 800	147 154	175 051	

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires budgétaires parlementaires des différentes années considérées, et des archives publiques du ministère de l'intérieur.

Même s'il y a un certain lien entre le nombre de personnes interpellées et le nombre de personnes effectivement reconduites, cette corrélation n'est pas linéaire et il ne faudrait pas déduire qu'une évolution du nombre d'interpellations, à la hausse ou à la baisse, entraînera une évolution des reconduites dans la même proportion. **Toutefois, un tel décrochage dans l'évolution de ces deux statistiques pose question.**

On observe également qu'un éloignement visant une personne de nationalité extra-européenne ne signifie pas forcément un éloignement vers un pays extra-européen.

Le tableau suivant démontre que dans les faits, **environ un éloignement forcé sur deux, voire davantage selon les années, correspond à un renvoi vers un autre État membre de l'Union européenne, alors même qu'entre 80 et 90 % des mesures d'éloignement devraient imposer un départ vers un pays hors Union européenne. En 2023, parmi les cinq premiers pays de destination des éloignements forcés exécutés, quatre étaient des pays du continent européen ⁽¹⁾.**

Ce constat est bien entendu cohérent avec l'analyse du taux d'exécution sous contrainte des mesures visant des pays tiers à l'Union européenne, et qui s'établit pour rappel à seulement 4,5 %.

En 2025, selon le rapport annuel de la Cimade sur la rétention administrative, la Roumanie devient même le premier pays de renvoi depuis un centre de rétention administrative ⁽²⁾.

(1) Dans l'ordre : Espagne, Allemagne, Roumanie, Albanie.

(2) En 2025, depuis un CRA, 687 expulsions ont été effectuées vers la Roumanie, suivie de la Tunisie (552) et du Maroc (538). À l'inverse, les éloignements vers l'Algérie chutent fortement pour atteindre seulement 263 renvois, alors qu'ils dépassaient encore les 1 100 l'année précédente.

**DES INTERPELLATIONS AUX MESURES D'ÉLOIGNEMENTS :
VUE D'ENSEMBLE STATISTIQUE 2020-2025**

Interpellations d'étrangers en situation irrégulière en fonction de l'origine de l'intéressé						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Interpellations d'ESI ressortissants de pays tiers à l'UE	103 939	117 266	115 137	118 976	142 194	169 877
<i>Dont ressortissants albanais</i>	3 685	3 749	4 510	1 830	1 792	1 946
<i>Dont ressortissants géorgiens</i>	1 911	1 927	2 524	3 171	2 384	2 539
Interpellations d'ESI ressortissants de l'UE (+ EEE+ Suisse)	3 576	3 642	4 267	4 824	4 962	5 174
Total ESI interpellés	107 515	120 898	119 386	123 000	147 560	175 051
Part des interpellations d'ESI ressortissants de pays tiers à l'UE	96,7 %	97 %	96,4 %	96 %	96,4 %	97 %
Mesures d'éloignement prononcées en fonction de la zone de destination						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Retours ressortissant pays tiers vers un pays tiers	105 494	122 328	132 082	136 973	128 918	137 861
<i>Dont vers l'Albanie</i>	6 634	5 038	7 030	4 799	3 355	2 822
<i>Dont vers la Géorgie</i>	4 547	3 215	4 735	6 713	4 876	4 178
Réadmission ressortissants pays tiers au sein l'UE	16 279	16 890	16 215	14 609	11 577	13 066
Renvoi ressortissants UE à destination de l'UE	3 940	4 008	4 745	5 005	4 612	5 131
Total mesures d'éloignement prononcées	125 713	143 226	153 042	156 587	145 107	156 058
Part des mesures d'éloignement vers un pays de l'UE	16,1 %	14,6 %	13,7 %	12,5 %	11,2 %	11,7 %
Éloignements forcés exécutés en fonction de la zone de destination						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Éloignements forcés d'étrangers ressortissants de pays tiers à destination de pays tiers	3 329	3 511	5 056	5 729	6 507	6 161
<i>Dont vers l'Albanie</i>	1 054	1 430	1 664	763	662	596
<i>Dont vers la Géorgie</i>	317	363	450	476	539	550
Éloignements forcés d'étrangers ressortissants de pays tiers à destination de l'Union européenne (réadmissions Schengen, transferts Dublin)	3 879	4 638	4 419	4 061	3 837	5 487
Éloignements forcés d'étrangers ressortissants de l'UE à destination de l'UE	1 903	1 942	1 935	1 932	2 107	2 485
Total éloignements forcés	9 111	10 091	11 410	11 722	12 451	14 133
Part des éloignements forcés exécutés vers un pays de l'UE	63,5 %	65,2 %	55,7 %	51,1 %	47,7 %	56,4 %
Calculs des taux d'exécution sous contrainte des mesures d'éloignement par zone de destination						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Taux d'exécution sous contrainte des mesures d'éloignement vers un pays tiers à l'UE	3,1 %	2,8 %	3,8 %	4,1 %	5 %	4,5 %
<i>Dont taux d'exécution hors éloignements réalisés vers l'Albanie et la Géorgie</i>	2,1 %	1,5 %	2,4 %	3,6 %	4,4 %	3,8 %
Taux d'exécution des mesures d'éloignement d'un RPT vers un pays de l'UE	42,6 %	46 %	38,7 %	34,6 %	33 %	42 %
Taux d'exécution des mesures d'éloignement d'un ressortissant UE vers un pays européen	20,9 %	19,2 %	17 %	16,5 %	16,4 %	48 %

Source : Ministère de l'Intérieur, Direction générale des étrangers en France.

Champ : France métropolitaine, majeurs.

Les données portant sur les bénéficiaires de l'aide au retour confirment cette analyse, qu'avait d'ailleurs formulée la Cour des comptes dans son rapport de janvier 2024 ⁽¹⁾.

Selon le rapport d'activité 2024 de l'OFII, l'agence a versé cette année-là 7 097 aides au retour volontaire, principalement à des ressortissants géorgiens et albanais avec 1 883 bénéficiaires issus de ces deux pays, les trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie) atteignant à eux trois seulement 1 095 bénéficiaires.

Cette analyse, menée au niveau européen, donne également des résultats similaires. Selon les chiffres publiés par Eurostat en décembre 2025, les trois premières nationalités visées par des ordres d'expulsion en 2024 sont les Algériens, les Marocains, et les Syriens. Ces trois pays représentent à eux seuls plus de 20 % de toutes les mesures d'éloignement prises au sein de l'Union européenne. Pour autant, le classement des nationalités effectivement expulsées ne reflète pas ces chiffres. Les Géorgiens arrivent en tête des nationalités les plus expulsées, suivis des Turcs et des Albanais. Les pays d'Afrique du Nord dont les ressortissants génèrent le plus de mesures d'éloignement ne figurent pas parmi les principales destinations.

Recommandation n° 3 : Compléter la présentation des statistiques du ministère de l'intérieur afin de permettre la comparaison des taux d'exécution sous contrainte des mesures d'éloignement en fonction des pays de destination.

2. Exécuter 100 % des mesures d'éloignements supposerait de réaliser environ 100 000 éloignements supplémentaires par an

Il n'existe pas de statistiques officielles permettant de recenser le nombre de personnes actuellement présentes sur le territoire et qui sont sous le coup d'une mesure d'éloignement non exécutée.

La question n'est pas nouvelle et a fait l'objet de différentes demandes adressées au ministère de l'intérieur. En 2023 par exemple, le député Éric Pauget avait adressé une question écrite ainsi rédigée : *« En moyenne, la France prononce 274 obligations de quitter le territoire français (OQTF) par jour à l'encontre de personnes étrangères ou de clandestins. C'est quasiment une mesure qui est prononcée toutes les 5 minutes. Au cours de la dernière décennie, ce ne sont pas moins de 902 954 OQTF qui ont été prononcées, mais seulement 5,6 % d'entre elles, ont, d'après les chiffres du ministère de l'intérieur pour le premier semestre 2021, effectivement l'objet d'un retour. Sauf à considérer le retour en France d'une partie de ces personnes éloignées – et d'ailleurs, combien*

(1) La Cour indiquait alors que l'aide au retour « permet notamment d'assurer le départ de profils moins prioritaires pour le ministère de l'intérieur : alors que les étrangers en situation irrégulière causant des troubles à l'ordre public ont plutôt des nationalités africaines et maghrébines, les principaux bénéficiaires de l'aide au retour volontaire comptent l'Albanie, la Moldavie, la Serbie et la Géorgie. Aucun pays d'Afrique subsaharienne ne figure parmi les dix premiers pays bénéficiaires, alors que ces pays représentent une part significative des OQTF ».

sont-elles ? -, **il y aurait toujours au moins 779 291 personnes ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français qui seraient présentes sur le territoire national** » ⁽¹⁾.

En réponse, le ministère avait indiqué qu'aucune méthodologie ne permettait de parvenir à ce résultat.

Les données publiques ne permettent en effet pas de connaître directement le « stock » de personnes faisant encore l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire. Les analyses disponibles, qui sont uniquement centrées sur les flux (meures prononcées, éloignements réalisés, rétentions...), posent problème en ce qu'elles ignorent la profondeur historique du phénomène migratoire et l'accumulation dans le temps de ces situations.

Il est une chose de constater que le chiffre de 500 000 entrées annuelles durables d'étrangers par an est « réaliste » ⁽²⁾, il en est une autre de considérer que sur dix ans, cette situation aboutit à l'installation potentielle de 5 millions de personnes qui doivent être dignement accueillies, logées, scolarisées et intégrées.

C'est pourquoi le rapporteur spécial **a souhaité estimer de façon réaliste et crédible le nombre de personnes présentes sur le territoire au 1^{er} janvier 2026 et auxquelles ont été notifiées une mesure d'éloignement toujours exécutable d'office.**

Contrairement au chiffrage avancé par M. Pauget dans sa question écrite, qui évalue le « stock » des mesures sur la dernière décennie, **le rapporteur spécial estime qu'il n'est pas réaliste de remonter au-delà de trois ans.**

En effet, en ce qui concerne les OQTF, lorsque celles-ci ont été prises depuis plus de trois ans, le CESEDA n'autorise plus la procédure d'exécution d'office. Cela n'induit pas la caducité de la mesure d'éloignement que l'étranger reste toujours tenu d'exécuter spontanément, mais cette durée de trois ans oblige l'administration, en cas de nouvelle interpellation de l'étranger, à prononcer une nouvelle mesure si elle souhaite exécuter d'office l'éloignement.

Certes, les arrêtés d'expulsion et les interdictions judiciaires du territoire peuvent être exécutés d'office au-delà de ce délai. Il semble peu probable toutefois que de telles mesures puissent être couronnées de succès au-delà de trois années passées sans mise à exécution.

Le rapporteur spécial propose donc de comptabiliser uniquement les mesures d'éloignement prononcées depuis le 1^{er} janvier 2023 afin d'estimer le nombre de personnes faisant l'objet d'une mesure exécutable d'office, mais non exécutée au 1^{er} janvier 2026.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, l'administration française a délivré 457 752 mesures d'éloignement dont 406 164 OQTF.

(1) Question écrite n° 2747 (2022-2023).

(2) Selon les termes du ministère de l'intérieur en réponse à la question écrite n° 4690 du député Antoine Léaumont publiée le 4 mars 2025.

Dans son rapport publié en janvier 2024, la Cour des comptes indiquait que « *la direction générale des étrangers en France précise qu’une part des mesures d’éloignement, estimée à 17 %, ne peut pas être exécutée, notamment en raison de recours contentieux suspensifs, d’absence de notification de la mesure (3 % des OQTF) ou d’abrogation de la mesure par l’administration (11 % des OQTF)* » ⁽¹⁾.

Le temps peut en effet jouer en faveur de l’étranger et sa situation personnelle aura pu évoluer durant la procédure (enfant, mariage, etc.), nécessitant un réexamen et entraînant parfois l’abrogation de la mesure par l’administration et la régularisation du séjour.

Entre 2023 et 2026, ce sont environ 77 816 mesures qui ne peuvent être exécutées pour les raisons mentionnées ci-dessus.

Enfin, il convient également de soustraire du calcul du « stock » les éloignements comptabilisés entre 2023 et 2025, qui s’élèvent à 63 324 au total ⁽²⁾.

Ces paramètres permettent d’estimer qu’au 1^{er} janvier 2026, environ 320 000 personnes faisaient l’objet d’une mesure d’éloignement exécutable mais non exécutée.

**ESTIMATION DU NOMBRE DE PERSONNES FAISANT L’OBJET D’UNE MESURE
D’ÉLOIGNEMENT NON EXÉCUTÉE AU 1^{ER} JANVIER 2026**

	2023	2024	2025	Total cumulé au 1 ^{er} janvier 2026
Nombre de mesures prononcées (OQTF, ITF, APE, et réadmissions)	156 587	145 107	156 058	457 752
Estimation du nombre de mesures non exécutoires (17 %)	26 619	24 668	26 529	77 816
Nombre d’éloignements recensés	17 037	21 467	24 820	63 324
TOTAL estimation mesures exécutables non exécutées	112 931	98 972	104 709	316 612

Source : commission des finances.

À flux migratoires constants, mettre à exécution 100 % des OQTF nécessiterait concrètement de résorber le « stock » de mesures, sur trois ans (ce stock s’élève à 316 612 mesures, ce qui revient à traiter environ 100 000 mesures par an), tout en traitant le flux annuel de nouvelles mesures exécutables chaque année, mais non exécutées, qui s’élève également à environ 100 000.

Pendant la période d’apurement des stocks, ce sont plus de 200 000 mesures d’éloignement qu’il faudrait ainsi exécuter.

(1) Réinterrogée sur ce sujet par le rapporteur spécial, la DGEF a indiqué que « l’outil statistique de la DGEF ne permet pas de déterminer le nombre de mesure *in fine* exécutoires sur 100 mesures d’éloignement prononcées. Cela sera néanmoins possible lorsque le déploiement de l’application « ANEF éloignement », dont les premières fonctionnalités sont déployées sur l’ensemble du territoire national depuis le 23 février 2026, notamment dans son volet relatif aux recours contentieux, sera achevé ».

(2) Au-delà des éloignements, entre 2023 et 2026, 64 713 régularisations ont été accordées. Toutefois, les conditions de régularisation imposaient une présence en France depuis au moins 3 ans jusqu’en 2025, et au moins 7 ans à compter de cette date. Au regard de ces exigences de durée de résidence, les régularisations ne peuvent donc pas être défalquées du calcul du nombre de personnes éloignables mais non éloignées au 1^{er} janvier 2026.

II. AU REGARD DU COÛT MASSIF DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE ET DE LA POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT, LA RÉDUCTION DES FLUX MIGRATOIRES ILLÉGAUX VERS LA FRANCE S'IMPOSE COMME LA SEULE POLITIQUE SOUTENABLE POUR NOTRE PAYS

Une fois analysée le nombre de mesures d'éloignement prononcées mais non exécutées, il convient de s'intéresser aux coûts qu'entraînerait la mise à exécution de ces décisions et aux choix politiques qu'il conviendrait de faire afin de limiter la dépense publique.

A. UNE POLITIQUE DE RÉTENTION ET D'ÉLOIGNEMENT EFFICACE IMPLIQUE UN INVESTISSEMENT BUDGÉTAIRE MASSIF MAIS INDISPENSABLE POUR REPRENDRE LE CONTRÔLE DES FLUX MIGRATOIRES ET GARANTIR LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS

Une fois constatés les faibles résultats du dispositif d'éloignement, deux questions se posent :

– quel est le coût actuel d'une politique qui n'éloigne sous contrainte que 6 161 étrangers en situation irrégulière vers un pays tiers à l'Union européenne chaque année, quand, dans le même temps, 137 861 mesures d'éloignements sont prononcées à leur encontre ?

– quel budget faudrait-il prévoir afin de procéder aux 100 000 mises à exécution forcées supplémentaires chaque année, hors traitement du « stock » ?

Ces deux questions impliquent deux périmètres d'analyse de coûts différents.

L'éloignement des étrangers en situation irrégulière étant le principal objectif de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, le coût de la politique d'éloignement pourrait englober la quasi-intégralité du coût de la lutte contre l'immigration irrégulière **menée à partir du territoire**. Cette grille de lecture est pertinente lorsqu'il s'agit de faire la balance entre l'efficacité de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et les coûts générés pour en arriver là, et ce calcul fait l'objet de la première sous-partie.

Entendu de façon plus stricte, le coût de l'éloignement ne devrait comprendre que les coûts unitaires afférents à la phase **de mise à exécution des décisions d'éloignement**, à savoir l'assignation à résidence ou le placement en centre de rétention administrative, le versement d'une aide au retour, le financement des dispositifs d'accompagnement juridique, médical ou social des personnes en instance d'éloignement, l'organisation matérielle de l'éloignement, les frais administratifs et judiciaires. Ce point de vue est le plus pertinent lorsqu'il s'agit de mesurer les surcoûts que générerait la mise à exécution de 100 % des mesures d'éloignement. En effet, les coûts générés en amont de cette phase ne varient pas,

que la personne fasse l'objet d'une exécution d'office de la mesure ou non. Ce point fait l'objet de la deuxième sous-partie.

1. Le coût de la lutte contre l'immigration irrégulière peut être actualisé à 2,1 milliards d'euros

Comme l'a rappelé la Cour des comptes dans son rapport de 2024, « *la politique de lutte contre l'immigration irrégulière mobilise de moyens budgétaire et humains significatifs* ». Sur la base de données relatives à l'année 2022, la Cour des comptes avait estimé que **le coût direct de l'ensemble des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière s'élève à environ 1,8 milliard d'euros par an**, toutes administrations confondues.

Si ce chiffrage intégrait bien les coûts liés à la lutte contre les entrées irrégulières sur le territoire (gestion des points de passage frontaliers et surveillance des frontières, projets numériques liés à la gestion des frontières), il excluait en revanche une partie de ceux liés à la lutte contre l'immigration irrégulière à l'intérieur du territoire. En effet, dans l'annexe n° 3 du rapport de la Cour, l'institution précise que la contribution de la police nationale et de la gendarmerie nationale « *n'intègre pas les coûts liés à l'interpellation et à la gestion de la procédure d'étrangers en situation irrégulière par la sécurité publique, difficiles à évaluer* ».

Une première estimation pourrait pourtant être faite sur la base des 175 051 interpellations en 2025 et d'une durée moyenne estimée à 5 heures-agents par interpellation (interpellation, retenue pour vérification du droit au séjour, procédures administratives). L'activité liée à l'interpellation des étrangers en situation irrégulière représenterait alors environ 44 millions d'euros de masse salariale par an ⁽¹⁾.

Cette estimation paraît néanmoins très basse au regard de l'évaluation du coût unitaire de la phase « interpellation – garde à vue ⁽²⁾ – procédures administratives » que fournissaient l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale de la police nationale (IGPN) en septembre 2009, dans leur rapport sur « *le coût de la politique d'éloignement des ressortissants étrangers en situation irrégulière* » ⁽³⁾. L'IGA avait en effet calculé un coût unitaire de 651 euros pour cette phase. Avec une actualisation sur la seule base de l'inflation constatée depuis 2009 en France, qui ne tient donc pas compte des revalorisations salariales et indemnitaires des forces de l'ordre ⁽⁴⁾ ni de la complexification des procédures,

(1) 875 000 heures-agents, soit 545 ETP annuels, valorisés au coût complet moyen d'un agent des forces de sécurité intérieure (80 000 euros par an).

(2) Aujourd'hui « retenue pour vérification du droit au séjour » depuis la suppression du délit de séjour irrégulier.

(3) Rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale de la police nationale sur le coût de la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière (non publié), 2009.

(4) Selon la Cour des comptes, depuis 2017, les policiers et gendarmes ont vu leurs rémunérations croître deux fois plus vite que l'inflation et que le reste de la fonction publique d'État (rapport sur l'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la mission Sécurités).

ce montant s'élèverait en 2025 à 846 euros, **soit un coût total de 148 millions d'euros pour 175 051 procédures menées en 2025.**

Avec l'appui des travaux publiés par la Cour des comptes en 2024, et que l'on peut actualiser pour la plupart des types de coûts identifiés, il est possible **d'évaluer à au moins 2,1 milliards d'euros le coût de la lutte contre l'immigration irrégulière¹.**

ESTIMATION ACTUALISÉE DU COÛT DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

En millions d'euros

Dépenses de personnel et de fonctionnement de la DNPAF	RAP 2025 du programme 176 ⁽²⁾	1 368
Contribution des personnels de police et de gendarmerie en matière d'interpellation d'étrangers en situation irrégulière	Calcul du rapporteur spécial – actualisation pour 2025 des chiffres du rapport IGA de 2009	148
Dépenses de l'action n° 3 du programme 303 de la mission Immigration	RAP 2025 du programme 303	330
Coût des bureaux de l'éloignement en préfecture	Chiffrage de la Cour des comptes – année 2022	25
Aides au retour et aides à la réinsertion de l'OFII	Rapport d'activité de l'OFII 2024	12
Coût des bureaux du contentieux des étrangers	Chiffrage de la Cour des comptes – année 2022	12
Dépenses de contentieux du droit des étrangers	Rapport de la Cour des comptes sur les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur – septembre 2024	33,90
Dépenses des juridictions administratives pour le contentieux de l'éloignement	RAP 2025 du P165 sur la base de la méthodologie retenue par la Cour des comptes	91
Dépenses des juridictions judiciaires pour le contentieux de la rétention	Les chiffres clefs du ministère de la justice et RAP 2025 du P166 – méthodologie de calcul retenue par la Cour des comptes	18
Aide juridictionnelle	DPT Immigration annexé au PLF pour 2026	52
TOTAL		2 090

Source : commission des finances à partir de la méthodologie détaillée par la Cour des comptes dans l'annexe n° 3 au rapport sur la lutte contre l'immigration irrégulière, publié en janvier 2024.

Ces éléments révèlent le décalage existant entre l'intensité de l'activité administrative et ses résultats.

(1) Il convient de ne pas confondre le coût de la lutte contre l'immigration irrégulière et le coût de l'immigration illégale, qui est par définition plus important (coûts sociaux et médicaux notamment).

(2) Les dépenses de personnel totales de la PAF se sont élevées en 2025 à 1 226 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement de la PAF correspondent quant à elle, selon la Cour des comptes, à 8 % des crédits de HT2 du programme 176, soit 142,9 millions d'euros en 2025 (pour un montant total de HT2 de 1 786 millions d'euros pour ce programme Police nationale).

Rapportés aux quelques 24 000 éloignements réalisés en 2025, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière peut en effet sembler particulièrement inefficace avec 87 000 euros dépensés en moyenne par personne effectivement éloignée.

Ce calcul fait toutefois peser l'ensemble des coûts sur le maillon final de la politique, et agrège un ensemble de composantes sur lesquelles les services ont peu de prise directe.

L'analyse suivante tente donc d'isoler les coûts unitaires relatifs à la phase de mise à exécution sous contrainte de la mesure d'éloignement via la rétention administrative.

a. La rétention administrative, un outil central coûteux mais indispensable pour l'exécution des mesures d'éloignement

La rétention administrative est fondamentale à notre politique d'éloignement des étrangers. Le rapporteur spécial plaide pour un changement d'échelle radicale en ce domaine.

- i. Le coût journalier d'une personne en rétention administrative a augmenté de plus de 70 % depuis 2008

La question globale du « coût d'une reconduite à la frontière » a fait l'objet de nombreux travaux.

Plusieurs publications ont été réalisées dans les années 2008-2009, puis cette question a fait l'objet d'un rapport d'évaluation détaillé publié en 2019 par les rapporteurs spéciaux Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd. Le rapport de la Cour des comptes sur la lutte contre l'immigration irrégulière, publié en janvier 2024, permet d'actualiser les données.

Dans le cadre du PLF pour 2008, cette question est apparue sous la forme d'un indicateur de performance portant sur « le coût moyen d'une reconduite à la frontière ». Ce dernier indicateur était décomposé en trois sous-indicateurs : la durée moyenne de rétention en CRA, le coût moyen d'une rétention et le coût moyen d'une reconduite (non renseigné). Pour le PLF 2009, le deuxième sous-indicateur a été modifié et le troisième supprimé, faute de comptabilité analytique suffisante. **Le rapporteur spécial plaide pour la réintégration au sein du projet annuel de performances d'un indicateur de coût moyen d'une place de rétention et d'un éloignement mené à bien.**

L'année suivante, dans le cadre de son rapport spécial relatif aux crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*, fait au nom de la commission des Finances du Sénat, M. Pierre Bernard-Reymond s'était intéressé au coût complet des reconduites à la frontière ⁽¹⁾. Le sénateur avait additionné aux crédits inscrits sur le programme 303 les coûts estimés de garde et d'escorte des centres de rétention administrative, pour en déduire un **coût budgétaire d'environ 20 970 euros par personne reconduite**.

En 2009, la Cour des comptes a produit une analyse très poussée du fonctionnement des CRA et de l'efficacité de la politique d'éloignements ⁽²⁾. La Cour s'était efforcée de calculer le coût direct de la rétention en CRA, hors frais d'interpellation, d'éloignement et de justice.

Selon ces calculs, le coût s'élevait en 2008 à environ à 190,5 millions d'euros, soit 5 550 euros par retenu. Ramené au nombre d'éloignements forcés (14 411 en 2008), et toujours hors dépenses d'éloignement et de justice, **il se montait à 13 220 euros par retenu effectivement reconduit.**

Ces deux chiffrages ramenés à la personne retenue ou éloignée font encore une fois dépendre le coût final de paramètres comme la durée moyenne de rétention, le taux d'occupation des CRA ou le nombre de personnes effectivement éloignées.

L'audit de l'inspection générale de l'administration relatif à l'évaluation du coût des reconduites à la frontière, finalisé en 2009, s'était au contraire attaché à identifier les coûts fixes moyens d'une place de rétention et le coût complet d'une nuitée en CRA.

En 2008, le coût total de la phase de rétention en CRA, hors frais de justice et hors éloignement, était estimé par l'IGA à 117 millions d'euros.

Les coûts fixes annuels d'une place de rétention ressortaient dans cette étude à **53 750 euros par place**, comprenant l'amortissement immobilier ainsi que les frais de surveillance et de fonctionnement généraux, peu sensibles au taux d'occupation ou au nombre de personnes placées dans l'année.

Le coût complet d'une nuitée en CRA, comprenant l'amortissement, les frais de garde, d'escorte, les prestations d'hôtellerie ainsi que l'accompagnement juridique, social et sanitaire, était quant à lui estimé à **338 euros par jour**.

Les tous derniers travaux menés par la Cour des comptes et par le Sénat ⁽³⁾ sur ce sujet, en 2024 et 2025, montrent un quasi doublement de ces coûts en 15 ans.

(1) Rapport général n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 15, déposé le 20 novembre 2008.

(2) Cours des comptes, « la gestion des centres et des locaux de rétention administrative, exercices 2006 à 2008 », enquête réalisée en application de l'article 58-2 du code des juridictions financières 2009.

(3) Renforcer la rétention administrative pour garantir l'efficacité de la politique d'éloignement, rapport d'information de Mme Marie-Carole Ciuntu, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 1^{er} octobre 2025.

En 2024, le coût direct annuel des centres de rétention administrative, incluant les dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention dans les centres (sanitaire, juridique, social), ainsi que les dépenses de personnel des forces de l'ordre, peut être estimé à environ **265 millions d'euros** ⁽¹⁾.

Alors qu'en 2008 le coût moyen de construction d'une place en CRA s'établissait à 90 000 euros hors foncier, le rapport sénatorial rappelle que ce coût d'investissement d'établit désormais à **285 000 euros par place**.

Par ailleurs, la Cour des comptes a évalué en 2024 à **602 euros par jour le coût complet d'une personne retenue**. Interrogé par le rapporteur spécial sur ce chiffrage, la direction générale des étrangers en France indiqué que *« la référence de 602 euros par jour est un indicateur pertinent, dans la mesure où il repose sur une méthodologie rigoureuse et permet d'établir une base de comparaison de l'évolution des dépenses »*.

Le tableau suivant retrace cette évolution des coûts et les met en perspective du bilan chiffré de la politique de rétention.

**ÉVOLUTION DES COÛTS ET DES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DE RÉTENTION
ENTRE 2008 ET 2024**

	2008	2024	Évolution
Coût global de la politique de rétention	153 millions d'euros ⁽²⁾	265 millions d'euros	+ 73 %
Coût d'investissement lié à la construction d'une place en CRA	90 000 euros	285 000 euros	+ 217 %
Coût journalier d'une personne retenue en CRA	338 euros	602 euros	+ 78 %
Nombre de places de CRA théoriques	1 515	1 959	+ 29 %
Nombre de personnes retenues dans l'année	24 912	16 228	– 35%
Sortants de prison en rétention	12,6 %	28,2 %	+ 15,6 points
Durée moyenne de rétention	14,6 jours	33 jours	+ 126 %
Nombre de personnes éloignées depuis un CRA	9 646	6 286	– 35 %
Taux d'éloignement depuis un CRA	39 %	38,7 %	0 ⁽³⁾

Source : commission des Finances d'après les documents budgétaires des années considérées, les rapports cités de l'IGA, de la Cour des comptes, du Sénat et de la Cimade, et des statistiques publiques du ministère de l'Intérieur.

Le rapporteur spécial considère que cet accroissement de la capacité de rétention et cette diminution du nombre de personnes placées en CRA est sans lien avec les caractéristiques intrinsèques de la rétention, qui reste l'outil le plus efficace pour mener à bien une politique de lutte contre l'immigration irrégulière crédible.

(1) Données issues du rapport de Mme Ciuntu, cette somme n'incluant pas le coût des personnels des préfectures ainsi que les dépenses liées à la Justice.

(2) Moyenne des coûts évalués par l'IGA et par la Cour des comptes dans leur rapport publié en 2009.

(3) En 2025, ce taux est toutefois tombé à 36 %, et même 22 % pour les étrangers éloignés vers un pays tiers.

Depuis 2022 et la priorisation des profils dits « TOP » (pour « trouble à l'ordre public »), la rétention administrative a changé de physionomie. En 2025, 30 % des personnes placées en rétention sont des sortants de prison, contre 8 % en 2014. Aujourd'hui, selon les informations transmises au rapporteur, les profils « TOP » représentent 85,7 % des retenus.

Cette priorisation est à l'origine d'une augmentation de la durée moyenne de rétention, de la diminution du nombre de personnes placées chaque année, et d'une grande partie de la hausse des coûts de fonctionnement (dégradations plus fréquentes, taux d'encadrement relevés, locaux à aménager, dispositifs de sûreté à déployer...) ⁽¹⁾. La hausse des coûts de constructions et le renforcement des normes de sécurité pèsent également sur cette évolution à la hausse du coût de la rétention tout comme, bien entendu, l'ouverture de nouvelles places. Ces éléments, couplés avec une difficulté parfois accrue d'obtention des laissez-passer consulaires, à une hausse des protections juridictionnelles et des libérations par le juge ⁽²⁾ et à une augmentation importante des coûts d'accompagnement sanitaires, juridiques et sociaux ⁽³⁾ achèvent de dessiner les contours d'une rétention administrative aujourd'hui **toujours aussi indispensable, mais qui coûte plus et qui éloigne moins.**

Le centre de rétention administrative d'Olivet dans le Loiret

Le 7 septembre 2026, le rapporteur spécial s'est rendu au CRA d'Olivet, inauguré par le ministre de l'intérieur le 6 mai 2024.

Ce centre de rétention administrative dispose d'une capacité théorique de 90 places, mais est actuellement limité à 83 places faute d'effectifs policiers en nombre suffisant. Le CRA compte actuellement 113 effectifs présent pour une cible fixée à 133 effectifs théoriques. Le taux d'occupation s'élève par ailleurs à 92%, c'est-à-dire que 76 retenus sont effectivement présents au sein du CRA.

A l'occasion de ce déplacement, le rapporteur spécial a pu mesurer la difficulté du travail des fonctionnaires qui œuvrent au quotidien pour concilier respect des individus et effectivité de l'éloignement.

En 2025, les personnels du CRA ont réalisé :

- 1 486 transports auprès du juge des libertés et de la détention ;
- 79 transports médicaux ;
- 110 auditions consulaires ;
- 195 escortes de reconduite à la frontière.

Selon les données recueillies par le rapporteur spécial, le CRA d'Olivet accueille à 98,5 % des profils dits « TOP », dont environ 38 % de sortants de prison et la durée moyenne de rétention s'élève à 29 jours.

(1) En Outre-mer, où ces profils ne représentent que 2,3 % des retenus en 2025, la durée moyenne de rétention est de 2,3 jours et le taux d'éloignement en sortie de CRA est de 77 %.

(2) En 2008, les libérations par le juge représentaient 38 % des causes de fin de détention contre 44 % en 2024.

(3) Ainsi, l'entrée en vigueur du pacte européen asile et migration entraîne une dépense supplémentaire pour la France de 593 millions d'euros entre 2025 et 2027.

Le tableau suivant récapitule les éléments financiers relatifs à l'investissement et au fonctionnement du CRA d'Olivet.

COÛT TOTAL DE FONCTIONNEMENT DU CRA D'OLIVET – ANNÉE 2025

En milliers d'euros

Amortissement ¹	1 600
Masse salariale P176 ²	7 900
Masse salariale OFII ³	160
Fonctionnement de l'unité médicale	455,9
Marché assistance juridique France Terre d'Asile	337,8
Prestataires nettoyage, restauration, blanchisserie, entretien technique	1 560
Prestataires gardiennage, accueil téléphonique, bagagerie, transports	480
Fluides, déchets, interprétariat, loisirs	151,8
Autres (dégradations...)	70
TOTAL	9 556

Source : Rapporteur spécial d'après les données transmises par le ministère de l'intérieur

Le rapporteur spécial souscrit pleinement à la priorisation décidée en 2022 en ce qu'elle vise à éloigner avant tout les étrangers pouvant représenter une menace pour la sécurité des Français, ce qui doit représenter une priorité absolue. L'objectif en matière de profils dangereux est clair : 100 % des mesures d'éloignement les visant doivent être mises à exécution.

Le rapporteur spécial considère toutefois que **cette orientation ne doit pas amoindrir l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière. Elle doit, au contraire, être largement amplifiée et massifiée.** Plusieurs leviers devraient être utilisés afin de concilier les objectifs de sécurité publique avec ceux liés à l'efficacité de la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

(1) Le coût d'investissement s'est élevé pour le CRA d'Olivet à 24 millions d'euros. Selon le rapport de l'IGA précité, portant sur le coût des reconduites à la frontière, il convient de retenir une durée d'amortissement de 15 ans pour les centres de rétention administrative, soit 1,6 millions d'euros de frais fixe annuels pour le CRA d'Olivet.

(2) Montant calculé sur la base d'un coût annuel moyen par policier de 70 000 euros et d'un effectif réel de 113 policiers.

(3) Le CRA d'Olivet mobilise quatre personnels de l'OFII valorisé 40 000 euros annuels.

- ii. La rétention administrative est indispensable à l'éloignement des personnes en situation irrégulière

La rétention administrative n'est pas devenue de moins en moins efficace. Le Gouvernement assume d'éloigner moins, mais d'éloigner en priorité les profils les plus problématiques du point de vue de la sécurité publique.

Comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport publié 2024, « **près de la moitié des personnes placées en centre de rétention administrative ont été effectivement éloignées, ce qui rend la rétention indispensable à l'efficacité de l'éloignement forcé** ».

En 2024, 12 856 départs du territoire métropolitain ont résulté d'un éloignement forcé, dont 6 286 départs qui **ont fait suite à une rétention en CRA** en France métropolitaine, ce qui représente environ **la moitié des départs par éloignement forcé (48,9 %)**.

Le taux d'exécution très élevé des ITF, relevé *supra*, peut également être mis en relation avec le taux élevé de placement en rétention administrative des personnes faisant l'objet d'une ITF par rapport à celles faisant l'objet d'une OQTF.

En 2025, le rapport entre le nombre de placements en CRA ayant pour origine une OQTF et le nombre total d'OQTF délivrées dans l'année était de 8,6 %. Ce ratio s'élève à 62 % pour les ITF. Ce taux élevé de placement en rétention conduit à un taux très élevé d'exécution de cette catégorie de mesures d'éloignement.

Par ailleurs, on constate que malgré le durcissement des profils des retenus, **le taux d'éloignement des personnes placées en CRA s'est relativement bien maintenu, atteignant près de 40% jusqu'en 2025.**

L'enjeu est donc de concilier la politique d'expulsion prioritaire des personnes condamnées ou représentant une menace pour l'ordre public avec le respect des conditions d'entrée et de séjour qui doivent s'appliquer au plus grand nombre.

Au-delà de l'augmentation indispensable du nombre de places disponibles (*cf infra*), il conviendrait tout d'abord d'accroître la disponibilité des places existantes. Ainsi, pour 1 959 places théoriques, la disponibilité réelle était, à la mi-mai 2025, de 1 761 places ⁽¹⁾, avec un taux moyen d'occupation de 94 % en métropole. Le rapporteur spécial souscrit donc aux propositions qui ont été formulées par la sénatrice Mme Cintiu dans le cadre de son rapport d'information, publié en octobre 2025, et visant à optimiser la gestion du parc existant.

Une deuxième question qui peut se poser est celle de la pertinence de la mise en rétention d'étrangers dont le pays de destination est un pays de l'Union

(1) Rapport d'information de Mme Cîntiu précité, portant sur l'extension de la capacité de rétention administrative.

européenne, qu'il s'agisse d'un transfert de demandeurs d'asile « Dublin », d'une réadmission « Schengen » ou d'un éloignement d'un ressortissant de l'Union européenne.

À l'heure de l'approfondissement continu de la construction européenne en matière migratoire, et de l'affirmation d'une politique commune vis-à-vis des ressortissants de pays tiers, **des alternatives à la rétention administrative devraient pouvoir être mises en œuvre pour ces profils qui se voient expulser au sein même d'un espace de libre circulation et à destination de pays partenaires.** À défaut, les États membres devraient pouvoir bénéficier de fonds européens pour contribuer au financement de ces éloignements très spécifiques ⁽¹⁾ ;

D'une manière générale, le rapporteur serait favorable au lancement d'une réflexion portant sur les orientations des trois fonds structurels européens qui interviennent dans le domaine des migrations ⁽²⁾.

Par ailleurs, il est surprenant que 29 % des personnes retenues en CRA en 2025 soient des sortants de prison, voir plus dans certains CRA, comme celui d'Olivet. Malgré les efforts conjoints du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur pour mettre à profit le délai de détention pour anticiper les formalités d'expulsion, les résultats restent pour l'heure insuffisants. Le rapporteur spécial estime qu'il est indispensable de se fixer une cible d'au maximum 10 % de sortants de prisons au sein des personnes retenues, cette cible devant progressivement pouvoir tendre vers zéro. Il est en effet difficilement concevable que la détention ne soit pas pleinement mise à profit afin de permettre un éloignement dès la sortie de prison, sans qu'il soit nécessaire de placer la personne en rétention.

(1) L'actuelle programmation du fonds asile, migration et intégration (FAMI) du cadre financier pluriannuel 2021-2027 est centrée sur le financement des opérations de relocalisations en France de demandeurs d'asile situés dans un autre pays de l'Union européenne ou dans un pays de transit comme la Lybie par exemple. Le fonds finance également des actions d'accueil et d'accompagnement. Dans le domaine de l'intégration, le FAMI 2021-2027 permet notamment le financement du projet d'accompagnement global et individualisé des réfugiés, AGIR.

(2) Il s'agit du fonds européen asile, migrations et intégration (FAMI), du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), et l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV).

Recommandations n° 4 : Insérer au sein du projet annuel de performances de la mission *Immigration, asile et intégration* un indicateur portant sur le coût complet de l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière à compter de la mise à exécution d'office de la mesure d'éloignement. Insérer un premier sous-indicateur portant sur le coût journalier d'une place en rétention administrative intégrant l'amortissement des investissements, les frais d'hôtellerie et de fonctionnement, les frais de surveillance, de garde et d'escorte, les frais de justice, et les frais d'accompagnement sanitaire, médical, social et juridique. Insérer un second sous-indicateur portant sur le coût moyen d'une opération matérielle d'éloignement menée à bien, avec et sans escorte.

Recommandation n° 5 : Poursuivre les efforts menés avec le ministère de la justice pour anticiper davantage les formalités d'éloignement des sortants de prison.

Recommandations n° 6 : Dans le cadre de la négociation du nouveau cadre financier pluriannuel (CPF) européen 2028 – 2032, permettre une meilleure prise en compte par les fonds structurels européens d'une partie des coûts liés à la rétention administrative et aux éloignements menés par les États membres, notamment ceux à destination d'autres États membres.

b. Au-delà de la rétention administrative et de l'organisation des retours, l'immigration irrégulière pèse sur les comptes publics

Le maintien sur le territoire de personnes en situation irrégulière engendre un surplus de dépenses publiques difficilement contestable en l'état des données disponibles. La seule prise en charge sociale et médicale du ressortissant étranger représente une charge significative pour les finances publiques. L'État reconnaît en effet aux étrangers en situation irrégulière le bénéfice de certains droits sociaux.

L'article L.111-2 du code de l'action sociale et des familles leur ouvre droit :

- aux prestations versées en cas d'admission dans un centre d'hébergement d'urgence et de réinsertion sociale ;
- aux prestations de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- à l'aide médicale d'État (AME) ;
- à certaines allocations aux personnes âgées sous réserve d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins quinze ans.

Par ailleurs, les étrangers ne remplissant pas les conditions pour être éligibles à l'AME, mais ayant besoin de soins urgents sont pris en charge gratuitement par les hôpitaux.

De même, les étrangers en situation irrégulière incarcérés ou retenus en CRA accèdent à des soins gratuits dans le cadre de leur détention ou de leur rétention.

En ce qui concerne l'ASE, il n'existe à la connaissance du rapporteur aucune étude permettant d'identifier les coûts générés par les étrangers en situation

irrégulière qui émargent aux dispositifs financés par les départements. Cette lacune entrave fortement le pilotage de ces politiques publiques.

Avant le vote de la loi du 26 janvier 2024 ⁽¹⁾, le Conseil d'État avait d'ailleurs annulé les décisions de certains départements qui souhaitaient exclure du bénéfice du contrat « jeune majeur » les jeunes majeurs – notamment anciens mineurs non accompagnés (MNA) – faisant l'objet d'une OQTF. L'attribution et le financement du contrat jeune majeur supposaient en effet un projet d'insertion, difficilement compatible avec le prononcé d'une OQTF.

La loi du 26 janvier 2024 a souhaité revenir sur cette jurisprudence et explicitement exclure les majeurs sous OQTF de ce dispositif qui prolonge l'accompagnement de l'ASE. À l'occasion de l'adoption de l'amendement à l'origine de cette disposition législative au Sénat, aucun chiffrage n'a été malheureusement été avancé.

C'est en matière de santé que les données sont les plus accessibles, quoiqu'encore incomplètes. En 2022, notre ancienne collègue Véronique Louwagie avait ainsi chiffré le coût des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière au minimum à 1,78 milliard d'euros, dont 1,1 milliard d'euros liés à l'AME ⁽²⁾.

COÛT ESTIMÉ DE SEPT DES ONZE DISPOSITIFS DISPENSANT DES SOINS AUX ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE EN 2022

En millions d'euros

Dispositif	Coût retenu
Aide médicale de l'État	1 186,4
Maintien des droits à l'assurance maladie	193,4
Mission d'intérêt général précarité	139,9
Soins dispensés à Mayotte	90
Titres de séjour pour soins	90
Permanences d'accès aux soins de santé	64,3
Soins dispensés en centres de rétention administrative	17,6
Total :	1 781,6

Source : rapport d'information de Mme Véronique Louwagie, sur l'évaluation du coût des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière, mai 2023.

Dans son rapport d'information déposé le 9 juillet 2025 et intitulé « *L'aide médicale d'Etat, une réforme nécessaire* », le sénateur Vincent Delahaye a actualisé le coût total de l'AME à près de 1,4 milliard d'euros pour 2024, en hausse de 15,5 % par rapport à 2023, et de près de 68 % en 10 ans (+ 543 millions d'euros).

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

(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'évaluation du coût des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière (Mme Véronique Louwagie), n° 1244. Ce montant inclut les frais de gestion de l'AME dans les CPAM et les hôpitaux ainsi que les dépenses de soins inscrites en créances irrécouvrables et qui ne sont donc pas imputées par les hôpitaux à l'AME ou aux « soins urgents » alors qu'elles ont bénéficié à des étrangers en situation irrégulière.

Ce chiffrage porterait le total du coût des soins aux étrangers en situation irrégulière, identifié au sein du rapport de Mme Louwagie, à 2,1 milliards d’euros annuels, en supposant que le coût des autres dispositifs soit resté stable.

L’immigration irrégulière pèse également lourdement sur le budget de l’hébergement d’urgence du programme budgétaire 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, piloté par la délégation interministérielle à l’hébergement et au logement (Dihal). Selon une récente étude menée à la demande du Gouvernement par l’inspection générale des affaires sociales (IGAS) et par l’inspection générale des finances (IGF), environ 40 % du parc global financé par l’Etat est occupé par des personnes en situation irrégulière¹.

Cette étude corrobore les estimations fournies par la Dihal au rapporteur spécial à l’occasion de ses travaux préparatoire aux débats sur le PLF pour 2025. À l’occasion de son audition, la Dihal avait estimé qu’entre 50 % et 60 % du parc est occupé par des personnes « *dont le statut administratif ne permet pas d’accès au logement* »².

L’hébergement d’urgence des personnes en situation irrégulière représente donc un coût annuel d’environ 1 milliard d’euros.

La prise en charge médicale et sociale (hors mineurs isolés) et l’hébergement d’urgence, qui représentent à eux seuls 3,1 milliards d’euros, et qui s’ajoutent aux 2,1 milliards d’euros liés à la lutte contre l’immigration irrégulière, ne constituent qu’une partie des coûts que l’immigration irrégulière fait peser sur nos finances publiques.

Le maintien sur notre territoire d’étrangers en situation irrégulière engendre de nombreux autres postes de dépenses publiques et des « coûts » non budgétaires pour notre société, comme la participation des étrangers illégaux à des activités ou au travail dissimulé, le manque à gagner fiscal et social que ces activités induisent, l’existence de réseaux de passeurs et de clandestinité, l’implication des étrangers en situation irrégulière dans des faits de délinquance et de criminalité, ou encore leur présence dans les établissements pénitentiaires. **Ces différents coûts mériteraient de faire l’objet de multiples travaux parlementaires complémentaires, afin de les chiffrer avec précision.**

Pour améliorer l’exécution des mesures d’éloignement des étrangers en situation irrégulière, la France doit investir beaucoup plus massivement dans sa politique de rétention administrative.

¹ Soit environ 80 000 personnes en situation administrative irrégulière pour un parc de 200 000 places d’hébergement d’urgence, hors dispositif national d’accueil (DNA). Source : revue de dépenses sur le budget de l’hébergement d’urgence, IGAS-IGF, mai 2025, p. 3.

² Rapport spécial des députés Charles Rodwell et Matthieu Lefèvre sur le projet de budget 2025, mission Immigration, Asile et intégration, encadré p. 20.

Faute de respect spontané des décisions d'éloignement, qui marque l'échec de la politique de priorité accordée au délai de départ volontaire, et faute d'efficacité suffisante de la procédure d'assignation à résidence, **le rapporteur spécial considère que la première priorité en matière de lutte contre l'immigration illégale est d'augmenter rapidement le nombre de places de rétention administrative.**

c. Les difficultés d'accroissement de la capacité des CRA et la saturation persistante des capacités d'accueil

En 2003, un tout premier plan d'accroissement des capacités de rétention à 1 000 places fut annoncé, doublé d'un plan d'urgence de 265 places. Si le plan d'urgence a bien été mis en œuvre, le plan « CRA 1 000 » n'a pu voir le jour ⁽¹⁾. En conséquence, en juin 2005, la France comptait 944 places de CRA contre un objectif fixé à 1 215 fin 2004.

Afin de poursuivre l'adaptation des conditions de la rétention à l'allongement de sa durée maximale, un nouveau programme immobilier pluriannuel de création et de réhabilitation des CRA a été adopté au cours de la réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005 ⁽²⁾. Il devait porter le nombre de places disponibles de 944 places en juin 2005 à 2 700 au 1^{er} juin 2008.

Au 31 décembre 2008, la France ne disposait pourtant que de 1 659 places ⁽³⁾.

En 2026, dix-huit ans après son échéance théorique, ce plan est toujours en cours de finalisation.

En 2025, depuis l'ouverture le 5 février 2024 du CRA d'Olivet, la capacité théorique en centres de rétention administrative est de 1 959 places en métropole, répartis dans 23 centres, et de 229 places réparties dans les quatre CRA d'outre-mer **soit un total de seulement 2 188 places.**

Selon les dernières informations transmises par la DGEF au rapporteur spécial, le déploiement de l'ensemble des projets identifiés dans le cadre des plans

(1) Cour des comptes, rapport public annuel de 2007, chapitre portant sur la rétention des étrangers en situation irrégulière. Ce premier plan qui n'a pas fait l'objet de formalisation officielle, accompagnait d'une part la décision prise en 2003 par le ministre de l'intérieur de doubler, dès l'année suivante, le nombre d'étrangers éloignés du territoire national en le faisant passer de dix à vingt mille, et, d'autre part, de l'allongement de la durée maximale de rétention, portée de 12 à 32 jours par la loi du 26 novembre 2003.

(2) Le nombre de places en CRA était déjà passé de 792 en 2003 à 1 300 fin 2005.

(3) Les incidents et incendies successifs au CRA de Vincennes ont, en outre, réduit les capacités globales de rétention de 280 places entre 2007 et 2008. Fin 2007 en effet, la capacité totale de rétention en France s'élevait à 1 835 places. Ce niveau n'a de nouveau été atteint que 16 ans plus tard, avec 1 869 places disponibles au moment du vote de la LOPMI.

« CRA 1 » ⁽¹⁾ et « CRA 3 000 » ⁽²⁾ doit permettre de porter le nombre de places de CRA à 3 063 à horizon 2029 en métropole, et à 3 292 places en tenant compte des capacités ultramarines.

Les perspectives actuelles pour atteindre la création de ces quelques 1 000 places supplémentaires concernent 10 projets : 3 sont très avancés (Bordeaux-Mérignac, Dunkerque et Dijon), 4 sont en cours de validation définitive (Béziers, Nantes, Oissel et Périchet), et 3 ne sont pas concrétisés à ce jour (Aix-Luynes, Nice et Goussainville) ⁽³⁾.

De façon plus précise, la DGEF a indiqué qu'en 2026 étaient prévues la mise en service du CRA de Bordeaux (140 places) et la fermeture des 20 places actuelles, ainsi que l'extension du CRA de Metz (28 places supplémentaires).

En 2027, sont prévues les mises en service du CRA de Dunkerque (140 places) et de Dijon (140 places) ainsi que l'extension de la capacité du CRA de Rennes (52 places supplémentaires, initialement prévues en 2026).

Ainsi, d'ici fin 2027, devraient être créées 360 places nouvelles, ce qui porterait le parc à 2 548 places, outre-mer compris. Ce total demeurerait bien en deçà de l'objectif initial du plan « CRA 3 000 », et toujours en deçà de l'objectif qui devait pourtant être atteint dès 2008.

Il résulte de ce manque de places chronique une saturation des CRA existants. Un nombre très élevé de demandes de placement sont refusées faute de disponibilité en centre de rétention, ce qui peut entraîner des conséquences dramatiques. Ainsi, l'éloignement du ressortissant tunisien en situation irrégulière auteur de l'attentat terroriste de la gare Saint Charles à Marseille, perpétré le 1^{er} octobre 2017, n'avait-il pu être exécuté en 2005 en raison de l'absence de place en centre de rétention ⁽⁴⁾.

La sénatrice Marie-Carole Ciuntu avait dénoncé dans son rapport précité les arbitrages entre plusieurs demandes de placement émanant de différents préfets de département auxquels étaient contraints les préfets de zone. La rapporteure indiquait qu'en 2023, 2 967 demandes d'admission en CRA avaient ainsi été refusées au niveau zonal pour cause de saturation du parc, et 3 624 demandes en 2024.

(1) Cette terminologie désigne l'augmentation de capacité du parc immobilier dédié à la rétention administrative entre 2017 et 2023, qui est passé de 1 400 à 1 869 places, laquelle se superpose aux objectifs non réalisés du plan adopté en 2005.

(2) La loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur avait fixé l'objectif de 3 000 places en CRA, initialement pour 2027.

(3) Données issues des réponses de la DNPAF fournies en novembre 2025 au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

(4) Donnée issue du rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur le traitement administratif de la situation de l'auteur de l'attentat de Marseille : « Seul le fichier national des étrangers, accessible aux services de police, indiquait, pour l'un de ses alias (Béchir HANNACHI, né le 30 décembre 1987, à Oran), une mesure d'éloignement (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, pris par la préfecture de Toulon), notifiée le 7 décembre 2005 mais non exécutée en raison de l'absence de place en centre de rétention ».

À ces refus, s'ajoutent ceux opposés au niveau national par le référent régulation rétention de la DNPAF.

Le traitement des demandes de placement en CRA formulées par les préfets de département

Depuis 2018, des centres de coordination zonale pour le placement en rétention ont été progressivement mis en place sous l'égide des préfets de zone.

Chaque zone est dotée, le plus souvent au sein de la filière « police aux frontières », d'un référent « régulation rétention » qui assure l'interface entre les CRA et la préfecture de zone et qui reçoit les demandes des préfectures de département.

Compte tenu du nombre de places disponibles, un arbitrage est alors opéré entre les dossiers provenant des préfectures pour placer l'étranger concerné dans un CRA du ressort de la préfecture de zone, sur la base des orientations ministérielles de priorisation des placements en rétention. Cette coordination zonale permet d'harmoniser les démarches de placement en rétention pour les départements de la zone, d'optimiser les taux d'occupation des CRA et d'augmenter le nombre des reconduites par la mise en œuvre de critères de sélection des dossiers.

En cas de saturation des CRA de la zone, les dossiers jugés prioritaires peuvent être soumis au référent national « régulation rétention » au sein de la direction nationale de la police aux frontières (DNPAF) pour tenter de trouver une place hors zone.

La DNPAF est ainsi en mesure de quantifier les saisines qu'elle a reçues pour un placement hors zone. En principe, il ne peut s'agir que de profils dits « TOP ».

Ainsi, pour l'année 2025, selon les données transmises au rapporteur spécial :

- le référent « régulation rétention » national a reçu 9 187 demandes ;
- 580 de ces demandes ont été annulées ⁽¹⁾ ;
- **7 400 de ces demandes prioritaires au niveau national ont fait l'objet d'une fin de non-recevoir faute de place disponible, soit près de 86 % des demandes reçues non annulées.**

Bien entendu, ces chiffres ne comprennent pas l'ensemble des demandes que les préfets s'abstiennent de formuler, sachant cette démarche vaine au regard de la saturation du dispositif.

Le rapporteur spécial ne peut se satisfaire d'un chiffre aussi élevé de demandes de placement concernant des profils identifiés comme susceptibles de troubler l'ordre public et de menacer la sécurité des Français, qui ne peuvent aboutir faute de places disponibles.

(1) Défaut d'escorte, garde à vue prolongée, individu en garde à vue déféré devant le juge et incarcéré, etc.

Cette très faible capacité du ministère à mener à bien ces projets immobiliers impose de **faire évoluer en profondeur notre organisation et nos procédures**, avec par exemple le recours accru aux installations modulaires, moins chères et plus rapides à déployer.

Aujourd'hui, en application de dispositions réglementaires du CESEDA, les CRA ne peuvent dépasser une capacité de 140 places. Pour reprendre le constat de Mme Marie-Carole Ciuntu dans son rapport précité, *« le parc de rétention administrative se caractérise ainsi par sa relative dispersion et l'absence de volonté de mettre en place un ou plusieurs grands CRA en substitution du maillage actuel »*.

Si la limitation de la capacité des CRA peut tout à fait s'entendre lorsqu'il s'agit de publics difficiles, **le rapporteur spécial plaide pour la définition d'un cahier des charges adapté et des centres de rétention plus importants afin de procéder à l'éloignement d'étrangers n'ayant aucune antériorité en matière de trouble à l'ordre public**.

Les CRA actuels ou en cours de construction, fortement sécurisés, pourraient ainsi être réservés aux profils dits « TOP », tandis qu'un mode de rétention plus léger, plus ouvert, à mi-chemin entre la rétention et l'assignation à résidence, pourrait être réservé aux étrangers en situation irrégulière ne présentant pas de menace particulière pour la sécurité (cf. *infra*).

2. Fixer une cible à 6 650 places de rétention à horizon 2032 pour une politique de lutte contre l'immigration irrégulière enfin crédible

À flux migratoires constants, la mise à exécution sous contrainte de la totalité des décisions d'éloignement nécessiterait un accroissement insoutenable de nos capacités de rétention administrative.

a. La mise en œuvre de 100 % des mesures d'éloignement prononcées en métropole nécessiterait la construction de 10 400 places nouvelles de rétention pour un coût annuel supplémentaire d'au moins 2 milliards d'euros

Au-delà de la réduction du « stock » de mesures non exécutées, qui imposerait la réalisation de près de 200 000 tentatives d'éloignements chaque année pendant trois ans, le flux annuel de mesures à exécuter depuis la métropole serait d'environ 100 000 (*cf supra*).

En considérant une durée de rétention moyenne de 35 jours en métropole ⁽¹⁾, et un taux d'occupation des CRA de 92 % ⁽²⁾, **le placement annuel de 100 000 personnes supplémentaires en rétention administrative ne pourrait se**

(1) En 2024, la durée moyenne de rétention était de 34,5 jours. Ce qui revient à 3 500 000 journées de rétention annuelles à réaliser.

(2) Soit une capacité de 335,8 jours de rétention par place.

faire qu'à la condition de disposer d'environ 10 400 nouvelles places de CRA ⁽¹⁾.

$$(35 \times 100\,000) / (365 \times 0,92) = 10\,423$$

En tenant compte de la limitation actuelle d'un CRA à 140 places, ce sont près de 73 centres supplémentaires qu'il conviendrait d'implanter.

Sur la base de l'évaluation du coût complet d'une journée de rétention administrative calculé par la Cour des comptes dans son rapport de 2024, le budget annuel supplémentaire (investissement et fonctionnement) qui devrait être consacré à la rétention administrative pour la mise en œuvre d'office de la totalité des décisions d'éloignement exécutoires serait *a minima* de 2 milliards d'euros ². Sachant que le coût actuel direct des centres de rétention administrative est de 265 millions d'euros ³, l'augmentation serait considérable (+ 650 %).

Les défis qui se poseraient en termes de recrutements seraient également colossaux. En 2025, 2 475 agents de la police aux frontières étaient affectés en centres de rétention administrative.

La direction nationale de la police aux frontières a indiqué au rapporteur spécial que le besoin en effectifs pour l'armement des 10 CRA supplémentaires de métropole du plan « CRA 3 000 » était de 1 900 ETPT.

Rapporté au besoin d'armement de près de 73 nouveaux centres, ce seraient au moins 14 000 effectifs supplémentaires de la police aux frontières qu'il conviendrait de recruter, correspondant à une masse salariale de plus d'un milliard d'euros.

Ce chiffrage est cohérent avec les taux d'encadrement constatés en CRA, qui sont de l'ordre d'1,3 policiers pour un retenu, soit 13 500 agents pour 10 400 nouvelles places.

Un tel niveau de recrutement correspondrait à un quasi doublement des effectifs actuels totaux la police aux frontières, qui s'élèvent aujourd'hui à 16 165 ETPT sur des fonctions de contrôle des flux migratoires, de sûreté des transports et de lutte contre l'immigration clandestine ⁽⁴⁾.

Un aussi haut niveau d'engagement public est bien entendu inconcevable et irréaliste à brève ou moyenne échéance.

(1) $3\,500\,000 / 335,8 = 10\,423$.

² $100\,000 \times 35 \times 602 = 2,107$.

³ Donnée rappelée par Mme Ciuntu dans son rapport précité.

(4) Selon les données figurant au sein du projet annuel de performances de la mission Sécurités (programme 176 Police nationale, action n° 4 Police des étrangers et sûreté des transports internationaux) annexé au PLF pour 2026.

Par ailleurs, **l'exécution forcée de 100 % des mesures d'éloignement n'est pas indispensable dès lors qu'une mise en œuvre crédible de notre politique de retours suffirait en réalité à permettre l'augmentation parallèle du nombre de départs spontanés ou de retours aidés**, voire à créer une désincitation à l'entrée irrégulière sur le territoire national.

Le rapporteur spécial appelle donc à la définition de cibles qui soient à la fois nécessaires, suffisantes et réalistes pour permettre l'enclenchement d'un cercle vertueux de respect de la loi et pour redonner tout son sens à la priorité européenne donnée au départ volontaire de l'individu ⁽¹⁾.

b. Il convient de fixer des objectifs ambitieux mais réalistes pour une politique d'éloignement qui garantisse une juste application de la loi

Tout d'abord, comme le rappelaient nos collègues rapporteurs spéciaux Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd, *« dans certaines circonstances, et notamment en matière d'éloignement des étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public, le coût peut constituer une donnée secondaire. En matière de sécurité publique, un éloignement forcé peut devoir être exécuté quel que soit son montant »* ⁽²⁾.

- Un objectif incontournable de 100 % de mise à exécution des mesures d'éloignement visant les étrangers en situation irrégulière connus pour des troubles à l'ordre public.

Il convient de fixer une première cible incontournable : 100 % des mesures d'éloignements prononcées à l'encontre de personnes condamnées ou menaçant l'ordre public doivent être mises à exécution.

L'exécution des mesures d'éloignement visant les étrangers en situation irrégulière connus pour troubles à l'ordre public doit constituer une priorité absolue de la politique migratoire menée par l'Etat.

Au regard des 7 400 demandes reçues en 2025 par le référent national rétention mais non satisfaites faute de places, et en considérant qu'un nombre important de demandes n'a pas été formulé par les préfets de département ou de zone au regard des faibles chances de succès de la procédure, le rapporteur spécial considère qu'au minimum 10 000 placements annuels supplémentaires devraient impérativement pouvoir être effectués, ce qui correspond, sur la base d'une durée moyenne de rétention de 40 jours (durée plus élevée que la durée moyenne en raison des profils concernés), à 250 places de rétention supplémentaires.

(1) Cela fait d'ailleurs écho au rapport de la Cour des comptes sur la lutte contre l'immigration irrégulière qui indiquait que « les comparaisons internationales suggèrent qu'un changement d'échelle dans l'éloignement forcé n'est pas réaliste : il n'apparaît aujourd'hui pas possible d'envisager l'éloignement de toutes les personnes soumises à une mesure exécutoire, dont le nombre s'élève à plus de 100 000 ».

(2) Rapport de MM. Jean-Noël Barrot et Alexandre Holroyd, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (n° 1947).

L'accroissement du parc qui est prévu d'ici à 2027 à hauteur de 360 places devrait donc permettre de répondre à la problématique des personnes dont le comportement est susceptible de menacer l'ordre public, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

Cette montée en puissance de la capacité de rétention de la France permettra d'assumer l'allongement de la durée maximale de rétention des étrangers en situation irrégulière les plus dangereux permis par la loi du 27 juillet 2026 ¹.

- Pour les personnes ne menaçant pas directement l'ordre public, il convient de lever les freins réglementaires à l'augmentation des capacités de rétention sur le territoire français, afin de permettre notamment la création de centres de rétention de grande capacité, pouvant accueillir jusqu'à 1 000 personnes

La mesure de l'efficacité de notre politique de retour des étrangers en situation irrégulière ne devrait plus à l'heure actuelle reposer uniquement sur le taux d'exécution des mesures d'éloignement, hors profils menaçant l'ordre public, mais sur quelques principes clairs :

– être indépendante de l'action des services de police ou de gendarmerie en matière d'interpellations ou de la politique de délivrance des mesures d'éloignement et se fonder davantage sur des indicateurs de présence irrégulière sur le territoire voire sur l'enquête statistique nationale dont le rapporteur propose la réalisation ;

– être centrée sur la comptabilisation des mises en œuvre sous contrainte des éloignements, à l'exclusion des départs volontaires ou aidés ;

– se mesurer prioritairement au regard des ressortissants de pays tiers devant être éloignés vers un pays tiers au continent européen, qui constituent l'écrasante majorité des étrangers en situation irrégulière présents en France et en Europe, et à l'exclusion des personnes éloignées vers des pays pour lesquels un processus d'adhésion à l'Union européenne est ouvert ;

– en conséquence, les cibles devraient s'exprimer en valeur absolue, c'est-à-dire en nombre de personnes à éloigner, cibles qu'il conviendrait d'adapter à échéance régulière aux évolutions des indicateurs de présence d'étrangers illégaux sur le territoire.

Le rapporteur spécial estime qu'à l'heure actuelle, au regard des indicateurs de présence irrégulière sur le territoire national, **la France doit être en capacité d'éloigner annuellement 20 000 étrangers vers un pays tiers à l'Union Européenne ⁽²⁾, dont 5 000 déboutés du droit d'asile.**

¹ Loi n° 2026-667 du 27 juillet 2026 visant à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat

(2) Contre environ 6 000 aujourd'hui.

Les cibles d'éloignement devraient bien entendu être ajustées en fonction du nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire.

Sur la base d'une durée moyenne de rétention de 35 jours, et du coût journalier moyen de rétention (investissement et fonctionnement) calculé par la Cour des comptes, les moyens budgétaires à mobiliser s'élèveraient à 420 millions d'euros, en plus de la finalisation effective du plan « CRA 3 000 ».

Ce budget correspondrait à la création et au fonctionnement de 3 650 places de CRA supplémentaires ⁽¹⁾, soit un total de 6 650 places une fois que seront atteints les objectifs du plan « CRA 3 000 ».

Ce nouveau parc, qui serait réservé à la mise en œuvre de l'éloignement des personnes dont le comportement ne porte pas directement atteinte à la sécurité publique, pourrait bénéficier d'un cahier des charges allégé en matière de sécurité, et d'une augmentation de la capacité maximale réglementairement définie.

Afin de pouvoir augmenter rapidement la capacité de rétention des étrangers en situation irrégulière de la France, tout en maîtrisant le surcoût budgétaire associé à cette politique, le rapporteur souligne la nécessité d'assouplir les dispositions législatives et réglementaires qui encadrent actuellement la construction, la rénovation et le fonctionnement des centres de rétention administrative ².

Parmi les mesures susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, le rapporteur propose de supprimer le plafond réglementaire limitant actuellement à 140 places la capacité d'accueil des CRA, afin de permettre la création et le développement de structures de plus grande capacité, pouvant accueillir jusqu'à 1 000 personnes, sur le modèle de ce qui existe dans d'autres pays européens. Il est à noter par ailleurs que le droit européen ne fixe aucune limitation en termes de capacité d'accueil de ces structures.

Ces CRA « géants », qui pourront être implantés au-delà des seules zones urbaines actuelles, auront également pour objectif explicite de **réduire le coût unitaire de la rétention, par individu**, qui n'a cessé d'augmenter ces dernières années, en réalisant des économies d'échelle et en optimisant les moyens matériels et humains consacrés à l'aménagement, au fonctionnement et à la surveillance de ces centres.

Ces CRA de nouvelle génération devront s'accompagner d'une évolution des méthodes de travail avec les magistrats qui ne devraient pas pouvoir s'opposer à la tenue en visioconférence des entretiens et audiences avec les personnes retenues.

(1) En prenant comme hypothèse un taux d'éloignement en sortie de CRA d'environ 40 %, et un taux d'occupation des CRA de 92 %. Sur cette base, 35 000 placements annuels supplémentaires devraient être réalisés.

² Les principales règles encadrant la construction, l'organisation et le fonctionnement des centres de rétention administrative, notamment en matière immobilière, sont fixées aux articles R744-1 et suivants du CESEDA.

Le rapporteur souligne l'intérêt de développer des bâtiments modulaires dédiés à la rétention administrative, plus rapides et moins coûteux à déployer, comme l'avait proposé le ministre de l'intérieur Bruno Retailleau, en juin 2025 à l'Assemblée nationale¹.

De tels aménagement permettraient d'atteindre la cible de 20 000 éloignements sous contrainte. La politique de lutte contre l'immigration deviendrait alors crédible et entraînerait mécaniquement une augmentation des départs spontanés des personnes soumises à une mesure d'éloignement, et un accroissement du nombre de candidats au retour aidé et à l'aide à la réinsertion. Le délai de départ volontaire acquerrait alors une légitimité certaine, permettant réellement à l'étranger de préparer son retour dans de bonnes conditions.

¹ Intervention de M. Bruno Retailleau, ministre de l'intérieur, sur les résultats de la politique d'éloignement des personnes sous obligation de quitter le territoire français, à l'Assemblée nationale le 11 juin 2025. Cette proposition a également été formulée par la sénatrice Marie-Carole Ciuntu dans son rapport d'information précité.

Recommandation n° 7 : Mettre en œuvre 100 % des mesures d'éloignement visant les étrangers en situation irrégulière connus pour des troubles à l'ordre public et réserver les CRA actuels et ceux qui seront ouverts d'ici à 2029, limités à 140 places et à haut niveau de sécurité, à ces profils présentant les risques les plus élevés (dits « TOP »).

Recommandation n° 8 : Pour les étrangers ne menaçant pas directement l'ordre public, fixer une cible relative à l'éloignement forcé des ressortissants de pays tiers vers un pays tiers à 20 000 en 2032 ⁽¹⁾, dont au moins 5 000 déboutés du droit d'asile et prioriser l'éloignement des ressortissants des pays les plus représentés parmi les personnes interpellées en situation irrégulière.

– pour ces étrangers en situation irrégulière ne constituant pas une menace directe pour l'ordre public, financer 3 650 places de rétentions nouvelles d'ici 2032, au sein de structures de rétention intermédiaires pouvant aller jusqu'à 1 000 places, avec des normes de construction et de sécurisation moins exigeantes.

B. LA RÉDUCTION MASSIVE DES FLUX MIGRATOIRES VERS LA FRANCE S'IMPOSE COMME LA SEULE POLITIQUE SOUTENABLE POUR NOS FINANCES PUBLIQUES.

Améliorer l'efficacité de notre politique de rétention et d'expulsion des étrangers en situation irrégulière doit s'accompagner d'une action résolue en matière de lutte contre les entrées irrégulières. Face au défi migratoire, le rapporteur spécial a posé une exigence absolue : l'application rigoureuse de nouveaux critères de rétention et d'éloignements. L'efficacité de cette politique exige un préalable indispensable : tarir de manière drastique les entrées clandestines sur le sol français. Pour ce faire, le rapporteur spécial souhaite pouvoir actionner simultanément deux leviers : le renforcement immédiat des capacités de rétention à l'échelle nationale et la refonte complète des règles de fonctionnement de l'espace Schengen à l'échelle européenne.

1. Au plan national : changer d'échelle en matière de rétention et d'expulsion des étrangers en situation illégale

Pour améliorer l'efficacité de la politique de rétention et d'expulsion des étrangers en situation irrégulière, le rapporteur spécial préconise une série de mesures prioritaires à mettre en œuvre à l'échelle nationale.

- *Créer des centres de rétention administrative (CRA) de grande capacité, pouvant accueillir jusqu'à 1 000 personnes, pour augmenter massivement l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.*

Afin de pouvoir augmenter rapidement la capacité de rétention des étrangers en situation irrégulière, tout en maîtrisant le surcoût budgétaire associé à cette politique, le rapporteur souligne la nécessité d'assouplir les dispositions législatives

(1) Soit un taux d'exécution sous contrainte de 14,5 %, contre 4,5 % aujourd'hui.

et réglementaires qui encadrent actuellement la construction, la rénovation et le fonctionnement des centres de rétention administrative ¹.

Parmi les mesures susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, **le rapporteur propose de supprimer le plafond réglementaire limitant actuellement à 140 places la capacité d'accueil des CRA, afin de permettre la création et le développement de CRA de grande capacité, pouvant accueillir jusqu'à 1 000 individus.**

La création de CRA de plus grande capacité devrait pouvoir être réalisées dans des zones moins urbanisées et répartis de manière plus équilibrée sur l'ensemble du territoire national.

Recommandation n° 9 : Pour les étrangers en situation irrégulière ne constituant pas une menace directe pour l'ordre public, financer 3 650 places de rétention nouvelles d'ici 2032 et lever les freins règlementaires à l'augmentation des capacités de rétention sur le territoire français, afin de permettre notamment la création de centres de rétention de grande capacité, pouvant accueillir jusqu'à 1 000 personnes.

- *Cette montée en puissance de la capacité de rétention de la France ira de pair avec l'allongement de la durée maximale de rétention des étrangers en situation irrégulière les plus dangereux, rendu possible par la loi du 27 juillet 2026 dite « loi Rodwell ».*

L'exécution des mesures d'éloignement visant les étrangers en situation irrégulière connus pour troubles à l'ordre public doit constituer une priorité absolue de la politique migratoire menée par l'État. Cet impératif a guidé l'adoption de la loi visant à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat, portée par votre rapporteur spécial, adoptée définitivement par le Parlement le 16 juin et promulguée le 27 juillet 2026, après sa validation par le Conseil constitutionnel.

Cette loi clarifie et renforce le cadre légal de la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière présentant les profils les plus dangereux, avec trois mesures principales :

- Le rétablissement de la base légale permettant de maintenir jusqu'à 210 jours (soit 7 mois) en CRA les étrangers condamnés pour terrorisme qui font, à ce titre, l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire ou d'un arrêté d'expulsion ;
- L'allongement jusqu'à 210 jours de la durée maximale de rétention en CRA des étrangers en situation irrégulière condamnés définitivement pour certains crimes ou délits punis d'une peine de prison 5 ans et qui représentent une menace réelle, actuelle et d'une particulière gravité pour l'ordre public ;

¹ Les principales règles encadrant la construction, l'organisation et le fonctionnement des centres de rétention administrative, notamment en matière immobilière, sont fixées aux articles R744-1 et suivants du CESEDA.

- La clarification et la simplification des conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut réitérer une décision de placement en rétention administrative d'un étranger en situation irrégulière sur le fondement d'une même décision d'éloignement. La loi fixe la durée cumulée des périodes de rétention pour l'exécution d'une même décision d'éloignement à 360 jours (12 mois) maximum, avec un plafond étendu à 540 jours (18 mois) pour les étrangers condamnés pour terrorisme.

La montée en puissance des capacités de rétention de la France, grâce à des investissements budgétaires accrus conformément à la trajectoire préconisée par le rapporteur spécial, avec une cible de 3 063 places en CRA en métropole à horizon 2029, est indispensable pour assurer la pleine et effective application des dispositions de cette loi et ainsi contribuer de manière décisive au renforcement de la sécurité des Français.

2. Réduire les flux migratoires illégaux par le rétablissement du délit de séjour irrégulier

Dans d'autres travaux parlementaires et publications, le rapporteur spécial a eu l'occasion de formuler une série de propositions visant à réduire les flux migratoires légaux et illégaux vers la France, notamment pour lutter contre le dévoiement du droit d'asile et restreindre l'immigration médicale et familiale. Dans le présent rapport, il souhaite insister sur la proposition qu'il formule pour rétablir le délit de séjour irrégulier, qui constitue, à ses yeux, un instrument indispensable pour réduire durablement les flux migratoires illégaux vers la France et lutter contre le maintien dans la clandestinité sur le territoire national.

En l'absence de toute pénalisation du séjour irrégulier, la France est devenue l'un des pays les plus attractifs d'Europe pour les immigrés illégaux, qui peuvent s'y maintenir dans la clandestinité tout en bénéficiant gratuitement d'un certain nombre de droits et de dispositifs médico-sociaux, parmi lesquels l'aide médicale de l'État (AME), la réduction tarifaire dans les transports en commun, l'hébergement d'urgence ou encore les tarifs sociaux proposés par certaines collectivités territoriales.

Pour y remédier en réduisant massivement l'attractivité de la France pour l'immigration illégale, le rapporteur spécial juge indispensable de rétablir le délit de séjour irrégulier, supprimé en 2012, sous la présidence de Françoise Hollande.

Il est à noter à ce sujet que la directive « retour » ne fait pas obstacle à la pénalisation du séjour irrégulier dès lors que les peines encourues ne retardent pas la mise en œuvre de l'éloignement, qui doit être privilégiée. La Grèce a d'ailleurs pénalisé le séjour irrégulier par une loi votée le 3 septembre 2025 par le Parlement.

Comme l'ont confirmé l'ensemble des consultations menées par le rapporteur spécial auprès des forces de l'ordre et des autorités préfectorales chargées de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, la pénalisation du séjour irrégulier, même lorsqu'elle est assortie d'une simple peine d'amende,

fournit aux forces de l'ordre des outils d'investigation plus efficaces ainsi qu'une base légale utile pour engager des poursuites pénales à l'encontre des étrangers en situation irrégulière, facilitant ainsi leur interpellation et leur éloignement. Ce délit constituera également une base légale permettant de recueillir plus facilement l'identité des étrangers en situation irrégulière, de faciliter leur identification et leur inscription dans les fichiers de police, afin de mieux contrôler leur accès aux prestations sociales, à la gratuité des soins et aux dispositifs d'hébergement, tout en renforçant la lutte contre la fraude, notamment le travail dissimulé.

Dans cette même logique, le rapporteur spécial souhaiterait pouvoir limiter les droits et garanties procédurales pour les étrangers qui sont entrés illégalement sur le territoire ou au moyen d'un simple visa de tourisme. Ce malus devrait s'appliquer aux personnes ayant choisi la clandestinité ou la fraude au moyen d'une demande de visa touristique, sans faire part aux autorités de leurs véritables intentions d'établissement. Pour ces personnes, une procédure moins protectrice et une interdiction de régularisation devraient pouvoir s'appliquer.

Recommandation n° 10 : Rétablir le délit de séjour irrégulier pour renforcer le pouvoir d'investigation des forces de l'ordre et faciliter l'éloignement des étrangers en situation illégale.

3. A l'échelle européenne, assécher les flux migratoires entrants par une refonte du « système Schengen »

Dans de précédents travaux, le rapporteur spécial a eu l'occasion de formuler une série de propositions visant à réduire l'immigration à l'échelle européenne, notamment dans le cadre du Pacte européen sur la migration et l'asile, ainsi qu'à travers diverses mesures destinées à renforcer les moyens budgétaires et les prérogatives de l'agence Frontex pour mieux sécuriser les frontières extérieures de l'Union européenne. En complément, le rapporteur spécial souhaite, dans le présent rapport, insister sur sa proposition d'une refonte complète du « système Schengen », qu'il juge indispensable pour assécher les flux migratoires à destination de la France et des autres pays européens. La conviction du rapporteur est, en ce sens, limpide : **seule une refonte totale de Schengen, sauvera Schengen de la disparition.**

L'afflux, en quelques heures, de plusieurs dizaines de milliers de migrants marocains dans la ville espagnole de Ceuta, en juillet dernier, a mis en lumière la rapidité avec laquelle des flux migratoires irréguliers peuvent atteindre le territoire d'un État membre de l'espace Schengen.

Cet espace, construit progressivement à partir de 1985, assure la libre circulation des personnes sur le continent européen : il abolit les contrôles aux frontières et renforce la coopération policière et judiciaire entre ses membres.

Pour codifier certaines normes relatives à l'espace Schengen, le code frontières Schengen (CFS) a été adopté en 2006 et a été dernièrement révisé

en 2024. Cette révision a notamment permis l'élargissement des motifs de contrôle dans les zones frontalières en incluant les deux nouveaux motifs que sont la lutte contre l'immigration irrégulière et la lutte contre la propagation d'une maladie infectieuse. Cette révision a également supprimé l'obligation de mener des contrôles aléatoires, permettant ainsi de prévoir des contrôles dont la fréquence peut être renforcée.

Toutefois, le rapporteur spécial souhaite aller plus loin. En effet, la vaste campagne de régularisation exceptionnelle visant environ 500 000 personnes en situation irrégulière décidée par le Gouvernement espagnol au printemps 2026, sans concertation préalable avec ses homologues européens, soulève la question de ses conséquences immédiates sur la libre circulation des personnes au sein des pays de l'espace Schengen. En l'état du droit applicable, les migrants régularisés pourraient en effet, dès l'obtention de leur titre de séjour en Espagne, circuler légalement dans les autres États membres de l'espace Schengen.

Aujourd'hui, pour circuler dans l'espace Schengen, il convient de distinguer :

- le ressortissant de pays tiers qui ne dispose pas d'un titre de séjour délivré par un pays membre (mais d'un simple visa court ou long séjour), qui devra alors déclarer son entrée sur le territoire (article 22 de la convention Schengen) si sa nationalité est soumise à visa Schengen. Interrogée par le rapporteur spécial, la DGEF a indiqué ne pas connaître le nombre de déclarations d'entrées effectuées en France en 2025 ;
- le ressortissant de pays tiers qui dispose d'un titre de séjour ou un visa de long séjour valable 1 an ou plus délivré par un pays Schengen et qui peut franchir librement la frontière sur présentation, en cas de contrôle, d'un passeport en cours de validité et de ce titre de séjour.

Le rapporteur spécial propose de réserver la libre circulation au sein de l'espace Schengen aux seuls citoyens des pays signataires – à savoir, aux seuls citoyens européens -, en soumettant les ressortissants de pays tiers à un dispositif d'autorisation préalable.

Concrètement, tout citoyen extra-européen aurait, comme c'est le cas actuellement, l'obligation de faire une demande de visa pour entrer dans l'espace Schengen mais devra, en complément, obtenir une autorisation préalable pour circuler légalement entre les différents États membres via une procédure d'enregistrement en ligne, sur le modèle des procédures « ESTA » qui existent aux États-Unis, en Australie et désormais au Royaume-Uni. Pour entrer légalement en France, tout citoyen extra-européen devra ainsi être muni de cette autorisation préalable avant de franchir l'une de nos frontières terrestres, d'arriver à un terminal portuaire ou d'atterrir sur l'un de nos aéroports. Le non-respect de ces formalités d'enregistrement et d'autorisation devra s'accompagner de moyens de contrôle et de sanction effectifs. Ainsi tout citoyen extra-européen qui omettrait de s'enregistrer

avant d'arriver sur le territoire français, serait *de facto* considéré comme un étranger en situation illégale. En l'absence d'enregistrement auprès des autorités, il serait donc de fait privé d'accès à toutes prestations sociales, à un logement et dans l'impossibilité de travailler légalement sur le territoire français.

Cette réforme de la libre-circulation au sein de l'espace Schengen devra aller de pair avec le rétablissement du délit de séjour irrégulier, évoqué *supra*, afin de permettre l'interpellation des personnes qui contreviendraient à ces nouvelles obligations et l'engagement de poursuites pénales à leur encontre.

Recommandation n° 11 : Réformer le code frontières Schengen en réservant la libre circulation aux citoyens européens et en instaurant une autorisation préalable de circulation pour les ressortissants de pays tiers admis à séjourner sur le territoire d'un État membre.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le rapport d'information relatif aux moyens budgétaires à mettre en œuvre pour permettre l'application effective des décisions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière et sur les mesures qui permettraient d'atténuer le coût de cette politique présenté, en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement, par M. Charles Rodwell, rapporteur spécial de la mission Immigration, asile et intégration

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle la présentation par M. Charles Rodwell, rapporteur spécial de la mission *Immigration, asile et intégration*, d'un rapport d'information relatif aux moyens budgétaires nécessaires à l'application effective des décisions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, ainsi que les mesures permettant d'en atténuer le coût.

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial de la mission Immigration, asile et intégration. En juin dernier, l'Assemblée nationale a adopté la proposition que j'ai portée en mémoire de Philippine, qui a notamment permis d'allonger la durée de rétention des étrangers en situation irrégulière les plus dangereux. Trois mois plus tard, je suis heureux de vous présenter mon rapport d'information sur le coût de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière et sur les moyens budgétaires nécessaires pour renforcer son efficacité.

Cette présentation poursuit un principe simple ; celle d'appliquer l'ensemble des prérogatives confiées au Parlement et à ses membres. En effet, le rôle d'un parlementaire ne saurait se limiter à l'amendement et au vote des lois de la nation. Son rôle constitutionnel consiste aussi à contrôler l'action du gouvernement et la pleine application opérationnelle budgétaire des lois votées. Tel est le sens du travail que j'ai souhaité mener au long de cette mission, qui a abouti au rapport que je vous présente aujourd'hui.

Un principe cardinal a guidé mes travaux : celui consistant à objectiver les faits en étant le plus factuel possible, dans un domaine où le débat public est souvent vif et parfois dénaturé. Quels constats ai-je tirés de cette mission ? En premier lieu, l'État est aveugle : personne, au sein de l'État, ne connaît la situation réelle de l'immigration irrégulière en France. Cet aveuglement n'est pas le résultat de blocages individuels ou de rétention malveillante d'informations de nos administrations. À ce sujet, je souligne le formidable travail accompli, notamment par les agents du ministère de l'intérieur, dont le sens de l'engagement les honore.

Cet aveuglement est en réalité systémique et préoccupant, tant pour nos débats que pour notre sécurité et nos finances publiques. Il se caractérise par deux réalités : l'État n'est pas en mesure aujourd'hui de quantifier le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur notre territoire, et il n'est pas non plus en mesure d'évaluer avec précision la politique de lutte contre l'immigration illégale, en particulier la politique visant les retours forcés.

Mais cet aveuglement n'a rien d'une fatalité. Je formule dans le rapport des propositions et recommande un travail transpartisan pour améliorer les instruments statistiques de l'État, tant il est vrai que la mise au point d'un outil de pilotage fiable constitue le préalable à tout progrès dans la mise en œuvre de nos politiques publiques.

En deuxième lieu, l'État consacre des moyens considérables et indispensables à la lutte contre l'immigration illégale, laquelle représente un prérequis au respect de notre État de droit. Ainsi, le coût de nos politiques de lutte contre l'immigration illégale s'élève

à 2,1 milliards d'euros. Je précise que ces dépenses ne concernent que la lutte contre l'immigration irrégulière : elles n'incluent pas les autres dépenses, directes ou indirectes, parmi lesquelles les réductions tarifaires liées aux transports, l'hébergement d'urgence, l'aide médicale d'État, qui font l'objet d'autres débats dans cette Assemblée.

Au cœur de notre politique de lutte contre l'immigration irrégulière, la rétention administrative constitue un outil indispensable pour expulser les étrangers en situation irrégulière. Le taux d'éloignement à la sortie des centres de rétention administrative (CRA) atteint presque 40 % contre moins de 11 % en moyenne pour les obligations de quitter le territoire français (OQTF). Cette mesure constitue également un outil crucial pour assurer la sécurité des Français, permettant de maintenir en rétention jusqu'à leur éloignement les profils les plus dangereux.

Troisièmement, bien qu'étant considérables, ces moyens sont insuffisants pour expulser efficacement et pour garder la maîtrise de notre politique migratoire, face à l'ampleur du phénomène. Près d'un million d'étrangers sont en situation irrégulière sur le territoire français. Parmi eux, 320 000 font actuellement l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire, alors que moins de 25 000 éloignements ont été exécutés en 2025. La faiblesse de ces taux d'exécution, que nous détaillons dans le rapport, s'explique notamment par le sous-dimensionnement de notre politique de rétention. En l'état actuel, la France compte 2 188 places de rétention, incluant les outre-mer, et 3 292 places sont prévues en 2029, dans le cadre du « plan CRA 3 000 », porté notamment par Gérald Darmanin lorsqu'il était ministre de l'intérieur.

Malgré les efforts mis en œuvre depuis 2017 pour rattraper le retard abyssal par rapport aux autres États, notamment européens, et hérité de mandatures précédentes, cette politique de rétention reste sous-dimensionnée et insuffisante au regard de l'ampleur des flux entrants et du nombre de personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire français.

Fort de ces constats, je vous présente dans ce rapport trois scénarios budgétaires pour renforcer l'efficacité de notre politique. Le premier correspond à la situation actuelle, marquée par les taux de rétention et d'exécution des mesures d'éloignement que je vous ai présentées.

Le deuxième scénario est un scénario prospectif et totalement théorique. Il vise à montrer combien la France devrait dépenser si elle voulait exécuter l'intégralité des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière à flux migratoires constants, c'est-à-dire en continuant de laisser entrer le même nombre de personnes en situation irrégulière chaque année sur le territoire français. Ce scénario nécessiterait le placement supplémentaire de 100 000 personnes en rétention par an. Il impliquerait la construction de 10 000 places nouvelles en centres de rétention et le recrutement de 14 000 agents de la police aux frontières (PAF) supplémentaires, soit une hausse de 650 % du budget actuel consacré à la rétention administrative. Ceci est évidemment impossible et illusoire, selon moi : à flux migratoires constants, l'exécution immédiate de 100 % des OQTF n'est pas réaliste.

Le troisième scénario est celui que je propose au gouvernement et à notre Assemblée. Ce scénario prévoit de construire 3 650 places de CRA supplémentaires, en plus de celles prévues par le plan CRA actuel, pour porter la capacité de rétention totale de notre pays à un peu plus de 6 000 places d'ici 2032.

Cette politique poursuit deux objectifs principaux. Premièrement, elle permet de placer en rétention et d'éloigner 20 000 personnes en situation irrégulière par an vers des pays tiers à l'Union européenne. Deuxièmement, elle permettrait d'expulser 100 % des migrants illégaux dangereux, connus pour des troubles à l'ordre public.

Sa mise en œuvre dépend de deux prérequis fondamentaux. Le premier est d'ordre migratoire : il n'existe pas de politique de rétention et d'expulsion efficace sans une réduction des flux migratoires illégaux entrants. Le second prérequis est d'ordre financier : cette politique nécessite un investissement budgétaire complémentaire de 420 millions d'euros par an, que je propose de financer par des mesures d'économie compensatoires. Accueillir moins pour accueillir mieux à travers une politique d'immigration choisie, telle est la politique que je vous propose de mettre en œuvre, et qui fait écho aux propositions portées par plusieurs candidats dans le débat public.

D'autres choix sont naturellement possibles. Ce sera aux Français d'en décider. Je crois pour ma part que le travail que nous avons conduit permet d'éclairer utilement nos débats.

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie.

Selon l'Insee, la France compte 6,3 millions d'étrangers, soit 9,1 % de la population totale. Les étrangers demeurent donc un groupe démographiquement minoritaire dans le pays. À ces 6,3 millions de personnes s'ajoutent, selon les estimations les plus sérieuses, un peu plus de 600 000 personnes sans papier, qui représenteraient environ 1 % de la population totale, là encore un groupe très minoritaire.

Ensuite, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, le budget de la sécurité civile, qui permet notamment de financer l'équipement des pompiers dans la lutte contre les incendies, s'élève à 874 millions d'euros. Il demeure pourtant inférieur au budget de la police des étrangers, qui atteint 1,3 milliard d'euros. Chacun établit ses priorités ; les miennes ne sont pas les vôtres.

Il faut également relever que l'Institut Montaigne, dont chacun conviendra que le positionnement politique est difficilement considéré à gauche, a publié en 2021 une étude consacrée aux effets économiques de l'immigration. Or, cette étude estime que « *l'immigration n'est pas un véritable problème* ». En outre, de nombreuses recherches aboutissent à des constats similaires, voire plus favorables encore, quant à l'impact économique de l'immigration dans notre pays.

Je rappelle par ailleurs que les personnes sans papier acquittent très souvent des impôts et cotisent en France sans bénéficier, notamment en matière de cotisations, des droits que celles-ci devraient normalement leur ouvrir. Il y a quelques années, M. Patrick Braouezec, ancien député et maire de Saint-Denis, estimait dans un rapport que l'État percevait déjà près de 2 milliards d'euros par an sans jamais rien décaisser en retour. Je doute que cette situation se soit inversée depuis.

Pour avoir accompagné de nombreux travailleurs sans papier, je peux témoigner qu'ils réclament eux-mêmes leur régularisation. Ils savent que leur statut favorise leur exploitation et constitue également une forme de concurrence sur le marché du travail, en contribuant à abaisser le prix du travail.

À partir de ce constat, deux approches s'opposent. La première consiste à affirmer que les sans-papiers n'ont rien à faire en France, même lorsqu'ils travaillent. La seconde considère qu'un nombre aussi élevé de travailleurs tient à la fonction économique réelle qu'ils remplissent. Il me paraît ainsi illusoire d'imaginer que leur disparition serait sans conséquence, notamment dans des secteurs essentiels comme le BTP, la sécurité ou d'autres activités indispensables. Leur utilité économique me semble évidente. La véritable question porte donc sur leur statut de sans-papier.

C'est pourquoi je considère qu'au lieu d'engager une course en avant fondée sur la multiplication des OQTF, déjà beaucoup plus nombreuses qu'en Allemagne et appliquées selon des critères plus larges, il conviendrait de réfléchir à la régularisation des personnes qui démontrent qu'elles travaillent en France.

Votre rapport évalue à 2,1 milliards d'euros le coût des mesures de lutte contre l'immigration irrégulière pour une population représentant environ 1 % du total. Dès lors, plutôt que de participer à cette fuite en avant et de multiplier les centres de rétention, qui tendent progressivement à s'apparenter à des lieux de détention, voire à des prisons administratives, il serait préférable de régler la situation de ces travailleurs sans papier. J'y vois une solution plus cohérente, d'autant que ces détentions administratives, qui échappent à l'intervention préalable du juge, soulèvent à terme des interrogations sérieuses au regard des droits humains et de l'État de droit.

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. Le rapport que je présente aujourd'hui ne concerne pas spécifiquement les OQTF. Ces dernières font partie des mesures d'éloignement, mais il existe d'autres types de mesures, comme les interdictions du territoire français (ITF). Nous allons donc travailler sur cette catégorie globale.

Ensuite, quels que soient nos points de vue respectifs, les données que nous publions dans ce rapport ont le mérite d'être relativement objectives et d'éclairer nos débats, notamment sur l'incapacité actuelle de l'État à connaître spécifiquement la caractéristique de la population qui peuple son espace et son territoire.

Il ne s'agit pas d'un problème spécifique à la France. Lorsque le gouvernement de Pedro Sanchez a proposé de régulariser 500 000 personnes, plus d'un million de dossiers de régularisation ont été déposés, dans un pays qui compte une quarantaine de millions d'habitants. De fait, l'évaluation selon laquelle il y aurait en France un million de personnes en situation irrégulière est peut-être sous-estimée. Il est problématique que l'État soit aveugle sur ce type de politique publique, raison pour laquelle je recommande d'abord de clarifier la situation actuelle sur notre territoire.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je vous remercie pour votre rapport et notamment les tableaux comparatifs selon les pays d'Europe entre le nombre de mesures d'éloignement décidées et le nombre d'éloignements effectifs réalisés. Les graphiques montrent que si la France est largement devant en nombre de mesures d'éloignement prononcées, les Allemands nous dépassent très largement en matière de mesures d'éloignement réalisées : ils exécutent deux fois plus de mesures que nous, alors même qu'ils en prononcent trois fois moins. Il y a là un problème patent d'efficacité de la puissance publique dans notre pays.

Ainsi, d'autres pays comparables au nôtre parviennent à bien mieux faire exécuter les mesures d'éloignement. Quels enseignements en tirez-vous, en pratique ? Ensuite, à vous lire, j'ai l'impression que l'échec de notre pays en la matière est en grande partie liée au droit supranational. Dès lors, comment voyez-vous l'extension de nos capacités de rétention si elles ne sont pas accompagnées d'une réforme profonde de l'encadrement juridique de l'éloignement via le droit international ?

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. L'Allemagne délivre moins d'obligations de quitter le territoire, mais le taux d'exécution est effectivement supérieur à celui de la France. Cette différence tient à plusieurs raisons. La première concerne l'éloignement et les accords signés en ce sens par le gouvernement allemand avec des pays tiers, qu'ils soient membres ou non de l'Union européenne. Ensuite, l'Allemagne a choisi une politique de rétention beaucoup

plus vaste que celle de la France. Il faut ainsi distinguer le taux de rétention théorique du taux de rétention effectif. En France, ce dernier est estimé entre 80 % et 85 % du nombre de places établies, notamment en raison des rénovations en cours. L'Allemagne présente un taux plus élevé.

Nous croyons – et les faits objectifs le démontrent selon nous – qu'il existe un lien direct entre le taux de rétention et le taux d'expulsion. La rétention permet de disposer des personnes concernées, afin qu'elles puissent être conduites vers les aéroports et expulsées.

Par ailleurs, la France délivre un nombre élevé d'OQTF parce que la population en situation irrégulière sur son territoire est elle-même importante par rapport à la population totale. Certains défendent l'idée qu'il faudrait réduire le nombre d'OQTF délivrées. Pour ma part, je considère que la solution consiste plutôt à réduire le nombre de personnes en situation irrégulière sur notre territoire. Il s'agit évidemment d'un débat politique.

Concernant l'encadrement juridique international, la France a signé des accords européens et internationaux qui, selon certains, limitent sa capacité à contrôler ses frontières, à retenir ou à expulser. Ayant déjà étudié ces sujets dans d'autres travaux parlementaires, ma première conviction concerne l'espace Schengen. Je ne crois pas à la logique de la double frontière pour répondre aux défis auxquels nous sommes confrontés. En revanche, je considère que la libre circulation devrait être réservée aux citoyens des pays membres de l'espace Schengen, tandis que les étrangers en situation légale bénéficieraient d'un visa de type « ESTA » – le système électronique d'autorisation de voyage –, qui leur permettrait de circuler d'un pays à un autre.

Ma deuxième conviction concerne les accords bilatéraux, notamment avec l'Algérie. Ils limitent notre capacité à contrôler les entrées et à expulser. C'est la raison pour laquelle j'ai produit l'année dernière un rapport, afin de dénoncer cet état de fait et proposer d'établir un cadre juridique alternatif pour rétablir la relation entre le gouvernement algérien et le gouvernement français. Il vise ainsi à reprendre le contrôle de notre politique migratoire bilatérale.

Enfin, la France se caractérise par un coût unitaire de rétention plus élevé que les autres pays, car elle a préféré établir des structures petites et éclatées sur le territoire. Aucun centre de rétention ne peut dépasser 140 places. Ce choix peut se comprendre, notamment pour les personnes dangereuses, mais il augmente les coûts. C'est pourquoi je propose des centres de rétention « allégés », plus vastes, pour les personnes qui ne sont pas dangereuses, afin de réduire ce coût, retenir davantage de personnes et renforcer notre politique de rétention et d'expulsion.

M. le président Éric Coquerel. Nous passons à présent aux questions des représentants de groupe.

M. Emmanuel Fouquart (RN). Le rapport présente des chiffres très intéressants et qui confirment ce que nous déclarons depuis quelques années. En revanche, nous ne partageons pas la ligne du président Coquerel concernant les personnes en situation irrégulière. Je rappelle que le travail clandestin ne produit pas de prélèvements sociaux pour la France.

M. Denis Masségli (EPR). La publication de ce rapport s'inscrit dans une démarche que nous avons engagée depuis plusieurs mois avec la proposition de loi portée par notre rapporteur Charles Rodwell. Cette dernière visait à renforcer la sécurité, la rétention administrative et la prévention des risques d'attentat. Dans sa majorité, l'Assemblée a soutenu la démarche en votant la loi.

Mais en tant que parlementaires, notre responsabilité ne s'arrête pas au vote d'un texte. Nous ne sommes pas de ceux qui votent des lois sans jamais se demander ensuite comment elles seront appliquées. Nous voulons savoir combien elles coûtent, quels moyens elles nécessitent, et surtout si les administrations disposent réellement des capacités nécessaires pour les mettre en œuvre. Tel est précisément le sens de ce rapport.

Nous sommes donc favorables à sa publication parce qu'il apporte au débat public des données, des chiffres et une évaluation objective des moyens nécessaires pour mener à bien une politique efficace. C'est cette exigence de responsabilité que nous défendons aujourd'hui.

M. le président Éric Coquerel. Je rappelle que voter favorablement pour la publication d'un rapport ne signifie pas nécessairement approuver son contenu.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Il y a tellement d'inepties dans ce rapport que je ne sais par où commencer. Aucune critique n'est par exemple émise sur l'origine des OQTF, qui sont délivrées de manière automatique en cas de refus de titre de séjour. En établissant un titre de séjour de dix ans, moins d'OQTF seraient prononcées, ce qui permettrait de désengorger les services administratifs et les services qui luttent contre l'immigration dite irrégulière.

De même, vous n'évoquez jamais les causes de l'immigration. Mais puisque vous passez votre temps sur les chaînes de M. Bolloré, je comprends qu'il soit difficile pour vous de le critiquer, alors même qu'il porte lui-même une responsabilité dans l'exploitation d'un certain nombre de pays d'Afrique. D'ailleurs, il ne supporte même pas qu'on le lui dise, puisqu'il avait tenté de s'attaquer à Louis Boyard après que celui-ci l'eut affirmé sur un plateau d'une de ses chaînes.

Vous ne prononcez pas un mot sur la précarité des immigrés, ni sur le fait que, pour la plupart, ce sont des travailleurs. Vous affirmez que les aides versées aux immigrés coûtent 1,781 milliard d'euros, notamment dans le domaine de la santé. Rapportée à un million d'immigrés, cette somme représente 148,4 euros par mois et par personne, soit 4,9 euros par jour. Si l'on ramène encore ce montant à une semaine de trente-cinq heures, cela représente environ 0,60 euro par heure travaillée.

Or, selon les données de Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (Ifrap), organisme dont le positionnement est difficilement considéré à gauche, la production d'un travailleur en France s'élève à environ 60 euros par heure. Autrement dit, il suffirait de 10 000 travailleurs étrangers, y compris en situation irrégulière, pour compenser en production de travail le coût que vous évoquez.

Par ailleurs, vous estimez à 20 970 euros le coût par personne reconduite, sans que cela ne vous choque. Vous considérez qu'il s'agit d'une politique normale et qu'il faut continuer à consacrer une telle masse financière à cette stratégie. Honnêtement, il serait bien plus utile de régulariser les travailleurs sans papier que de poursuivre dans la voie que vous proposez au travers de ce rapport.

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. J'entretenais l'espoir qu'Antoine Léaument ouvrirait les yeux et pourrait s'aligner potentiellement sur notre politique. Ce n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui.

Monsieur Léaument, je vous ai longuement écouté nous expliquer, à la tribune de l'Assemblée nationale, votre attachement à l'État de droit. Je suis donc infiniment désolé de

constater qu'aujourd'hui, vous vous placez en défaut de cette ligne politique. En effet, je rappelle qu'une personne en situation irrégulière sur le territoire français, quel que soit son parcours, s'inscrit en faux vis-à-vis de l'État de droit. En effet, le principe fondamental de l'État de droit consiste aussi à pouvoir choisir qui a le droit de cité sur son territoire et qui ne l'a pas.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Mon premier regret, malheureusement devenu habituel dans cette commission, concerne les conditions dans lesquelles nous travaillons. Recevoir un rapport la veille à 21 heures pour un examen prévu le lendemain à 9 heures 30 ne me paraît pas satisfaisant. J'ignore comment procèdent certains de mes collègues, mais, pour ma part, lorsque je prends position sur un sujet, je commence par lire le rapport et examiner les propositions formulées.

Ensuite, j'ai écouté avec attention votre présentation, notamment l'exposé de vos différents scénarios. Je dois vous faire part de ma surprise. En effet, dans ma permanence, il ne se passe pas une seule semaine sans que je ne reçoive soit une personne qui travaille et qui sollicite une régularisation, soit un chef d'entreprise – le plus souvent des artisans ou des dirigeants de petites et moyennes entreprises (PME).

Pourquoi n'avez-vous pas chiffré ni examiné la possibilité de régulariser un certain nombre de personnes présentes sur notre territoire depuis parfois plusieurs années, qui travaillent et qui se trouvent aujourd'hui confrontées à cette situation, soit une véritable gabegie administrative, qui coûte cher à ceux qui la subissent, mais également à nous tous, collectivement ?

Ces personnes perdent leur autorisation au bout de six mois, doivent ensuite patienter de nouveau avant de récupérer leurs papiers, puis sont réembauchées. Une autre voie aurait sans doute pu être envisagée si cette gabegie avait été étudiée sérieusement dans le cadre de vos travaux. Elle pourrait offrir la possibilité de régulariser un grand nombre de personnes déjà présentes sur notre territoire, des personnes qui travaillent, qui participent à l'activité économique du pays.

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. Je vous présente tout d'abord mes excuses pour le retard pris dans la transmission et le partage de ce rapport. De fait, une part importante des données utilisées dans ce travail nous a été communiquée extrêmement tardivement. Cette difficulté est d'ailleurs évoquée parmi les recommandations que je formule. Elle renvoie aux insuffisances statistiques et aux problèmes d'accès à l'information auxquels l'État lui-même est confronté. De fait, je ne pense pas que les administrations aient fait preuve de mauvaise foi à notre égard, ni qu'elles aient cherché à retenir des informations.

S'agissant de la question des régularisations, admettons notre désaccord. Je ne suis pas favorable à une politique de régularisation massive. Je suis convaincu – et les événements récents de cet été le démontrent – qu'une telle politique crée une situation de « pompe aspirante » pour l'immigration irrégulière vers un pays qui cautionne ce type de politique. J'estime ainsi qu'il existe un lien objectif entre la promesse formulée par le gouvernement de Pedro Sanchez et le drame survenu à Ceuta.

Je souligne d'autant plus ce propos qu'il y a une dizaine d'années il me semble, lorsque François Hollande exerçait les fonctions de président de la République et que les socialistes étaient au pouvoir, aucune politique de régularisation massive n'a été conduite. S'il existait une cohérence entre les positions que vous défendez aujourd'hui et celles du gouvernement socialiste de l'époque, des travailleurs en situation irrégulière auraient été régularisés durant cette période. Or cela n'a pas été le cas.

Je constate également qu'aujourd'hui certains candidats socialistes proposent de restreindre le regroupement familial. Il s'agit d'un autre débat, mais cette évolution illustre qu'une partie des responsables politiques de votre camp connaît une forme de mue sur ces questions. Pour ma part, je demeure opposé à une politique de régularisation massive. J'observe d'ailleurs que cette position paraît être partagée de manière relativement transpartisane, depuis des décennies, par les formations politiques qui ont dirigé ce pays.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). J'entends les propos de Mme Pirès Beaune et du président de la commission, mais je ne vois pas comment ces employeurs peuvent produire des feuilles de paye à des personnes en situation irrégulière. Chez moi, cela n'existe pas.

M. le président Éric Coquerel. Je vous expliquerai.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). C'est totalement illégal et je ne comprends pas qu'on puisse le cautionner.

M. le président Éric Coquerel. Je ne le cautionne pas, je souligne simplement l'existence de ce phénomène.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). C'est illégal, je suis très ferme sur le sujet.

Ma question porte sur la troisième recommandation du rapport. Le ministère de l'intérieur est-il aujourd'hui capable de nous fournir, pays par pays, la liste des OQTF qui ne sont pas exécutées ? Cette information me paraît essentielle. Il est utile de disposer de statistiques générales, mais il serait encore plus pertinent de connaître, pour chaque pays concerné, le volume des mesures non exécutées ainsi que les négociations qui ont été conduites.

Par ailleurs, parmi les recommandations présentées, deux retiennent particulièrement mon attention et recueillent pleinement mon adhésion : les recommandations 5 et 8. Je soutiens l'objectif consistant à exécuter 100 % des mesures d'éloignement visant des étrangers en situation irrégulière connus pour des troubles à l'ordre public, ainsi qu'à réserver les CRA, limités à 140 places, à ces profils présentant les risques les plus élevés

Nous faisons face à un véritable enjeu de sécurité sur cette question. Il me semble donc indispensable de rechercher avant tout l'efficacité. Je ne sais pas encore selon quelles modalités concrètes ces orientations pourraient être mises en œuvre, mais nous avons besoin de rassurer nos concitoyens. Dans ce contexte, l'idée d'une régularisation intégrale des personnes en situation irrégulière ne me paraît pas constituer une réponse adaptée. Cette proposition peut certes relever d'un positionnement politique de certains partis. Toutefois, elle ne correspond absolument pas aux attentes de nos concitoyens aujourd'hui.

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. S'agissant du nombre d'OQTF ou, plus largement, de mesures d'éloignement, nous disposons de statistiques établies pays par pays. Par exemple, en 2025, 46 900 interpellations ont été recensées, pour un peu plus de 2 000 personnes effectivement expulsées.

En revanche, nous ne possédons pas des données centralisées, ce qui pose un véritable problème de politique publique. Je pense notamment au croisement des fichiers du ministère des finances, du ministère du travail, du ministère des affaires sociales, du Quai d'Orsay et du ministère de l'intérieur. Pour des raisons que je ne comprends pas, cette absence de coordination complique la conduite de l'action publique par les agents de ces différents ministères.

Deuxième point, concernant la recommandation numéro 5 et l'objectif de 100 % d'expulsion des OQTF qualifiés de troubles à l'ordre public. La décision prise à l'époque par Gérard Darmanin de placer en centre de rétention les personnes dangereuses, les personnes qualifiées de « TOP », était une bonne décision. Elle permettait à la fois de prioriser leur expulsion du territoire et d'assurer la sécurité de nos familles.

C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles je considère que notre politique de rétention est aujourd'hui complètement sous-dimensionnée. En 2025, plus de 7 400 profils dits « TOP » se trouvaient en situation irrégulière sans pouvoir être placés en centre de rétention. Certaines de ces personnes sont ensuite passés à l'acte, alors même qu'elles n'auraient pas dû être sur le territoire français, puisqu'elles auraient dû être expulsées.

C'est pourquoi je défends un scénario intermédiaire et réaliste poursuivant deux objectifs : expulser 100 % des personnes dangereuses et expulser chaque année 20 000 personnes en situation irrégulière qui, elles, ne relèvent pas de ce critère de dangerosité.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Votre diagnostic sur l'inefficience du système est solide et mérite d'être pris au sérieux. Mais avant de valider un investissement complémentaire, qui pourrait atteindre près d'un milliard d'euros, pour construire de nouvelles places, ne devrait-on pas explorer d'autres pistes ? Vous indiquez d'ailleurs dans votre rapport que sur 1 959 places, 200 sont aujourd'hui indisponibles, faute d'optimisation.

De plus, puisque ce rapport est examiné dans le cadre de la commission des finances, ne pourrait-on pas étudier la piste de l'aide au retour volontaire, nettement moins onéreuse que la construction ?

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. Le rapport détaille les différents postes de dépenses principaux de notre politique de lutte contre l'immigration irrégulière. Je précise à nouveau que ce chiffrage ne comprend pas les autres dépenses directes et indirectes liées à l'immigration irrégulière sur le territoire, telles que les dépenses sociales, les dépenses en matière de santé, d'hébergement d'urgence, de réductions tarifaires liées au transport en commun,

Ensuite, nous sommes complètement favorables aux autres pistes. Je rappelle que les OQTF ne constituent que l'une des mesures d'éloignement existantes : d'autres personnes partent spontanément, volontairement, du territoire français. Nous voulons favoriser les retours aidés, mais je suis cependant convaincu que les retours aidés resteront minoritaires. Ainsi, selon la Cour des comptes, moins de 1,5 % des personnes sous OQTF quittent volontairement le territoire. Ce chiffre reste marginal, à tout le moins extrêmement minoritaire, par rapport à une politique de retour obligatoire vers les pays d'origine.

Cependant, l'un n'empêche pas l'autre. Si cette politique montre son efficacité – même si je pense que tel n'est pas le cas – je suis prêt à travailler de manière complémentaire sur ces questions.

M. François Jolivet (HOR). Avez-vous travaillé sur l'accompagnement des personnes qui sont déboutées du droit d'asile et qui sortent des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) avec une OQTF et sont remises à la rue ? On ne peut pas dire que nous ne les connaissons pas, et nous en retrouvons d'ailleurs une grande partie en hébergement d'urgence, au nom du respect du principe de l'accueil inconditionnel. Quelle est la position de l'administration sur ces pratiques ?

Ensuite, je rappelle à mes collègues que tout se passe dans les règles et qu'il n'y a pas d'attente pour les OQTF délivrées à des personnes qui se voient refuser le renouvellement de leur titre de séjour. Le motif principal est assez simple : leur comportement sur le territoire français ne justifie plus qu'elles y figurent encore. Cela signifie bien que nous respectons, ici encore, l'État de droit.

Une autre question concerne votre proposition permettant aux États de l'Union européenne, à l'intérieur de l'espace Schengen, de délivrer des autorisations de sortie pour rejoindre la France. L'Allemagne présente un taux d'exécution extrêmement élevé, mais un grand nombre de ceux qui quittent le territoire allemand peuvent venir chez nous ou se rendre dans d'autres pays européens. Ne faudrait-il pas envisager l'harmonisation d'un droit d'asile européen pour ceux qui respectent l'État de droit ? Les obligations de quitter le territoire français deviendraient des obligations de quitter le territoire européen, permettant d'éviter la migration des demandeurs d'asile déboutés au sein de l'espace Schengen.

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. La question des déboutés du droit d'asile constitue un sujet majeur, l'un des « mammoths » dans la pièce lorsqu'on aborde la situation des personnes en situation irrégulière sur le territoire français. Vous avez évoqué l'hébergement d'urgence. À ce titre, les chiffres transmis par les ministères concernés montrent qu'un peu plus de 50 % des places d'hébergement d'urgence sont aujourd'hui occupées par des personnes en situation irrégulière.

Parmi les solutions avancées figure la proposition consistant à imposer le dépôt des demandes d'asile dans le pays d'origine, auprès de l'ambassade ou du consulat concerné. À titre personnel, je ne suis pas favorable à cette approche. Dans certains pays en guerre, les représentations diplomatiques françaises sont fermées ; tandis que dans d'autres pays, qui ne connaissent pas de conflit, les ambassades et consulats demeurent ouverts. Une telle règle aurait donc pour effet de favoriser l'accès à l'asile pour des personnes qui seraient parfois moins fondées à en bénéficier.

L'exemple du Soudan du Sud illustre parfaitement cette difficulté. L'ambassade de France y est aujourd'hui fermée. Au regard de la situation du pays, il paraît pourtant légitime de considérer qu'une partie de ses citoyens pourrait prétendre à une protection, au titre du droit d'asile. Or, si l'on appliquait strictement le principe d'une demande déposée dans le pays d'origine, ces personnes se verraient privées de cette possibilité.

Je crois davantage à l'orientation retenue dans le pacte de l'Union européenne (UE) sur la migration et l'asile. L'idée consiste à mettre en place un contrôle généralisé des demandes d'asile aux frontières de l'Union européenne, afin de déterminer si une personne est fondée à entrer sur le territoire européen au nom du droit d'asile. La mise en œuvre du pacte doit être selon moi complétée par une refonte des principes de l'espace Schengen. La libre circulation devrait ainsi être réservée aux citoyens des États membres de l'espace Schengen, c'est-à-dire aux citoyens européens, et exclure désormais pour les ressortissants de pays extérieurs à cet espace.

S'agissant ensuite des pays tiers de renvoi, l'Allemagne n'effectue pas les mêmes calculs que la France sur ce point précis. La coopération entre la France et les autres États membres de l'Union européenne en matière de renvoi est excellente. De fait, ceux qui considèrent que l'Europe constitue un problème plutôt qu'une solution se trompent, car notre coopération sur les questions de migration irrégulière fonctionne efficacement avec la plupart des partenaires européens.

Le véritable enjeu concerne en réalité le renvoi de personnes en situation irrégulière vers les pays tiers situés hors de l'Union européenne. C'est pourquoi je suis favorable au renvoi, dans le cadre d'une coopération renforcée avec des pays de transit qui seraient prêts à accepter ces personnes sur leur territoire. Je crois également à la conclusion d'accords bilatéraux spécifiques avec des pays d'origine prêts à rapatrier davantage de leurs ressortissants. À cet égard, la coopération bilatérale entre la France et le Maroc, comme celle entre la France et la Tunisie, apparaît aujourd'hui meilleure qu'auparavant grâce aux accords conclus entre ces pays, d'une part, et la France et l'Union européenne, d'autre part.

M. Charles de Courson (LIOT). Ma première question concerne l'évaluation du nombre de personnes en situation irrégulière en France. Le minimum s'établit à 500 000 personnes, puisque l'aide médicale de l'État (AME) concerne environ 500 000 bénéficiaires, le maximum s'établissant autour d'un million. Le nombre de personnes en situation irrégulière se situe donc quelque part entre 500 000 et 1 million de personnes, probablement plus près du million, à en juger par une étude menée en Gironde, selon laquelle à peine la moitié des étrangers en situation irrégulière avaient recours à l'AME. Une telle situation ne peut être acceptée, compte tenu des problèmes sociaux qu'elle engendre.

Ce constat conduit à poser une question fondamentale : à quoi sert l'ensemble du système que nous avons construit ? Lorsque l'on comptabilise 150 000 OQTF et que les taux d'exécution ne sont pas de 15 %, comme l'affirment régulièrement certains ministres, mais de 4,5 % dès lors que l'on retire les expulsions intra-européennes, il faut s'interroger. Quel est le sens de ces 150 000 OQTF qui ne sont pas exécutées, parfois même sans délai d'exécution ? Tout cela ressemble à une immense machine qui tourne à vide et dont l'inefficacité apparaît clairement dans votre rapport.

La véritable question consiste donc à savoir comment sortir de cette impasse. Certains défendent la régularisation. Je partage en partie votre constat, monsieur le rapporteur spécial. Le problème est le suivant : les régularisations existent déjà, mais de manière individuelle. Je vois régulièrement des personnes dont la situation paraît digne d'intérêt et j'interviens alors auprès du préfet ; parfois, une régularisation est accordée. Il s'agit souvent de personnes présentes depuis des années et qui travaillent.

Le paradoxe français, qui n'existe pas dans d'autres pays de l'Union européenne, est le suivant : on peut être en situation irrégulière tout en étant travailleur régulier. Cette contradiction est le signe d'une profonde incohérence. C'est pourquoi je partage votre sentiment : la véritable solution réside dans un accord européen avec les pays d'origine, fondé sur deux volets indissociables : d'une part, la poursuite de l'aide au développement ; d'autre part, la reprise par ces pays de leurs citoyens en situation irrégulière présents dans un État européen.

Enfin, les chiffres que vous présentez sur l'Allemagne sont intéressants. Lorsque l'Allemagne adopte un texte, elle l'applique avec une efficacité qui demeure largement supérieure à la nôtre.

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. Aujourd'hui, l'État ne sait pas précisément combien de personnes en situation illégale sont présentes sur le territoire français. Nous disposons seulement d'évaluations, notamment données par le ministère de l'intérieur, qui estime le nombre de personnes en situation irrégulière à près d'un million.

Il est possible de considérer que ce chiffre est en réalité bien plus élevé. Ainsi, lorsque le gouvernement de Pedro Sanchez a proposé de régulariser 500 000 personnes en situation irrégulière, il a reçu plus d'un million de demandes de régularisation, pour un pays d'une

quarantaine de millions d'habitants. Dès lors, quel est le chiffre réel pour un pays de 70 millions d'habitants comme la France ? Tel est précisément l'objet des trois ou quatre premières recommandations que je formule sur l'évaluation statistique de nos politiques publiques.

Deuxièmement, je partage le point de vue selon lequel la solution maîtresse à cette situation consiste à réduire les flux migratoires illégaux entrants. Je suis ainsi convaincu que la signature d'accords avec les pays de transit et les pays d'origine constitue l'une des solutions majeures. L'accord signé en 2023 entre la Commission européenne et la Tunisie en fournit un exemple patent. En 2023, 100 000 personnes en situation irrégulière ont traversé la Méditerranée entre la Tunisie et l'Europe. En 2024, ce chiffre est tombé à 16 000 personnes, soit une réduction de 84 % du flux migratoire illégal en une seule année.

Il s'agit là d'abord d'une victoire pour ces personnes. Grâce à cet accord, bien moins de personnes ont traversé au péril de leur vie ce cimetière marin qu'est la Méditerranée. Il s'agit également d'une victoire pour les pays européens et pour la France, afin de reprendre en main la politique migratoire concernant la population entrante. Il s'agit enfin d'une victoire pour la Tunisie, désormais moins affectée par ces réseaux illégaux de transit.

Je suis donc totalement favorable à la signature de ce type d'accord permettant de diminuer la pression migratoire illégale en direction du territoire français et du territoire européen.

M. Karim Ben Cheikh (EcoS). Je n'ai pas eu le temps de parcourir complètement votre rapport, monsieur le rapporteur, mais je souhaite réagir à deux de vos interventions.

La première concerne l'asile. Vous indiquez qu'il n'y aurait aucun intérêt à présenter une demande d'asile dans les pays d'origine, notamment parce que les ambassades ferment. Or ce n'est pas dans les ambassades des pays d'origine que les demandes sont généralement déposées, mais dans les ambassades et consulats des pays alentours.

Si l'on avait suivi votre recommandation, nous n'aurions jamais pu accueillir les minorités d'Orient durant la guerre en Syrie, ces populations qui présentaient leurs demandes d'asile au Liban, en Turquie ou en Jordanie. Fermer cette possibilité me paraît donc dangereux. De fait, lorsque M. Retailleau a suspendu la possibilité pour les Syriens de présenter des demandes d'asile dans les pays voisins, les minorités alaouites et chrétiennes qui ont subi des massacres ne pouvaient plus déposer leurs demandes dans les consulats français de Beyrouth, d'Istanbul ou d'Amman.

Deuxièmement, vous évoquez les traversées et l'exemple tunisien. Il faudrait cependant remonter davantage dans le temps. Au début des années 2010, la principale porte d'entrée vers l'Europe se trouvait au Maroc. L'Union européenne a alors investi plusieurs milliards d'euros pour renforcer les contrôles et fermer cette porte. De fait, les arrivées par cette voie ont diminué. Or, dans le même temps, les flux se sont déplacés vers la route centrale passant par la Libye.

En conséquence, le nombre d'entrées en Europe n'a pas diminué, mais les réseaux de trafiquants, que vous dénoncez à juste titre, ont consolidé leurs positions dans la traversée du Sahel. Vous estimez que le cas tunisien constitue un exemple, mais il est loisible de s'interroger sur l'efficacité réelle des accords.

M. Charles Rodwell, rapporteur spécial. Je suis d'accord avec vous au sujet des demandes de droit d'asile : je n'adhère pas à la proposition consistant à limiter la demande

d'asile au seul pays d'origine. La raison est exactement celle que vous venez d'exposer. J'irai même plus loin : je considère que la seule politique susceptible de fonctionner durablement repose sur la mise en œuvre complète du pacte sur l'asile et l'immigration. Celui-ci permet d'examiner les demandes aux frontières de l'Union européenne.

L'objectif consiste à éviter deux situations : d'une part, que des personnes traversent une grande partie du monde avec l'espoir d'obtenir l'asile en Europe pour finalement être déboutées une fois arrivées ; et d'autre part, que les Français et les Européens se retrouvent confrontés à des personnes venues de bonne foi pour demander l'asile, mais déboutées pour des raisons objectives et demeurant ensuite en situation irrégulière sur le territoire. Des ambassades et des consulats français sont aujourd'hui fermés dans certains pays en guerre, alors même que leurs ressortissants figurent parmi ceux qui devraient pouvoir bénéficier de cette protection. C'est la raison pour laquelle je ne soutiens pas cette proposition.

S'agissant des routes migratoires, je me suis déjà exprimé à plusieurs reprises. Un moyen de réduire les flux migratoires illégaux entretenus par ces réseaux de passeurs particulièrement iniques et ignobles consiste aussi à réduire les pompes aspirantes. C'est pourquoi je ne soutiens pas les politiques massives de régularisation. Je suis convaincu, et je crois que des faits objectifs le démontrent, que plus un pays régularise, plus il incite des personnes à venir en situation irrégulière sur les territoires français et européens. Les événements récents observés en Espagne illustrent, selon moi, cette analyse.

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie.

*La commission **autorise**, en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information.*