

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen du 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 2
- Informations relatives à la commission 15
- Présence en réunion 16

Mercredi

16 septembre 2026

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 131

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président,



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.

Informations relatives à la commission

La commission nomme :

– *M. Éric Coquerel, rapporteur de la mission d'information flash sur le coût de la canicule ;*

– *M. François Jolivet, rapporteur pour avis sur les articles 1er, 4, 4 bis et 4 ter du projet de loi, modifié par le Sénat, visant la relance et la décentralisation du logement (n° 3058) ;*

– *M. Denis Masségria rapporteur pour avis sur les projets de contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public.*

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 16 septembre 2026 à 9 heures 30

Présents. - M. Karim Ben Cheikh, Mme Shéhérazade Bentorki, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, Mme Pauline Cestrières, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Mathilde Feld, M. Marc Ferracci, M. Emmanuel Fouquart, Mme Félicie Gérard, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Antoine Léaument, Mme Alexandra Martin (Gironde), M. Denis Masségia, M. Jean-Paul Mattei, Mme Christine Pirès Beaune, M. Charles Rodwell, M. Nicolas Sansu, Mme Liliana Tanguy, M. Nicolas Tryzna

Excusés. - M. Christian Baptiste, Mme Stéphanie Galzy, M. Pierre Henriët, M. Philippe Lottiaux, M. Damien Maudet, Mme Sophie Pantel, M. Charles Sitzenstuhl, M. Emmanuel Tjibaou