

N° 3206

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ
en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

*sur l'utilisation des financements publics par les associations impliquées dans
l'accompagnement et la défense des personnes migrantes*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ÉRIC MARTINEAU ET MME SOPHIE RICOURT VAGINAY,

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur l'utilisation des financements publics par les associations impliquées dans l'accompagnement et la défense des personnes migrantes est composée de M. Éric Martineau et Mme Sophie Ricourt Vaginay, rapporteurs.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ONT DÉLÉGUÉ UNE PART SUBSTANTIELLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION AU SECTEUR ASSOCIATIF, SANS EN MAÎTRISER LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES.....	13
I. L'ACCROISSEMENT DES BESOINS D'ACCOMPAGNEMENT EXPLIQUE LA PLACE OCCUPÉE PAR LES ASSOCIATIONS DANS LES POLITIQUES D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION	14
A. DES BESOINS D'ACCOMPAGNEMENT ACCRUS PAR L'ÉVOLUTION DES PUBLICS ET LA COMPLEXITÉ DU DROIT DES ÉTRANGERS	14
1. Un public plus large de personnes nécessitant un accompagnement.....	15
a. Les demandes d'asile et de protection internationale	16
b. La progression de l'attribution des titres de séjour.....	18
c. Les étrangers en situation irrégulière.....	19
d. Le cas particulier des mineurs non accompagnés pris en charge par les départements qui délèguent certaines missions à des structures associatives	22
2. Un droit particulièrement complexe, dont les difficultés de mise en œuvre alimentent un contentieux massif.....	23
a. Le droit des étrangers est d'une grande technicité et en constante évolution	24
b. Les procédures administratives sont complexes et connaissent des dysfonctionnements	25
c. En témoignent la place et le coût pris par le contentieux des étrangers dans le contentieux administratif et judiciaire	29

B. DES ASSOCIATIONS DEVENUES DES ACTEURS ESSENTIELS DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION	35
1. Un paysage associatif diversifié sur lequel les pouvoirs publics s'appuient de manière structurelle.....	35
a. Un paysage associatif dense et diversifié.....	35
b. L'État pilote les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration tout en confiant largement la mise en œuvre au secteur associatif	37
2. Les associations conduisent des actions d'accompagnement variées, qui couvrent l'ensemble du parcours des personnes migrantes	39
a. L'accompagnement des demandeurs d'asile tout au long de la procédure	39
b. Un rôle majeur dans l'intégration des étrangers admis au séjour.....	40
c. La gestion d'une part importante des dispositifs d'hébergement	40
d. Une expertise reconnue en matière d'accès au droit	41
3. Un rôle de plaidoyer des associations qui peut influencer sur les choix publics	41
II. DES FINANCEMENTS PUBLICS IMPORTANTS MAIS DONT L'INVENTAIRE RESTE LACUNAIRE	45
A. DES ASSOCIATIONS AUX STRUCTURES FINANCIÈRES VARIÉES, DONT LES FINANCEMENTS PUBLICS PEUVENT PRENDRE PLUSIEURS FORMES JURIDIQUES	46
1. La structure financière des associations qui accompagnent les personnes migrantes est diverse.....	47
2. Les associations peuvent bénéficier de financements publics sous trois formes principales	49
a. La subvention publique permet de soutenir un projet dont l'association est à l'initiative.....	50
b. Le recours à un contrat de la commande publique vise à répondre à un besoin exprimé par l'administration dans le cadre d'une prestation de services	60
c. La dotation globale de financement (DGF), versée à l'association qui gère un établissement ou service social ou médico-social, constitue un mode de tarification spécifique	62
3. Certaines associations peuvent bénéficier d'un agrément ou d'une habilitation leur permettant de réaliser certaines actions, sans que ce statut n'implique le bénéfice d'un financement	64
B. DES FINANCEURS MULTIPLES MAIS DES DONNÉES LACUNAIRES QUI NE PERMETTENT PAS DE PROCÉDER À UNE ESTIMATION SATISFAISANTE	65
1. Les financements de l'État sont importants et globalement bien identifiés	66
a. De réels efforts de transparence, qui ne permettent toutefois pas de cartographier précisément les financements destinés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes.....	66

b. Les financements relevant du ministère de l'intérieur.....	68
c. Les financements relevant d'autres ministères.....	76
2. La mission n'a pas pu estimer le montant des financements des collectivités territoriales consacrés à l'accompagnement des personnes migrantes	82
a. Des difficultés réelles pour identifier les financements versés par les collectivités territoriales aux associations réalisant des actions d'accompagnement des personnes migrantes.....	84
b. Les collectivités territoriales sont susceptibles de financer des associations dans le cadre de leurs compétences obligatoires ou facultatives	87
c. En dehors de leurs compétences, les collectivités territoriales peuvent par ailleurs soutenir toute action internationale à caractère humanitaire	94
3. Les financements européens et internationaux sont complémentaires	101
a. L'Union européenne	101
b. Les organisations internationales	103
C. UNE CONNAISSANCE INCOMPLÈTE DES FINANCEMENTS, AU DÉTRIMENT DE LEUR COORDINATION ET DE LEUR CONTRÔLE.....	104
1. Développer la coordination administrative et le pilotage des financements associatifs	104
2. Approfondir la transparence financière et l'information du Parlement par la publication de rapports exhaustifs.....	109
3. Renforcer la portée des contrôles réalisés en procédant à l'évaluation des financements assurés et en partageant les résultats avec l'ensemble des financeurs publics	110

DEUXIÈME PARTIE : ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE, HÉBERGEMENT, INTÉGRATION ET ASSISTANCE JURIDIQUE EN RÉTENTION : DES MISSIONS STRUCTURANTES CONFIEES AUX ASSOCIATIONS.....

117

I. LE PARCOURS FRAGMENTÉ DU DEMANDEUR D'ASILE REPOSE SUR TROIS PRINCIPAUX DISPOSITIFS DÉLÉGUÉS AU SECTEUR ASSOCIATIF.....

117

A. L'ACCUEIL INITIAL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ASSURÉ PAR DES STRUCTURES ASSOCIATIVES AUX MISSIONS ÉTENDUES	118
1. Le premier accueil du demandeur d'asile	118
2. La domiciliation et l'accompagnement global des demandeurs non hébergés.....	121
3. Une répartition des responsabilités qui nuit à la lisibilité du dispositif et à son évaluation	122
a. Une information publique insuffisante sur les moyens et l'activité des Spada	123
b. Une répartition des responsabilités qui nuit à la lisibilité du pilotage.....	126

B. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT RÉALISÉES DANS LE CADRE DE L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES MIGRANTES	128
1. Des dépenses importantes, en augmentation tendancielle	129
a. La politique publique de l'hébergement repose sur deux dispositifs, l'un généraliste, l'autre spécifiquement destiné aux personnes migrantes	129
b. Le nombre de places, et les dépenses budgétaires associées, ont connu une augmentation importante depuis une décennie	135
c. Le coût des dépenses d'accompagnement n'est pas précisément déterminé mais peut simplement être estimé	137
2. Un parc d'hébergement du DNA qui ne parvient pas à accueillir l'ensemble des demandeurs d'asile	139
3. Des difficultés relevées par les associations dans la mise en œuvre de leurs missions	146
a. Un coût moyen journalier par place d'hébergement qui n'a que très peu augmenté au cours de la dernière décennie	146
b. Une prise en charge des frais de transports à renforcer	149
c. Permettre le financement de cours de français dans les CADA	151
4. Un dispositif de contrôle à renforcer	152
C. SELON L'ISSUE DE LA DEMANDE, LES ASSOCIATIONS AU SERVICE DE L'INTÉGRATION DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FIN DE PROCÉDURE	158
1. Le parcours d'intégration de droit commun des bénéficiaires d'une protection internationale	159
2. Le programme <i>Agir</i> : un accompagnement renforcé des bénéficiaires de la protection internationale les plus vulnérables	160
a. Un programme désormais généralisé dans l'hexagone	161
b. Un pilotage départemental par les DDETS, sous l'autorité du préfet, qui pourrait être rationalisé	161
c. Un financement stabilisé en deçà des ambitions initiales	161
d. Un public ciblé restreint et des résultats inférieurs aux objectifs	162
3. Mieux organiser la fin de parcours des demandeurs d'asile déboutés	163
II. L'INFORMATION ET L'ASSISTANCE JURIDIQUES DES PERSONNES PLACÉES OU MAINTENUES EN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE	165
A. UN DISPOSITIF QUI VISE À GARANTIR AUX ÉTRANGERS RETENUS LA POSSIBILITÉ D'EXERCER EFFECTIVEMENT LEURS DROITS EN S'APPUYANT SUR LES ASSOCIATIONS	166
1. Depuis la création des CRA en 1984, les actions d'accompagnement social et juridique sont réalisées par des associations	166
2. Les missions confiées aux associations constituent une garantie essentielle à l'exercice des droits	169

a. L'information et l'assistance juridiques en rétention sont garanties par le droit européen et par le droit interne.....	169
b. Les missions confiées aux associations sont précisées dans les documents contractuels	173
c. En complément des prestations d'information et d'assistance juridiques, les personnes retenues peuvent par ailleurs, sous certaines conditions, bénéficier de l'aide juridictionnelle.....	177
d. Un modèle peu répandu à l'échelle européenne.....	178
3. Des règles différentes s'appliquent dans les locaux de rétention administrative (LRA).....	179
B. DES MISSIONS ESSENTIELLES ET EFFECTIVEMENT MISES EN ŒUVRE, DES PRATIQUES PARFOIS CONTESTABLES	180
1. Des missions effectivement mises en œuvre, dans un contexte souvent difficile ..	180
a. Des missions effectivement mises en œuvre, qui permettent d'assurer la garantie des droits des personnes retenues	180
b. Des conditions d'intervention souvent difficiles.....	182
2. Une activité contentieuse foisonnante, des pratiques parfois critiquables.....	184
a. Des recours nombreux, mais pas systématiques.....	186
b. Des recours stéréotypés et peu pertinents, qui ont pour objectif premier d'initier un recours, qui sera ensuite enrichi par l'avocat présent à l'audience.....	192
c. Le détournement de la procédure de demande d'asile en rétention.....	195
3. Des atteintes au principe de neutralité, du fait de la posture militante de certaines associations	198
4. Un coût budgétaire en augmentation tendancielle	202
a. La dépense associée au marché public a fortement augmenté au cours de la dernière décennie.....	202
b. En dehors du coût du marché public d'information et d'assistance juridiques, les dépenses d'aide juridictionnelle sont également en hausse	204
C. UNE ORGANISATION ALTERNATIVE MÉRITERAIT D'ÊTRE EXPÉRIMENTÉE	206
1. Expérimenter le transfert à l'Ofii de la mission d'information juridique des personnes retenues	207
a. Une mission d'information juridique confiée à l'Ofii, a priori compatible avec le principe d'impartialité.....	207
b. Des conséquences néanmoins difficiles à anticiper sur le nombre de recours déposés ainsi que sur le coût budgétaire d'ensemble du nouveau dispositif	212
c. Des incertitudes qui conduisent la mission à proposer d'expérimenter localement le transfert à l'Ofii des actions d'information juridique avant d'envisager toute généralisation	216
2. Veiller à garantir l'exercice effectif des droits des personnes retenues dans l'ensemble des locaux de rétention administrative (LRA).....	216

ANNEXE : COMPARAISONS INTERNATIONALES	219
I. MÉTHODOLOGIE	219
II. CONTRIBUTIONS REÇUES DU CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRES (CERDP)	220
III. ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE TRANSMIS PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTRANGERS EN FRANCE	256
LISTE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION	259
EXAMEN EN COMMISSION	265
PERSONNES ENTENDUES	267
DÉPLACEMENTS RÉALISÉS	273
CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES	275

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2025, le montant des financements versés à des associations par le ministère de l'Intérieur au titre de la politique publique de l'immigration, de l'asile et de l'intégration atteignait 918,9 millions d'euros, soit le triple de celui constaté dix ans plus tôt. Ce montant représentait 45 % du coût total de cette politique publique, telle qu'elle est identifiée en loi de finances. 1 264 associations, aux profils divers, en avaient bénéficié.

Ces chiffres ne donnent toutefois qu'une vision partielle des financements destinés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes : ils ne rendent pas compte des versements apportés par les autres ministères, ni surtout de ceux relevant des collectivités territoriales.

La question du financement public des associations qui interviennent dans l'accompagnement et la défense des personnes migrantes est au confluent de trois enjeux essentiels :

– **l'organisation et la structuration des politiques publiques**, d'abord, car le financement des associations constitue, de plus en plus souvent, une modalité de gestion du service public, bien plus qu'un soutien à la vie associative. Leur augmentation illustre le choix fait par la puissance publique de s'appuyer de manière croissante sur le secteur associatif pour mettre en œuvre ses missions régaliennes ;

– **l'efficacité de la politique publique de l'immigration, de l'asile et de l'intégration**, ensuite. Les associations interviennent en effet dans des domaines très étendus, allant du premier accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile à l'assistance juridique des personnes placées en rétention administrative, en passant par la mise à l'abri des mineurs non accompagnés, l'accès au droit et à la santé des personnes migrantes, ou encore leur accompagnement vers le travail et le logement. L'efficacité de la politique migratoire repose donc largement sur la capacité des associations à remplir de manière satisfaisante les missions qui leur sont confiées ;

– **le bon usage des deniers publics, dans un contexte de finances publiques dégradé**, enfin, au regard de l'ampleur des financements concernés, de leur diversité et de la multiplicité des financeurs potentiels.

Afin d'approfondir la réflexion sur ces questions décisives, la commission des Lois a décidé, le mercredi 17 décembre 2025, la création de la présente mission d'information, qui a porté sur *« l'utilisation des financements publics par les associations impliquées dans l'accompagnement et la défense des personnes migrantes »*.

Au cours de ses travaux, la mission s'est attachée à procéder à un état des lieux des financements publics reçus par ces associations, à étudier les conditions dans lesquelles ces actions sont confiées aux associations puis mises en œuvre, à apprécier la cohérence d'ensemble du dispositif et, enfin, à analyser les modalités de pilotage et de contrôle des actions réalisées.

La mission a réalisé **26 auditions**, au cours desquelles elle a entendu **34 structures**, dont **11 associations** accompagnant les personnes migrantes, et rencontré près de **90 personnes**. Elle a également reçu cinq contributions écrites.

Elle a par ailleurs réalisé **quatre déplacements en région parisienne et en province**, au centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Livry-Gargan, au centre de rétention administrative (CRA) de Vincennes, à la structure de premier accueil des demandeurs d'asile située dans le nord de Paris, ainsi qu'à la préfecture du Loiret, située à Orléans.

Elle a enfin sollicité une étude auprès du centre de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), rattaché au Conseil de l'Europe, afin de disposer d'éléments de droit comparé concernant l'organisation de l'information et de l'assistance juridiques en rétention administrative dans d'autres pays.

La mission a choisi d'organiser la restitution de ses travaux en deux temps.

La **première partie** du rapport est **transversale**, et se propose d'embrasser **l'ensemble des financements publics** destinés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes.

La mission constate que les besoins d'accompagnement des personnes migrantes se sont accrus sous l'effet de l'évolution des publics concernés et de la complexité du droit et des procédures qui leur sont applicables. Pour y répondre, les pouvoirs publics s'appuient largement sur un tissu associatif diversifié, devenu un acteur structurel de la mise en œuvre de certains aspects de ces politiques publiques.

Elle observe que les associations conduisent des actions d'accompagnement variées, qui couvrent l'ensemble du parcours des personnes migrantes : l'État pilote ainsi les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration, tout en en confiant largement la mise en œuvre au secteur associatif.

En parallèle de ces missions, la relation partenariale qui peut unir les pouvoirs publics et les associations n'exclut pas la réalisation d'actions de plaidoyer, destinées à sensibiliser l'opinion publique et à influencer sur les politiques conduites à l'égard des personnes migrantes, voire l'introduction de recours contentieux dirigés contre les décisions de portée générale prises par l'administration.

La mission d'information a ensuite souhaité procéder à un état des lieux des financements publics reçus par ces associations. Elle constate que leur situation apparaît très diverse : certaines associations dépendent largement des financements publics, tandis que d'autres reçoivent des financements résiduels, voire inexistants. Lorsqu'elles bénéficient de financements publics, il s'agit le plus souvent de dotations globales de financement ou de subventions et, de manière résiduelle, de contrats de la commande publique.

La mission d'information a cependant été surprise de constater qu'il n'existait aucune base de données permettant d'identifier rigoureusement et systématiquement les financements versés par l'ensemble des administrations publiques aux associations qui accompagnent les personnes migrantes et d'en estimer le montant. La qualité de l'information disponible diffère nettement selon les administrations concernées : si les données relatives aux financements d'État sont publiques et facilement accessibles, permettant d'établir que les financements concernés sont de l'ordre du milliard d'euros chaque année, principalement portés par le ministère de l'Intérieur, l'information reste en revanche extrêmement parcellaire concernant les versements opérés par les collectivités territoriales. La mission a pu obtenir certaines informations intéressantes, mais l'incomplétude des données disponibles l'a empêchée d'achever le travail de cartographie qu'elle souhaitait réaliser.

La **seconde partie** adopte une approche plus opérationnelle en analysant **quatre dispositifs, portés par le ministère de l'Intérieur ou par ses opérateurs**, dans lesquels les associations interviennent pour le compte de l'État. La mission a estimé que ces actions étaient les plus représentatives de la politique mise en œuvre et présentaient les enjeux les plus importants. Il s'agit :

- du premier accueil des demandeurs d'asile ;
- de l'hébergement des demandeurs d'asile ;
- de l'accompagnement global et de l'intégration des réfugiés (programme *Agir*) ;
- et de l'information et l'assistance juridiques apportées en CRA.

Sur chacun de ces dispositifs, la mission a identifié des pistes d'amélioration.

Au fil du rapport, la mission d'information formule 22 recommandations communes, visant à mieux connaître, mieux coordonner et mieux contrôler les différents financements publics versés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes, à améliorer les conditions dans lesquelles sont hébergés les demandeurs d'asile, et à expérimenter une nouvelle organisation de l'accès au droit en rétention administrative. Par ailleurs, Mme Sophie Ricourt Vaginay formule 8 recommandations complémentaires à titre personnel, et M. Éric Martineau, 6 recommandations.

Enfin, le droit européen des étrangers connaît d'importantes évolutions, sous l'effet, d'une part, du Pacte sur la migration et l'asile, devenu applicable pour l'essentiel le 12 juin 2026 et en cours d'adaptation en droit national, et, d'autre part, du futur règlement « retour », adopté en première lecture par le Parlement européen le 17 juin 2026 et qui doit encore être formellement adopté par le Conseil ⁽¹⁾. Vos rapporteurs n'excluent pas que la mise en œuvre de ces textes puisse nécessiter des adaptations ponctuelles de certaines des missions confiées aux associations, mais une évaluation précise de leurs conséquences apparaît toutefois prématurée.

(1) Ce règlement a finalement été adopté le jeudi 1^{er} octobre, au lendemain de la présentation des conclusions de la mission d'information devant la commission des Lois.

PREMIÈRE PARTIE : LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ONT DÉLÉGUÉ UNE PART SUBSTANTIELLE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION AU SECTEUR ASSOCIATIF, SANS EN MAÎTRISER LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES

La mission d'information constate que l'accroissement des besoins d'accompagnement explique la place occupée par les associations dans les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration (I).

La mise en œuvre de la politique d'asile, d'immigration et d'intégration des étrangers primo-arrivants est pilotée principalement par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, assistée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et les services déconcentrés qui délèguent de nombreuses missions à des associations.

Les besoins d'accompagnement des personnes migrantes se sont accrus sous l'effet de l'évolution des publics concernés et de la complexité du droit et des procédures qui leur sont applicables. Pour répondre à ces besoins, les pouvoirs publics s'appuient largement sur un tissu associatif diversifié, devenu un acteur structurel de la mise en œuvre de certains aspects de ces politiques publiques.

La mission d'information a ensuite souhaité procéder à un état des lieux des financements publics reçus par les associations qui réalisent des actions d'accompagnement et d'assistance juridique auprès des personnes migrantes (II). Elle a ainsi tenté d'apprécier l'importance relative qu'occupent les concours publics dans le budget de ces associations, d'en identifier la nature et les modalités, et d'en estimer le montant.

La mission constate que la structure financière des associations qui accompagnent les personnes migrantes est diverse, et que les financements publics peuvent prendre plusieurs formes. Elle s'est néanmoins heurtée au manque d'informations disponibles et n'a, de ce fait, pas pu procéder à la cartographie exhaustive qu'elle souhaitait réaliser.

Dans ce contexte, la mission formule trois séries de recommandations visant à développer la coordination administrative et le pilotage des financements associatifs, à approfondir la transparence financière et l'information du Parlement, et à renforcer la portée des contrôles réalisés.

I. L'ACCROISSEMENT DES BESOINS D'ACCOMPAGNEMENT EXPLIQUE LA PLACE OCCUPÉE PAR LES ASSOCIATIONS DANS LES POLITIQUES D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION

Les dispositifs déployés auprès des personnes étrangères varient selon leurs caractéristiques : intégration dans la société pour les étrangers primo-arrivants (dont les réfugiés) et accompagnement aux démarches d'obtention de la protection internationale (demandeurs d'asile).

La mise en œuvre de la politique d'asile, d'immigration et d'intégration des étrangers primo-arrivants est pilotée principalement par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, assistée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et les services déconcentrés qui délèguent de nombreuses missions à des associations.

Les besoins d'accompagnement des personnes migrantes se sont accrus sous l'effet de l'évolution des publics concernés et de la complexité du droit et des procédures qui leur sont applicables (A). Pour répondre à ces besoins, les pouvoirs publics s'appuient largement sur un tissu associatif diversifié, devenu un acteur structurel de la mise en œuvre de certains aspects de ces politiques publiques (B).

A. DES BESOINS D'ACCOMPAGNEMENT ACCRUS PAR L'ÉVOLUTION DES PUBLICS ET LA COMPLEXITÉ DU DROIT DES ÉTRANGERS

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) indique, à l'article L. 110-3, que sont considérées comme étrangères « *les personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité* ».

La population **étrangère** vivant en France s'élève en 2025 à 6,3 millions de personnes, soit 9,1 % de la population totale. Elle se compose de 5,3 millions d'immigrés n'ayant pas acquis la nationalité française et de 1,0 million de personnes nées en France de nationalité étrangère.

En 2025, 8,0 millions d'**immigrés** vivent en France, soit 11,6 % de la population totale. 2,6 millions d'immigrés, soit 33 % d'entre eux, ont acquis la nationalité française ⁽¹⁾.

Dans le cadre de la présente mission, **les rapporteurs se sont intéressés aux associations accompagnant les « personnes migrantes » entendues comme les demandeurs d'asile, les étrangers primo-arrivants sur le territoire, les étrangers en situation irrégulière ou précaire, ainsi que les mineurs non accompagnés dans la mesure où ces associations percevaient des financements publics.**

(1) Insee, Chiffres clés : [L'essentiel sur les immigrés et les étrangers](#), 4 juin 2026. La différence de chiffre entre le nombre de personnes immigrées et le nombre de personnes étrangères s'explique par le fait qu'une partie des immigrés a acquis la nationalité française.

Définitions

La notion d'**étranger** est fondée sur le critère de **nationalité**. Est étrangère toute personne qui n'a pas la nationalité française. Certaines personnes acquièrent la nationalité française au cours de leur vie. Elles deviennent alors des « Français par acquisition » par opposition aux « Français de naissance ».

La définition d'un **immigré** a été établie par le Haut conseil à l'intégration (HCI) en 1992. L'immigré est une personne née étrangère, dans un pays étranger, et qui vit actuellement en France. Pour étudier la population immigrée, on s'appuie donc sur deux critères : le lieu de naissance et la nationalité à la naissance. L'immigré peut devenir Français ou rester étranger en fonction de ses aspirations et des possibilités qui lui sont offertes par le droit de la nationalité française.

Un **étranger primo-arrivant** est un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne, titulaire d'un titre de séjour délivré au titre de l'immigration familiale, de l'immigration professionnelle ou de la protection internationale. Les autres ressortissants étrangers, notamment les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés, les étrangers en situation irrégulière, ne sont pas considérés comme primo-arrivants. Pour bénéficier d'un titre de séjour pluriannuel, et sauf dans certains cas, l'étranger primo-arrivant doit s'inscrire dans un parcours d'intégration, matérialisé par la signature du contrat d'intégration républicaine.

Un **demandeur d'asile** est une personne qui souhaite obtenir la protection internationale, en raison des persécutions qu'il subit dans son pays d'origine. Cette dernière se traduit soit par l'obtention du statut de réfugié, soit, pour les personnes qui n'y sont pas éligibles, par l'obtention de la protection subsidiaire.

Un **réfugié** est un demandeur d'asile qui s'est vu attribuer ce statut par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), dans le cadre de la protection internationale. Il obtient, en même temps que son statut, la carte de résident de 10 ans, et est considéré comme un étranger primo-arrivant, destiné à s'insérer durablement dans la société.

Les besoins d'accompagnement résultent, en premier lieu, de l'évolution et de la diversité des publics concernés, qu'il s'agisse des demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale, des étrangers sollicitant un titre de séjour, des personnes en situation irrégulière ou des mineurs non accompagnés (1). Ils sont, en second lieu, renforcés par la technicité croissante du droit des étrangers, la complexité et les dysfonctionnements des procédures administratives ainsi que l'importance du contentieux qui en résulte (2).

1. Un public plus large de personnes nécessitant un accompagnement

En effectif et en pourcentage de la population totale, la population immigrée en France est plus élevée en 2025 qu'en 1946, 1975 ou 2010. L'évolution de la part des immigrés dans la population totale vivant en France n'est pas régulière. Après une diminution entre 1931 (6,6 %) et 1946 (5,0 %), elle a augmenté jusqu'en 1975 (7,4 %). Elle s'est ensuite stabilisée jusqu'à la fin des années 1990, notamment à la suite des chocs pétroliers et du ralentissement de l'immigration de travail. **Depuis le**

début des années 2000, le nombre d'immigrés croît à nouveau plus rapidement que la population totale, du fait de l'augmentation de la population immigrée et de la baisse de la fécondité : la part d'immigrés passe ainsi de 7,3 % en 1999 à 11,6 % en 2025.

La population susceptible de nécessiter un accompagnement a évolué sous l'effet de plusieurs dynamiques : la progression, sur longue période, de la demande d'asile et du nombre de protections accordées (a), l'augmentation du nombre de premiers titres de séjour délivrés (b) et les décisions administratives d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière (c). À ces publics s'ajoutent les mineurs non accompagnés, dont la prise en charge relève de la protection de l'enfance et pour lesquels les départements confient certaines missions à des structures associatives (d).

a. Les demandes d'asile et de protection internationale

Depuis la suspension des frontières à l'immigration de travail dans les années 1970, la demande d'asile est une des principales voies d'entrée en France.

i. Le cadre juridique

L'asile est la protection qu'accorde un État d'accueil à un étranger menacé dans son pays d'origine qui ne peut bénéficier de la protection des autorités de ce pays.

Il existe deux formes de protection par l'asile : le **statut de réfugié** et la **protection subsidiaire**.

Le **droit d'asile** bénéficie de garanties constitutionnelles, européennes et internationales. La qualité de réfugié peut être reconnue sur le fondement de la convention de Genève du 28 juillet 1951, de l'asile constitutionnel prévu par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ou, dans certaines conditions, du mandat du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

À défaut de remplir les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié, une personne exposée à certaines atteintes graves dans son pays d'origine peut bénéficier de la **protection subsidiaire**. Elle est octroyée aux personnes pour lesquelles des motifs sérieux et avérés de croire qu'elles sont exposées, dans leur pays, à un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : la peine de mort ou une exécution, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, s'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, est le seul compétent pour reconnaître la qualité de réfugié aux demandeurs d'asile. Une juridiction administrative spécialisée, la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, est chargée, le cas échéant, de juger en appel les décisions de l'Ofpra ⁽¹⁾. Une cassation est possible auprès du Conseil d'État.

ii. L'évolution du nombre de demandeurs

Sur le temps long, le nombre de demandes d'asile ainsi que les protections accordées par l'Ofpra et la CNDA évoluent à la hausse. Toutefois, elles peuvent varier significativement d'une année à l'autre selon le contexte géopolitique du moment.

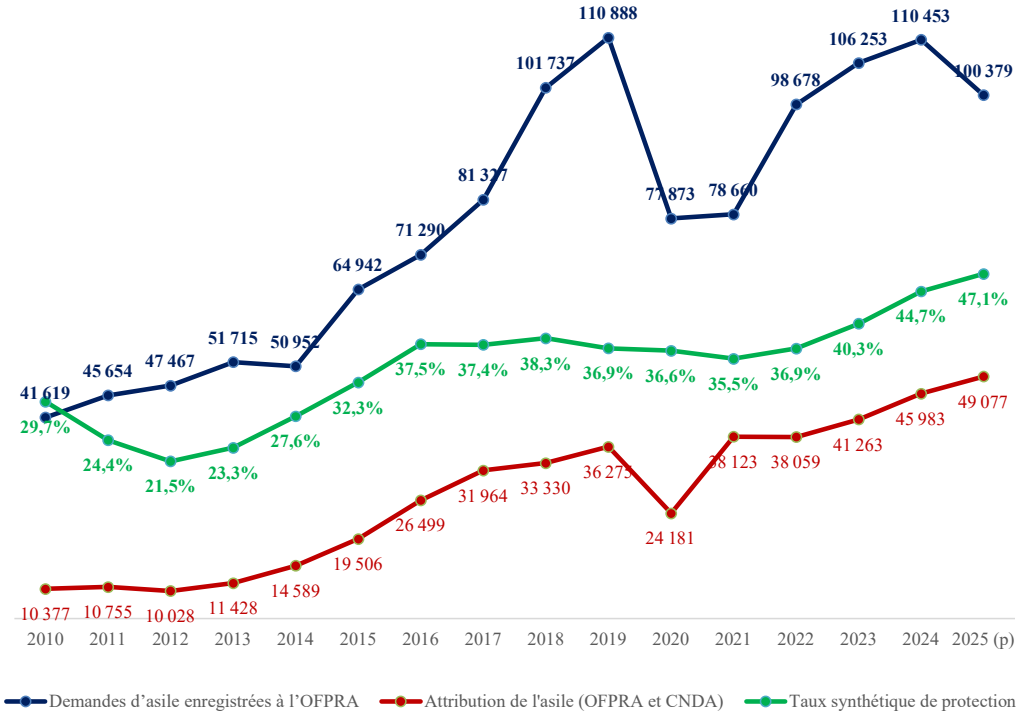
Entre 2010 et 2025, le nombre de demandes d'asile enregistrées à l'Ofpra a été multiplié par 2,4, passant de 41 619 à 100 379. Le nombre de protections accordées a, quant à lui, été multiplié par 4,1 atteignant 49 077 personnes en 2025, contre 10 377 en début de période.

Le taux synthétique de protection qui vise à rendre compte du taux de protection internationale accordé par la France, à la fois en première et en seconde instance est également en hausse sur le temps long. Il est passé de 29,7 % en 2010 à 47,1 % en 2025.

De manière plus conjoncturelle, en 2025, les demandes d'asile enregistrées à l'Ofpra sont en baisse de 9,1 % par rapport à l'année 2024 en raison de la baisse des demandes ukrainiennes et celles en provenance des pays d'Afrique de l'Ouest. Le nombre de demandes enregistrées en 2025 est similaire à celui observé en 2018.

(1) Avant 2008, il s'agissait de la Commission de recours des réfugiés

ÉVOLUTION ANNUELLE DU NOMBRE DE DEMANDES ET DES ATTRIBUTIONS D'ASILE DEPUIS 2010



Source : commission des lois d'après les données du ministère de l'Intérieur, Les chiffres de l'immigration en France, mise à jour du 27 janvier 2026.

b. La progression de l'attribution des titres de séjour

En dehors des demandeurs d'asile, les étrangers majeurs, issus d'un pays tiers à l'Union européenne et à l'espace économique européen, qui souhaitent entrer ou séjourner sur le territoire français doivent disposer d'un titre les y autorisant. Il existe de nombreux titres de séjour, d'une durée variable.

En 2025, la France a accordé **384 230 premiers titres de séjour, qui ont progressé de 92,5 % entre 2011 et 2025**. Ces chiffres ne comprennent ni les renouvellements intervenus dans l'année, ni les attestations de demandes d'asile qui permettent de se maintenir provisoirement sur le territoire.

Le principal motif de délivrance des titres de séjour est depuis 2022 le fait d'être **étudiant**, avec 117 970 premiers titres délivrés en 2025, soit 31 % des titres délivrés cette année-là. Puis vient le **motif humanitaire** en lien avec l'obtention du

statut de réfugiés ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire. Il est suivi par le **motif familial** – stable sur la période – puis le **motif économique**, en forte progression sur la période (+ 189 %).

ÉVOLUTION DES PREMIERS TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS AUX RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS À L'UNION EUROPÉENNE

	2011	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (es- timé)	Évolution 2025/2024	Évolution 2025/2011
Économique	17 737	43 008	27 337	38 031	55 247	58 762	58 603	51 190	– 12,6 %	+ 188,6 %
Familial	85 875	98 463	80 740	93 581	97 038	92 719	91 030	91 100	+ 0,1 %	+ 6,1 %
Étudiants	65 137	90 760	73 406	90 101	103 917	110 688	110 914	117 970	+ 6,4 %	+ 81,1 %
Humanitaire	17 937	38 862	33 802	41 968	41 458	48 068	56 115	92 610	+ 65,0 %	+ 416,3 %
Divers	12 920	38 871	21 814	119 045*	32 432	29 782	28 925	31 360	+ 8,4 %	+ 142,7 %
Total	199 606	309 964	237 099	382 726	330 092	340 019	345 587	384 230	+ 11,2 %	+ 92,5 %

* Le pic de 2021 relatif aux délivrances de titres de séjour pour motifs divers s'explique par les titres liés au Brexit délivrés aux Britanniques déjà présents sur le territoire (environ 96 000)

Source : commission des lois d'après les données du ministère de l'Intérieur, *Les chiffres de l'immigration en France*, mise à jour du 27 janvier 2026.

En 2025, plus de 384 000 premiers titres ont été délivrés, soit 39 000 de plus qu'en 2024. Cette augmentation est quasi intégralement liée à la hausse des primo-délivrances de titre pour motif humanitaire (+ 36 000 en un an). En effet, les titres délivrés en raison de la protection subsidiaire ont plus que doublé (+ 133 %) et ceux délivrés à des réfugiés ou à des apatrides ont augmenté de 44,5 %. En 2025, les titres humanitaires deviennent ainsi le deuxième motif de primo-délivrance derrière le motif étudiant.

c. Les étrangers en situation irrégulière

i. Une population qui n'est pas directement recensée par l'administration

L'immigration irrégulière est, par définition, un phénomène difficile à appréhender. 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 droit ni titre, ou être entrés légalement en France (par exemple, comme étudiant, touriste ou demandeur d'asile) et s'y maintenir au-delà de la durée de séjour autorisée.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière présents en France est incertain. Les estimations disponibles varient sensiblement selon les méthodes retenues. Les travaux institutionnels récents font généralement état d'un ordre de grandeur compris entre 500 000 et 900 000.

La fourchette basse est estimée par le biais du nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État, qui s'élevait à 465 744 à la fin de l'année 2024 ⁽¹⁾, mais ce chiffre ne permet pas, en lui-même, d'évaluer précisément le nombre de personnes en situation irrégulière.

L'estimation haute repose sur une étude de l'Institut de recherche en économie de la santé (IRDES) qui avait estimé, en 2019, que près de la moitié (49 %) des personnes éligibles à l'AME n'y a pas recours, soit parce qu'elles n'ont pas connaissance de l'existence de cette aide, soit parce qu'elles ne peuvent ou ne veulent pas réaliser les démarches administratives ⁽²⁾. Si ce taux de non-recours était appliqué au nombre de bénéficiaires de l'AME, il conduirait à un ordre de grandeur proche de 900 000 personnes éligibles. Une telle extrapolation doit cependant être interprétée avec prudence et ne constitue pas un dénombrement de la population étrangère en situation irrégulière.

- ii. Les personnes retenues dans les centres de rétention administrative en vue de leur éloignement

Dans le cadre des travaux de la mission, une attention particulière a été apportée aux personnes placées dans les centres de rétention administrative (CRA). En effet, elles bénéficient directement d'une assistance juridique de la part d'associations présentes dans ces structures.

Depuis 2019, le nombre de personnes retenues en CRA sur l'ensemble du territoire national a eu tendance à se réduire. Il atteignait 50 486 en 2019, avant de reculer à partir de 2020, d'abord sous l'effet de la pandémie de COVID-19, puis en raison d'autres facteurs, parmi lesquels un ciblage plus sélectif des placements - qui a contribué à un allongement de la durée moyenne de rétention et donc à une moindre rotation des places, une diminution du nombre de personnes relevant de la procédure « Dublin » ⁽³⁾, qui génèrent un turn-over important et, enfin et surtout, une forte variabilité du nombre de placements dans les outre-mer.

Le nombre de placements en CRA s'est établi à 34 836 en 2025, dont 16 503 personnes en métropole et 18 333 en outre-mer. Les personnes étaient retenues dans **vingt-sept centres représentant 2 088 places.**

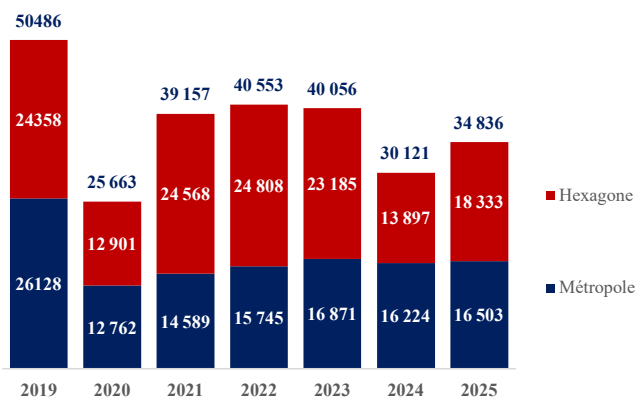
(1) Sénat, rapport d'information de M. Vincent Delahaye ([n° 841](#)) sur l'aide médicale d'État, 9 juillet 2025.

(2) IRDES, F. Jusot, P. Dourgnon, J. Wittwer et J. Sarhiri, 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*, IRDES, n° 245, novembre 2019.

(3) Le demandeur d'asile est placé en procédure Dublin lorsqu'un autre État de l'Union européenne est jugé comme responsable de l'instruction de sa demande d'asile.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES PLACÉES DANS LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL ENTRE 2019 ET 2025

(en nombre de personnes)



Source : réponses de la DGEF et de la DNPAF au questionnaire des rapporteurs.

Sur la même période, la rétention est marquée par une **prolongation de sa durée**. En métropole, la durée moyenne de rétention a nettement augmenté au cours des dernières années, passant de 17,5 jours en 2019 à 34,5 jours en 2024, et 37,6 jours en 2025 ⁽¹⁾. Dans les outre-mer, en revanche, elle demeure beaucoup plus courte, s'établissant à 5,9 jours en 2024.

L'allongement de la durée moyenne de rétention en métropole s'explique à la fois par des évolutions juridiques ⁽²⁾, des contraintes concrètes liées à l'éloignement et à l'évolution du profil des personnes retenues.

L'évolution de la politique migratoire a progressivement fait émerger un second objectif, à savoir **permettre l'éloignement prioritaire des personnes dont la présence constitue une menace pour l'ordre public** ⁽³⁾. La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a formalisé au niveau législatif la priorité accordée à la menace sur l'ordre public en en faisant un critère de placement et de maintien en rétention.

À titre d'illustration, lors de la visite du CRA de Vincennes par la mission, le 13 mai dernier, sur les 153 personnes retenues, 149 étaient identifiées par les

(1) Données communiquées par la DNPAF aux rapporteurs dans le cadre de la mission d'information.

(2) La limite maximale de droit commun de la durée de rétention administrative a fait l'objet d'allongements successifs. Initialement fixée à 7 jours, elle a été portée à 10 jours en 1993, à 12 jours en 1998, à 32 jours en 2003, à 45 jours en 2011 puis, enfin, à 90 jours en 2019.

(3) Instruction du 3 août 2022 du ministre de l'Intérieur relative aux mesures nécessaires pour améliorer la chaîne de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière connus pour trouble à l'ordre public, complétée par celle du 17 novembre 2022 sur l'exécution des OQTF et le renforcement des capacités de rétention

services du centre comme présentant une menace pour l'ordre public. De façon plus générale, sur les 16 503 personnes retenues en métropole en 2025, 14 346 soit 86,9 % étaient considérées comme présentant une menace pour l'ordre public d'après des données communiquées à vos rapporteurs par la Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF) ⁽¹⁾.

d. Le cas particulier des mineurs non accompagnés pris en charge par les départements qui délèguent certaines missions à des structures associatives

On parle de mineur non accompagné (MNA) lorsqu'un enfant étranger est présent sur le territoire français sans être accompagné d'un parent titulaire de l'autorité parentale ou d'un représentant légal ⁽²⁾.

Un mineur est considéré comme non accompagné (MNA) « *lorsqu'aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent* » ⁽³⁾.

En tant qu'enfants en situation de danger, les mineurs auxquels cette appellation renvoie entrent dans le champ des missions de la protection de l'enfance. Ces missions sont définies à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui dispose depuis la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance que la protection de l'enfance a notamment pour but « *de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge* », sans faire aucune distinction de nationalité.

Le nombre de mineurs non accompagnés confiés aux départements par décision judiciaire est en forte baisse depuis 2023.

S'établissant à 9 981 en 2025 après 13 554 en 2024, le nombre de ces décisions retrouve un niveau similaire à 2016 d'après les chiffres du ministère de la justice ⁽⁴⁾. Hors période de crise sanitaire, cette diminution est à mettre en lien avec la baisse des arrivées irrégulières dans l'Union européenne depuis la crise migratoire de 2015. En 2025, Frontex dénombre 177 766 détections d'entrées irrégulières au

(1) La DNPAF est notamment chargée de la gestion opérationnelle des centres de rétention administrative et de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

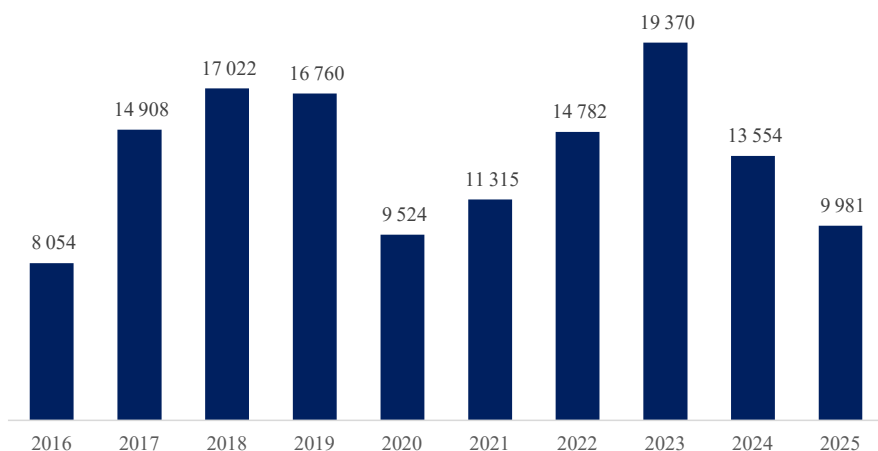
(2) Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), seuls les personnes majeures étrangères sont dans l'obligation de disposer d'un titre de séjour pour vivre en France.

(3) Article 1^{er} de l'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

(4) Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Mission nationale mineurs non accompagnés, Rapport annuel d'activité 2024, 2025 ([lien](#)).

sein de l'Union européenne, après 240 205 en 2024 et 381 372 en 2023 (frontières extérieures)⁽¹⁾, le nombre le plus bas depuis 2021.

NOMBRE DE MNA NOUVELLEMENT CONFIÉS AUX DÉPARTEMENTS PAR DÉCISION JUDICIAIRE



Source : Commission des lois d'après les données de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, Mission nationale mineurs non accompagnés, Rapport annuel d'activité 2016 à 2025.

2. Un droit particulièrement complexe, dont les difficultés de mise en œuvre alimentent un contentieux massif

Le droit des étrangers se caractérise par une technicité particulièrement élevée et une instabilité normative qui compliquent son appropriation aussi bien par les personnes concernées que par les associations qui les accompagnent, les services de l'État et les juridictions chargées de contrôler l'action de l'administration.

Cette complexité tient, en premier lieu, à la technicité d'un droit des étrangers en constante évolution, qui rend difficile sa maîtrise tant par les personnes concernées que par les professionnels qui les accompagnent (a). Elle est renforcée, en deuxième lieu, par la complexité des procédures administratives et par les dysfonctionnements qui affectent leur mise en œuvre (b). Ces difficultés se traduisent, enfin, par un contentieux particulièrement important, dont le poids pour les juridictions et le coût pour les finances publiques témoignent de l'ampleur des besoins d'accompagnement juridique (c).

(1) Frontex, Annual Brief 2025 ([lien](#))

a. Le droit des étrangers est d'une grande technicité et en constante évolution

i. Un droit technique

En premier lieu, le droit des étrangers se distingue par la diversité et l'enchevêtrement de ses sources. Si les conditions d'entrée et de séjour sont principalement régies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), celui-ci ne contient pas l'ensemble des règles applicables.

Ses dispositions doivent être combinées avec le droit de l'Union européenne, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'avec de nombreuses conventions bilatérales. Certaines d'entre elles, à l'image de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, régissent de manière complète les conditions de séjour de certaines catégories de ressortissants ; d'autres, comme les accords franco-tunisien et franco-marocain, ne dérogent au droit commun que sur certains points.

Cette complexité tient également à la diversité des situations couvertes par ce droit. Les règles applicables diffèrent selon qu'est en cause l'entrée sur le territoire, la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour, l'asile, le regroupement familial, une mesure d'éloignement, une assignation à résidence ou un placement en rétention.

À cette diversité des situations administratives répond celle des voies de recours et des juges susceptibles d'intervenir.

Le contentieux des étrangers fait principalement intervenir le juge administratif. L'essentiel des jugements rendus consiste à apprécier la légalité des décisions prises par l'administration. Les litiges dont il est saisi amènent le juge administratif à concilier également des principes constitutionnels et conventionnels : le contentieux des étrangers est à la croisée de la lutte contre l'immigration irrégulière, qui participe de la sauvegarde de l'ordre public, et de nombre de droits fondamentaux : le droit d'asile, le droit de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants, le droit au respect de la vie privée et familiale.

Le contentieux des étrangers fait également intervenir le juge judiciaire, dans sa compétence de protecteur de la liberté individuelle.

Une même personne peut ainsi voir sa situation examinée successivement, voire concomitamment, par le juge administratif, le juge des libertés et de la détention et, lorsqu'elle sollicite l'asile, l'Ofpra puis la Cour nationale du droit d'asile.

ii. Une grande instabilité normative

Cette technicité structurelle est renforcée par une instabilité normative particulièrement marquée. En 2019, le syndicat de la juridiction administrative recensait, pour la seule décennie écoulée, une douzaine d'accords internationaux, une vingtaine de directives ou règlements européens, 133 modifications du CESEDA, cinq lois d'ampleur accompagnées de 35 décrets d'application, une centaine d'arrêtés et 16 circulaires. Illustration particulièrement significative de cette instabilité, l'ordonnance et le décret du 16 décembre 2020 portant recodification du CESEDA avaient eux-mêmes fait l'objet de cinq textes modificatifs avant leur entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2021 ⁽¹⁾. **Cette évolution permanente ne paraît pas appelée à s'interrompre. Le pacte européen sur la migration et l'asile, adopté en mai 2024 et entré en application en juin 2026, constitue un nouvel ensemble de textes modifiant en profondeur plusieurs pans du droit de l'asile et de l'immigration.** Par ailleurs, le retard de transposition en droit interne de ce pacte crée une incertitude chez de nombreuses personnes auditionnées par vos rapporteurs.

Dans ces conditions, la connaissance de la règle applicable à une situation donnée requiert une actualisation constante. Cette difficulté ne concerne pas seulement les étrangers eux-mêmes : elle affecte également les agents des préfectures, les avocats, les associations et les magistrats.

La complexité du droit matériel se prolonge, en outre, dans celle des procédures contentieuses. Dans son étude de 2020 consacrée à la simplification du contentieux des étrangers, le Conseil d'État relevait que celui-ci était rendu « difficilement intelligible » par la multiplicité des procédures et des délais applicables, le manque de clarté des textes et l'articulation de l'intervention de plusieurs juges. **Il recensait une douzaine de procédures différentes et formulait vingt propositions destinées à les simplifier** ⁽²⁾.

La diversité des délais de recours et de jugement, des formations compétentes et des effets suspensifs attachés aux recours constitue ainsi une source supplémentaire de technicité.

b. Les procédures administratives sont complexes et connaissent des dysfonctionnements

À cette complexité juridique s'ajoutent les difficultés rencontrées par les usagers dans leurs relations avec l'administration. Dans son discours de rentrée du 10 septembre 2025, le vice-président du Conseil d'État avait insisté sur l'impératif « *d'agir sur tous les leviers permettant de faire face à cette croissance rapide du contentieux* » tout d'abord pour « *éviter les dysfonctionnements au sein des*

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

(2) Conseil d'État, *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 5 mars 2020 ([lien](#)).

administrations, notamment des services qui traitent les demandes de titres de séjour des étrangers, qui sont à l'origine de multiples contentieux, en particulier en référé » ⁽¹⁾. Le taux de contentieux gagnés par les préfetures s'élève à 75,9 %, le taux de contentieux perdu est ainsi de 24,1 %. Il est possible de souligner que le taux de contentieux gagnés est supérieur devant le juge judiciaire (81,7 %) que devant le juge administratif (72,5 %) ⁽²⁾.

La procédure de délivrance des titres de séjour a connu, au cours des dernières années, une transformation profonde avec sa dématérialisation progressive et le déploiement, à partir de 2021, de **l'administration numérique pour les étrangers en France (Anef)**.

Par un décret du 24 mars 2021 ⁽³⁾, l'usage de l'Anef a été rendu **obligatoire pour la réalisation de certaines démarches que peuvent ou doivent accomplir les usagers étrangers**. C'est notamment le cas pour le dépôt des demandes de certaines catégories de titre de séjour (étudiant, conjoint ou parent d'enfant français...).

En attendant que l'ensemble des démarches puissent être effectuées au moyen de l'Anef, d'autres systèmes dématérialisés sont mis en place par les préfetures pour l'accomplissement des procédures restantes. Nombre d'entre elles recourent ainsi à l'outil **demarche.numerique.gouv.fr**.

Parallèlement, la prise de rendez-vous en préfeture pour les démarches relatives au séjour a également été dématérialisée.

Cette dématérialisation poursuivait un double objectif de simplification des démarches pour les usagers et d'allègement de la charge pesant sur les services préfectoraux. Elle devait notamment permettre de mettre fin aux files d'attente qui se formaient devant les préfetures. Elle n'a toutefois pas fait disparaître les difficultés d'accès au service public, qui se sont en partie déplacées vers les téléservices.

La dématérialisation peut, lorsqu'une démarche ne peut être accomplie en ligne ou qu'un dossier demeure bloqué, empêcher matériellement l'usager de déposer sa demande ou d'obtenir une réponse de l'administration. Ces dysfonctionnements ont des conséquences d'autant plus importantes que le maintien de la régularité du séjour conditionne l'accès à l'emploi et, plus largement, l'exercice de nombreux droits. Les dysfonctionnements persistants de l'Anef alimentent ainsi un contentieux important : impossibilité de déposer une demande, absence de délivrance d'un récépissé ou d'une attestation autorisant à travailler, impossibilité

(1) Rentrée 2025 du Conseil d'État : discours de Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, 10 septembre 2025.

(2) D'après les éléments fournis par la DLPAJ à vos rapporteurs.

(3) Décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour

d'obtenir un rendez-vous pour retirer un titre ou absence de réponse de l'administration. Ces difficultés donnent lieu à des recours, notamment en référé, qui ne portent pas nécessairement sur une contestation juridique de fond mais visent à permettre l'accomplissement effectif d'une démarche administrative.

Par ailleurs, la dématérialisation de la prise de rendez-vous a, dans certains territoires, substitué aux files d'attente physiques un engorgement des sites internet. Les créneaux disponibles sont parfois remplis presque instantanément, tandis que les personnes ne disposant pas d'un accès régulier à internet ou maîtrisant mal les outils numériques rencontraient des difficultés supplémentaires

Les difficultés administratives contribuent ainsi directement à la formation d'un contentieux qui n'a pas pour objet principal de trancher une difficulté juridique de fond. Le juge administratif est régulièrement saisi afin d'obtenir un rendez-vous en préfecture, l'enregistrement d'une demande ou une décision de l'administration par voie de référé. Dès 2020, le Conseil d'État relevait le développement de ce qu'il qualifiait de contentieux « artificiel », dans lequel le juge se trouvait chargé de gérer la pénurie de rendez-vous et les files d'attente. Le syndicat de la juridiction administrative, interrogé par vos rapporteurs, évoque « un contentieux évitable » notamment dans certains territoires où le juge pallie le sous-dimensionnement des services de certaines préfectures. En 2025, plus de la moitié des actions initiées devant le juge administratif (51 %) correspondent à des procédures en référé ou d'urgence prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ⁽¹⁾.

À titre d'exemple, la situation en Isère a été particulièrement délicate en 2025, ainsi que le note un jugement du tribunal administratif de Grenoble ⁽²⁾ rendu à la suite d'une requête de plusieurs associations de défense des droits : *« pour les demandes de renouvellement de titre de séjour, il n'y a eu aucun rendez-vous sur le site de la préfecture du 9 décembre 2024 au 6 janvier 2025, qu'entre le 15 mai 2024 et le 14 février 2025, le site Pappers justice trouve 136 ordonnances rendues en référé mesures utiles pour enjoindre au préfet de l'Isère d'octroyer un rendez-vous dans le cadre de démarches concernant des étrangers (...) S'il est indiqué qu'en plus du téléservice de gestion des rendez-vous, les personnes souhaitant accomplir des démarches relatives au droit des étrangers, et rencontrant une difficulté dans l'utilisation du téléservice, peuvent contacter les services par voie téléphonique (...) et par courriel (...), il résulte des débats que l'adresse mail redirige systématiquement vers le site internet pour prendre des rendez-vous, que le numéro de téléphone ne répond pas ».*

(1) D'après les éléments fournis par la DLPJ à vos rapporteurs.

(2) Tribunal administratif de Grenoble, Décision n° 2501805 du 28 mars 2025.

Vos rapporteurs observent que les difficultés liées à l’Anef et celles liées aux systèmes de prise de rendez-vous ne font pas l’objet d’une distinction dans le contentieux. Ils estiment qu’un audit technique de l’Anef, d’une part, et des téléservices préfectoraux, d’autre part, devraient être conduits et leurs conclusions transmises au Parlement. Par ailleurs, le ministère de l’Intérieur devrait tenir à jour les statistiques relatives aux contentieux liés à la plateforme d’instruction nationale et les dispositifs locaux de prise de rendez-vous.

Ces difficultés ne remettent pas en cause le principe même de la dématérialisation, mais rappellent les garanties dont celle-ci doit nécessairement être assortie. Vos rapporteurs insistent ainsi sur le fait que l’obligation de déposer une demande de titre de séjour *via* un téléservice n’est possible qu’à condition ⁽¹⁾ d’y **garantir un accès normal** et de **s’assurer de l’effectivité des droits des usagers**. Cette condition implique d’accompagner les personnes qui n’ont pas accès aux outils numériques, ou qui rencontrent des difficultés pour les utiliser. Par ailleurs, les services préfectoraux doivent prévoir des procédures de substitution, lorsque le dépôt du dossier sur le téléservice est impossible en raison d’obstacles liés à sa conception ou son fonctionnement. Cette alternative peut notamment consister à permettre à l’usager de déposer son dossier physiquement, sur place.

Recommandation n° 1 : Les contentieux de principe récemment portés par les associations de défense des personnes migrantes ayant régulièrement concerné les dysfonctionnements liés à la dématérialisation des procédures d’obtention des titres de séjour et de prise de rendez-vous en préfecture, il est nécessaire de réaliser un audit de l’Anef et des téléservices préfectoraux relatifs au séjour des étrangers et d’assurer un suivi statistique régulier des incidents et du contentieux liés à leur fonctionnement.

Enfin, l’inexécution des décisions, qu’elles soient juridictionnelles ou administratives, contribue à l’engorgement des juridictions et peut nourrir, chez les magistrats, un sentiment d’ineffectivité de leur intervention.

D’une part, l’exécution tardive ou incomplète des décisions du juge administratif génère elle-même de nouveaux contentieux. Les représentants des magistrats administratifs entendus par vos rapporteurs ont souligné la progression des demandes tendant à obtenir l’exécution de décisions déjà rendues. En 2025, au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 90 % des demandes d’exécution concernaient ainsi le contentieux des étrangers, notamment l’inexécution d’injonctions de délivrance d’un titre de séjour ou de réexamen d’une situation, ainsi que le défaut de paiement des frais liés à l’instance. Au tribunal administratif de Lille, le contentieux des étrangers représentait plus de 60 % des demandes d’exécution enregistrées.

(1) Conseil d’État, 3 juin 2022, décision n° 452798.

Selon les magistrats entendus, les retards pris par les préfectures pour exécuter les jugements résultent non seulement d'un manque de moyens, mais aussi de difficultés d'organisation. Ils peuvent conduire les requérants à saisir de nouveau la juridiction afin d'obtenir l'exécution de la décision, le cas échéant sous astreinte, voire à engager un contentieux indemnitaire. **Un même litige peut ainsi se prolonger bien au-delà du jugement initial et donner lieu à plusieurs saisines successives du juge.**

D'autre part, les représentants des magistrats judiciaires ont formulé un constat d'ineffectivité comparable s'agissant des mesures d'éloignement. Ils ont souligné l'énergie consacrée au contrôle des placements et du maintien en rétention, dans le cadre de procédures particulièrement contraintes, alors même que les mesures d'éloignement à l'origine de ces placements ne sont pas toujours exécutées. L'Union syndicale des magistrats a ainsi fait état du sentiment d'inutilité susceptible d'en résulter pour les magistrats. **Plus largement, le décalage entre le nombre élevé de mesures d'éloignement prononcées et leur exécution effective contribue à alimenter une chaîne administrative et contentieuse dont l'efficacité apparaît limitée.**

c. En témoignent la place et le coût pris par le contentieux des étrangers dans le contentieux administratif et judiciaire

En troisième lieu, la place désormais occupée par le contentieux des étrangers au sein des juridictions, et en particulier de la juridiction administrative témoigne de l'ampleur de ces difficultés. Ce contentieux est devenu, de très loin, le premier contentieux traité par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

En 2024, les tribunaux administratifs ont enregistré 121 073 affaires relevant du contentieux des étrangers, soit 43,4 % de l'ensemble des affaires enregistrées. Devant les cours administratives d'appel, les 17 318 affaires relevant de ce contentieux représentaient 54,9 % du total. Devant le Conseil d'État, elles étaient encore au nombre de 1 569, soit 16,5 % des affaires enregistrées.

La progression de ce contentieux est particulièrement nette sur longue période. En 2009, les tribunaux administratifs avaient enregistré environ 43 000 affaires en matière de droit des étrangers, représentant alors 25 % de leur activité. Quinze ans plus tard, leur nombre a presque triplé. La progression est sensiblement plus rapide que celle de l'ensemble du contentieux administratif. Entre 2009 et 2019, le volume du contentieux des étrangers devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel avait déjà doublé, alors que l'ensemble du contentieux administratif n'avait augmenté que de 33 %. Selon le Conseil d'État, l'accroissement du contentieux des étrangers expliquait à lui seul 80 % de la hausse des saisines du juge administratif au cours de cette période. Cette progression ne saurait être expliquée par la seule augmentation du nombre d'étrangers présents en France ou du

volume des décisions prises par l'administration. **Les données disponibles montrent que le contentieux a progressé plus rapidement que les flux administratifs. Les travaux consacrés à cette question identifient principalement trois facteurs : la dégradation des conditions d'accès aux titres de séjour, la complexité et l'instabilité du droit et la multiplication des procédures contentieuses.**

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REQUÊTES DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF

	2009	2014	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Tribunaux administratifs									
Nombre d'affaires	43 000	57 984	94 260	78 477	100 332	104 949	111 473	121 073	154 391
% du total	25 %	32 %	41 %	37,3 %	41,6 %	43,5 %	43,3 %	43,4 %	46,1 %
Cours administratives d'appel									
Nombre d'affaires	12 500	12 775	18 086	16 383	18 494	17 094	17 929	17 318	17 842
% du total	44 %	44 %	51 %	54,2 %	54,4 %	56,1 %	56,8 %	54,9 %	55,2 %
Conseil d'État									
Nombre d'affaires	n.d.	1 418	2 078	1 366	1 975	1 829	1 622	1 569	1 638
% du total	n.d.	15 %	20,3 %	13,6 %	17,5 %	18,7 %	16,9 %	16,5 %	15,2 %

Sources : Conseil d'État, rapports publics annuels relatifs à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives

Le nombre de recours enregistrés par la CNDA en 2025 se situe au niveau constaté en 2019. Le taux de recours contre les décisions de rejet de demandes d'asile de l'Ofpra en 2025 est de 87 %. Le taux de protection de la Cour se situe à 23,3 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REQUÊTES DEVANT LA CNDA

	2009	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2023	2024	2025
Nombre d'affaires	25 040	39 986	53 581	58 671	59 091	68 243	61 552	64 865	56 497	60 065

Sources : Conseil d'État, rapports publics annuels relatifs à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives

Le contentieux des étrangers représente également une part croissante quoique minoritaire de l'activité des juridictions judiciaires. En 2024, **46 534 demandes relatives à la rétention administrative et au maintien en zone d'attente des étrangers ont été enregistrées.** Le juge des libertés et de la détention (JLD) est essentiellement saisi sur des demandes d'autorisation de prolongation de la rétention et au maintien en zone d'attente d'un étranger (83 % des demandes), plus souvent sur une demande d'autorisation de prolongation de la rétention (67 % des demandes). Dans l'essentiel des cas, il ne s'agit pas d'affaires contentieuses *stricto*

sensu mais de saisine du juge administrative pour autoriser la limitation de la liberté d’aller et venir des personnes retenues (voir tableau *infra*).

Ce contentieux représente une charge de travail particulièrement important dans l’activité des juridictions dans le ressort desquelles sont situés des CRA. Par exemple, au tribunal judiciaire de Paris, sur les 13 juges des libertés et de la détention, un poste de magistrat est consacré à ce contentieux et les audiences sont quotidiennes, week-end et jours fériés compris, avec environ 4 000 saisines par an ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES DEMANDES LIÉES À LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE

Catégorie	2020	2021	2022	2023	2024
Total	28 831	36 867	38 364	47 927	46 534
Saisines à l’initiative de l’administration					
Demande d’autorisation relative à la rétention et au maintien en zone d’attente d’un étranger	21 874	30 183	6 900	30	30
Demande d’autorisation de prolongation de mesures de rétention d’un étranger	0	0	18 649	30 320	31 228
Demande d’autorisation de maintien en zone d’attente d’un étranger	0	0	5 196	7 439	7 273
Saisines à l’initiative de la personne retenue					
Demande de mainlevée de la rétention formée par un étranger devant le juge des libertés et de la détention	2 804	2 037	2 604	3 394	1 416
Demande de contestation de la légalité de l’arrêté de placement en rétention devant le juge des libertés et de la détention	4 153	4 647	5 015	6 774	6 617

Note de lecture :

Maintien en zone d’attente : un étranger qui n’est pas autorisé à entrer sur le territoire français ou qui demande son admission au titre de l’asile peut être maintenu par la police aux frontières dans une zone d’attente pendant quatre jours au plus. Au-delà, la prolongation de cette mesure ne peut être autorisée que par le JLD.

Rétention : un étranger faisant l’objet d’une mesure d’éloignement peut être placé par l’autorité administrative (préfet ou ministre de l’Intérieur) dans un centre de rétention pour une durée maximale de quarante-huit heures. Au-delà, la prolongation de la rétention doit être autorisée par le JLD.

Source : références statistiques du ministère de la justice, édition 2025 ([lien](#)).

Cette massification représente enfin un coût significatif pour les finances publiques et mobilise une part considérable des moyens de la justice administrative. Ce coût est difficile à isoler précisément, dès lors que les dépenses de personnel et de fonctionnement des juridictions ne sont pas ventilées par catégorie de contentieux. L’ordre de grandeur du phénomène est toutefois manifeste : plus de quatre affaires sur dix jugées par les tribunaux administratifs et plus d’une affaire sur deux portées devant les cours administratives d’appel concernent désormais le droit des étrangers. La mobilisation des magistrats, des agents de greffe et, le cas échéant,

(1) Réponses de l’Union syndicale des magistrats au questionnaire des rapporteurs, 29 mai 2026.

des interprètes doit être ajoutée aux dépenses d’aide juridictionnelle engagées pour assurer la représentation des requérants.

Dans son rapport public thématique de janvier 2024 sur « *La politique de lutte contre l’immigration irrégulière* », la Cour des comptes a estimé, pour 2022, entre 174 millions d’euros et 189 millions d’euros le montant des dépenses supportées par les différentes administrations publiques au titre du contentieux des personnes de nationalité étrangère.

ESTIMATIONS DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX SUPPORTÉES PAR L’ÉTAT ET RELATIVES À LA SITUATION DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS EN 2022

(en millions d’euros)

Acteur	Nature de la dépense	Montant estimé
Préfectures	Masse salariale et fonctionnement des bureaux du contentieux	12
Ministère de l’Intérieur	Dépenses de contentieux du droit des étrangers	18*
Juridictions administratives	Contentieux des OQTF devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d’appel	77
Juridictions judiciaires	Coût du contentieux de la rétention devant le juge des libertés et de la détention	15 à 30
Ministère de la Justice	Aide juridictionnelle versée dans le cadre des procédures de droit des étrangers contre l’État	52

Source : Cour des comptes, *La politique de lutte contre l’immigration irrégulière*, janvier 2024.

Les coûts de contentieux supportés par le ministère de l’intérieur sont croissants. Vos rapporteurs, ont ainsi pu obtenir une actualisation des frais liés au contentieux du ministère de l’intérieur qui sont passés de 18 millions d’euros en 2022 à 37,2 millions d’euros en 2025 ⁽¹⁾.

Il n’est pas possible de distinguer ce coût par type de contentieux. Néanmoins, il est possible d’isoler les dépenses relatives aux frais irrépétibles, aux frais d’avocats lorsque l’État délègue la défense à des avocats et les intérêts légaux qui s’ajoutent aux frais irrépétibles, les condamnations indemnitaires et les autres frais de justice tels que ceux requis par une expertise.

(1) D’après les éléments fournis par la DLPJ à vos rapporteurs.

RÉPARTITION DES DÉPENSES RELATIVES AU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS SUPPORTÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

En millions d'euros

Type de dépense	2021	2022	2023	2024	2025
Frais irrépétibles	12,9	14,5	22,9	23,1	29,0
Frais de représentation (avocats)	5,1	5,4	9,8	6,8	7,1
Intérêts moratoires	0,3	0,4	0,8	0,8	1,0
Indemnités, dommages et intérêts	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6
Autres dépenses	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Total	18,8	20,7	33,9	31,4	37,8

Ces dépenses sont financées par l'action 6 Affaires juridiques et contentieuses du programme 216.

Source : DLPAJ d'après des données Chorus

Le volume du contentieux des étrangers pose également la question des moyens consacrés à la défense de l'État. Celle-ci repose très largement sur les préfectures : en première instance, il appartient au préfet d'assurer lui-même la défense des décisions qu'il a prises en matière de droit des étrangers et, dans la plupart des cas, de présenter également les observations de l'État en appel. Cette organisation confronte directement les services préfectoraux à un contentieux qui représente désormais plus de 90 % du contentieux du ministère de l'intérieur et dont le volume a progressé de 55,5 % entre 2021 et 2025 ⁽¹⁾.

Or, les représentants des magistrats administratifs entendus par la mission font état, dans certaines préfectures, de services chargés de la police des étrangers en sous-effectif qui ne sont pas toujours représentés aux audiences et en déficit de compétences techniques. Plus de la moitié des recours relevant du juge administratif sont en outre constitués de référés ou de procédures d'urgence, qui imposent à l'administration de produire sa défense dans des délais particulièrement contraints. Dans son rapport de 2024 consacré à la lutte contre l'immigration irrégulière, la Cour des comptes relevait déjà que l'administration était exposée à être désavouée devant un juge « devant lequel elle n'assure pas ou mal sa défense ».

Dans ce contexte, la qualité de la défense de l'État constitue un levier pour réduire le coût et le volume du contentieux des étrangers. Les données transmises par la DLPAJ montrent que l'administration obtient une issue favorable dans **75,9 % des contentieux**, ce taux atteignant **81,7 % devant le juge judiciaire mais seulement 72,5 % devant le juge administratif**. **Ces résultats montrent également qu'une part significative des contentieux se conclut par une décision qui est défavorable à l'administration.** Vos rapporteurs estiment que **le renforcement de la défense contentieuse de l'État doit constituer une priorité**. Il suppose notamment de permettre aux préfectures de consacrer des moyens suffisants à la préparation des mémoires en défense, de renforcer l'expertise juridique des agents chargés du

(1) Données fournies à vos rapporteurs par la DLPAJ.

contentieux et de recourir, lorsque la nature ou la complexité de l'affaire le justifie, à une représentation effective de l'administration devant le juge.

Recommandation n° 2 : Le soutien de l'État à l'accompagnement juridique des personnes migrantes ne saurait dispenser celui-ci des efforts nécessaires pour éviter que les dysfonctionnements administratifs ne trouvent trop systématiquement leur résolution par la voie contentieuse. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de renforcer les moyens consacrés à la défense de l'État dans le contentieux des étrangers, en confortant les effectifs et l'expertise juridique des services préfectoraux chargés du contentieux, en améliorant la préparation des mémoires en défense et en assurant, lorsque les enjeux ou la complexité de l'affaire le justifient, une représentation effective de l'administration devant le juge.

Afin de limiter la croissance du coût du contentieux des étrangers, une première mesure de régulation budgétaire a été mise en place en 2026 au bénéfice du budget de l'Ofpra. L'article 188 de la loi de finances pour 2026 ⁽¹⁾ plafonne le montant des frais irrépétibles ⁽²⁾ au paiement desquels l'Ofpra peut être condamnée en cas de recours perdu devant la CNDA. De fait, les frais irrépétibles prononcés par la CNDA étaient passés de moins de 400 000 euros en 2017 à 8 millions d'euros en 2025. Dans la mesure où les frais de contentieux supportés par le ministère de l'intérieur sont eux aussi principalement constitués de frais irrépétibles et où ce poste connaît une croissance substantielle, **votre rapporteure Mme Sophie Ricourt Vaginay propose d'étendre à l'ensemble du contentieux des étrangers le mécanisme de plafonnement adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2026.**

Enfin, Mme Sophie Ricourt Vaginay, rapporteure, observe que les statistiques de l'aide juridictionnelle sont tenues par procédure et non par bénéficiaire. Il est donc impossible de savoir si une même personne a mobilisé l'aide juridictionnelle pour plusieurs procédures distinctes, de sorte que le coût par individu demeure inconnu. Elle estime qu'un identifiant bénéficiaire devrait être introduit dans le système d'information de l'aide juridictionnelle, afin de permettre la reconstitution du coût cumulé par personne.

Le soutien public à l'accompagnement juridique des personnes migrantes ne se limite pas au financement des associations mais comprend également la prise en charge, au titre de l'aide juridictionnelle, d'une partie des frais liés aux procédures contentieuses. La maîtrise et le suivi de ces dépenses constituent dès lors un prolongement nécessaire de l'analyse des moyens publics consacrés à l'accompagnement juridique des personnes migrantes

(1) Loi n°2026-103 du jeudi 19 février 2026 de finances pour 2026.

(2) Selon les articles 700 du code de procédure civile et L. 761-1 du code de justice administrative, le juge peut condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès au paiement d'une somme correspondant aux frais exposés et honoraires non compris dans les dépens. Il s'agit des frais irrépétibles. Ce mécanisme s'applique au contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Recommandation n° 3 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Pour limiter la croissance du coût du contentieux des étrangers, étendre à l'ensemble de ce contentieux le plafonnement des frais irrépétibles applicable aux recours contre les décisions de l'Ofpra devant la CNDA, instauré par la loi de finances pour 2026. Introduire dans le système d'information de l'aide juridictionnelle un identifiant bénéficiaire, articulé avec l'identifiant unique de suivi migratoire, permettant de retracer le coût cumulé de l'aide juridictionnelle par personne.

B. DES ASSOCIATIONS DEVENUES DES ACTEURS ESSENTIELS DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'IMMIGRATION, D'ASILE ET D'INTÉGRATION

Pour répondre à ces besoins croissants d'accompagnement, les pouvoirs publics s'appuient sur un tissu associatif dense et diversifié (1), auquel ils confient la mise en œuvre d'une part importante des politiques d'immigration, d'asile et d'intégration (2). Les associations exercent ainsi des missions variées tout au long du parcours des personnes étrangères, tout en développant, pour certaines d'entre elles, une activité de plaidoyer susceptible d'influer sur les politiques publiques (3).

1. Un paysage associatif diversifié sur lequel les pouvoirs publics s'appuient de manière structurelle

Les associations intervenant dans le champ de l'immigration, de l'asile et de l'intégration présentent des profils très variés (a). Malgré cette diversité, elles occupent désormais une place structurelle dans la mise en œuvre de ces politiques publiques, l'État leur confiant l'exécution d'une part importante des missions qui en relèvent (b).

a. Un paysage associatif dense et diversifié

Les associations œuvrant pour l'accompagnement des personnes migrantes sont nombreuses et présentent des objets, des champs d'intervention et des modes d'organisation très divers.

• **Certaines associations ont un objet généraliste et n'interviennent auprès des personnes migrantes que dans le cadre d'une action beaucoup plus large en faveur des personnes vulnérables.** Tel est notamment le cas de la Croix-Rouge française, dont les activités couvrent également le secours, la santé et l'action sociale et médico-sociale. Coallia intervient, pour sa part, dans des domaines aussi divers que l'hébergement et l'accompagnement social, le logement accompagné, la protection de l'enfance, le handicap ou le grand âge.

D'autres associations se consacrent principalement aux personnes étrangères ou à certaines catégories d'entre elles. France terre d'asile et Forum réfugiés interviennent ainsi principalement auprès des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. Le Groupe accueil et solidarité (GAS)

concentre également son activité sur les demandeurs d'asile, les bénéficiaires d'une protection internationale et les membres de leur famille.

Certaines associations présentent un degré de spécialisation encore plus marqué, lié non seulement au public accompagné, mais aussi à une procédure ou à une forme d'intervention particulière. L'Anafé concentre son action sur les personnes en difficulté aux frontières et, notamment, sur celles maintenues en zone d'attente. Le Gisti est spécialisé dans le droit des étrangers et conduit des activités d'expertise juridique, d'information, de formation et de défense des droits. SOS Méditerranée exerce principalement une activité de sauvetage en mer.

• Les associations présentent des dimensions, des implantations territoriales et des modes d'organisation très contrastés.

Le paysage associatif comprend de grands opérateurs nationaux disposant de nombreux établissements et services et employant plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de salariés. Le Groupe SOS Solidarité est **un acteur majeur du secteur social et médico-social** avec 5 456 personnes employées et gestionnaire de 416 établissements et services au sein de l'hexagone et en outre-mer, dont 86 établissements consacrés à l'asile et à l'intégration. Il s'agit du 5^{ème} récipiendaire de financement de l'État aux associations avec près de 105 millions d'euros sur un budget de 470 millions d'euros en 2025. À leurs côtés interviennent des associations de taille beaucoup plus modeste, parfois fortement spécialisées dans un public, une procédure ou un territoire déterminé. Ainsi, l'État a versé 130 000 euros en 2024 à l'association Réseau Alpha spécialisée dans l'apprentissage du français en Île de France pour animer le dispositif Ouvrir l'École aux parents pour la réussite des enfants (OEPRE) qui consiste vise à **favoriser l'intégration des parents d'élèves, primo-arrivants, immigrés ou étrangers en les impliquant notamment dans la scolarité de leur enfant** ⁽¹⁾.

Les équilibres entre travail salarié et engagement bénévole sont tout aussi variables. Certains grands opérateurs reposent principalement sur des équipes professionnelles importantes. Coallia a ainsi fait le choix de privilégier l'activité salariée en cohérence avec les missions de service public qui lui sont déléguées. Ainsi, lors du déplacement de la mission au Cada de Livry-Gargan (93), géré par l'association, celle-ci a pu rencontrer l'ensemble de l'équipe encadrante composée de 10 professionnelles salariées. Pour offrir un enseignement de Français aux 172 personnes accueillies annuellement, l'équipe du centre fait appel à deux bénévoles, retraitées de l'éducation nationale. D'autres associations s'appuient davantage sur l'engagement de leurs adhérents et de leurs bénévoles. C'est le cas par exemple du GISTI qui emploie 10 salariés et se compose de 140 bénévoles prêtant régulièrement ou occasionnellement leur concours au fonctionnement de l'association.

(1) Annexe Effort financier de l'État en faveur des associations au projet de loi de finances pour 2026.

b. L'État pilote les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration tout en en confiant largement la mise en œuvre au secteur associatif

La mission d'information constate que le rôle de l'État consiste principalement à définir les orientations de la politique publique, à fixer le cadre juridique et les cahiers des charges des prestations attendues, à financer les opérateurs et à contrôler leur action. La mise en œuvre opérationnelle de nombreuses missions est en revanche largement confiée à des organismes associatifs.

En 2024, les associations représentaient ainsi 73 % des gestionnaires de structures d'hébergement, 100 % des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada), et 100 % des personnes morales assurant l'information juridique des personnes retenues en CRA ⁽¹⁾.

Cette situation résulte de choix anciens d'organisation de ces politiques publiques et du développement progressif de dispositifs dont l'exécution repose largement, voire parfois exclusivement, sur des opérateurs associatifs.

• Le recours aux associations répond, en premier lieu, à un besoin de technicité et de spécialisation.

La direction générale des étrangers en France (DGEF) a souligné au cours de son audition par les rapporteurs que les associations mobilisées par l'État disposent d'un savoir-faire reconnu et d'une connaissance fine des publics concernés, issues de leur expérience de terrain. Leur ancrage territorial et leur capacité d'adaptation leur permettent de répondre aux besoins locaux et de compléter l'action de l'État.

Cette spécialisation est particulièrement visible dans le champ de l'assistance juridique. Dans les centres de rétention administrative, par exemple, les associations assurent une présence permanente auprès des personnes retenues et les accompagnent dans l'exercice de leurs droits. Les représentants des magistrats entendus par la mission ont souligné le rôle concret joué par ces associations dans la préparation des recours, notamment pour la collecte des pièces et la formalisation des requêtes, alors que les avocats sont rarement présents dans les centres.

• Le recours aux associations répond, en deuxième lieu, à des considérations de souplesse et de réactivité.

La direction du budget relève que les organismes extérieurs disposent, notamment en matière d'hébergement ou de formation linguistique, d'une plus grande flexibilité que les services de l'État en matière d'effectifs et de logistique. Cette souplesse permet d'adapter plus rapidement les moyens mobilisés aux

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

évolutions des besoins et des politiques publiques. Elle peut concerner aussi bien l'ouverture ou la fermeture de places d'hébergement que l'évolution du contenu ou du volume des prestations de formation.

Le programme *Agir* illustre les difficultés et les besoins d'adaptation que peuvent entraîner des évolutions rapides des priorités budgétaires de l'État. Lancé en 2022 comme un guichet unique départemental destiné à accompagner l'ensemble des bénéficiaires de la protection internationale (BPI), il devait bénéficier d'un financement de près de 130 millions d'euros par an sur la période 2023-2027. À la suite des annulations de crédits intervenues en gestion à l'été 2024, le dispositif a toutefois été recentré avec une division par deux des crédits alloués et du nombre de personnes accompagnées. Les opérateurs ont dû, en quelques mois seulement, adapter leur organisation à un programme désormais réservé aux bénéficiaires les plus vulnérables, sans emploi, sans logement et nécessitant un accompagnement social renforcé.

Les associations entendues par la mission soulignent que cette réorientation a eu des conséquences importantes sur leur activité. Ainsi, l'Association Foyer Notre-Dame, titulaire du marché *Agir* dans le Bas-Rhin, avait dimensionné ses équipes sur la base d'un diagnostic réalisé par un cabinet mandaté par l'État, qui évaluait à environ 1 000 le nombre de bénéficiaires de la protection internationale à accompagner en 2024 dans le département. À la suite du recentrage du dispositif, la file active ne comptait finalement plus que 270 personnes au 31 décembre 2024, fragilisant l'équilibre économique du marché et conduisant l'association à revoir son organisation. La Cour des comptes formule un constat comparable en matière d'hébergement ⁽¹⁾. Elle relève que le recours aux structures d'hébergement d'urgence offre une « **grande souplesse pour répondre aux besoins** », en permettant notamment l'ouverture rapide de places et des engagements de durée plus courte que dans les établissements autorisés pour quinze ans.

● **Enfin, plusieurs personnes entendues par la mission d'information ont présenté le recours aux associations comme un moyen de garantir un accès effectif au droit. Cette séparation des rôles est présentée comme une garantie de l'effectivité des droits.** L'Ofpra souligne que les associations et l'administration occupent des fonctions distinctes et complémentaires : les premières accompagnent les demandeurs d'asile, tandis qu'il appartient à l'Office d'examiner leur demande de manière impartiale. De même, les représentants des magistrats entendus par la mission ont insisté sur le rôle déterminant des associations dans l'accès effectif au juge : dans les centres de rétention administrative, où les avocats sont rarement présents, elles préparent la très grande majorité des recours, rassemblent les pièces nécessaires et permettent ainsi la contestation des décisions administratives dans des délais particulièrement contraints.

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

• **Le recours aux associations, bien que largement prédominant, n'est toutefois pas exclusif. L'État s'appuie également sur des opérateurs relevant d'autres statuts juridiques.** Adoma (ex Sonacotra) constitue, à cet égard, le principal exemple : cette société d'économie mixte, dont l'État détient 42,4 % du capital, est le seul grand opérateur du secteur à ne pas avoir le statut d'association. Elle joue pourtant un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques d'hébergement et d'accompagnement : elle gère près de 26 000 places d'hébergement, dont près de 20 000 destinées aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale, ce qui en fait le premier opérateur national du dispositif national d'accueil. Comme les opérateurs associatifs, elle assure, dans le cadre de cahiers des charges définis par l'État, des prestations d'hébergement et d'accompagnement social, administratif et juridique.

2. Les associations conduisent des actions d'accompagnement variées, qui couvrent l'ensemble du parcours des personnes migrantes

La mission d'information a choisi de s'intéresser plus particulièrement aux actions d'accompagnement et de défense des personnes migrantes, ce qui renvoie à l'accès aux droits, à l'assistance juridique, social et administratif, et à l'appui en cas de contentieux ⁽¹⁾.

Les associations peuvent intervenir au cours de l'ensemble des étapes du parcours des personnes étrangères. Elles accompagnent les demandeurs d'asile tout au long de leur procédure (a), participent à l'intégration des étrangers admis au séjour (b), assurent la gestion d'une part importante des dispositifs d'hébergement (c) et mettent en œuvre des missions spécialisées d'accès au droit et d'assistance juridique (d).

a. L'accompagnement des demandeurs d'asile tout au long de la procédure

Le recours aux associations est particulièrement marqué dans la mise en œuvre de la politique publique de l'asile, où elles interviennent pratiquement à toutes les étapes de la procédure. Dès le dépôt de la demande d'asile, les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada), intégralement gérées par des opérateurs associatifs, assurent le pré-accueil des demandeurs, leur orientation vers le guichet unique (Guda) des préfectures, leur domiciliation ainsi qu'un premier accompagnement administratif.

Après l'enregistrement de la demande, les associations poursuivent cet accompagnement. Elles aident les demandeurs qui le souhaitent à constituer leur dossier destiné à l'Ofpra, assurent l'ouverture des droits sociaux, facilitent l'accès aux soins, à la scolarisation des enfants et accompagnent les démarches administratives quotidiennes. Lorsque les personnes sont hébergées dans un Cada ou

(1) Les missions confiées par l'État aux associations sont développées dans le détail dans la partie III du présent rapport.

un Huda, cet accompagnement est assuré au sein même de la structure ; lorsqu'elles ne le sont pas, il est réalisé par les Spada.

Lorsque la protection internationale est accordée, les associations peuvent également accompagner les bénéficiaires vers le logement, l'emploi et l'autonomie. Les personnes les plus vulnérables peuvent être accueillies dans un centre provisoire d'hébergement (CPH), tandis que le programme *Agir*, déployé depuis 2022 dans chaque département, propose un accompagnement global assuré, dans la plupart des cas, par des opérateurs associatifs sélectionnés par marché public.

b. Un rôle majeur dans l'intégration des étrangers admis au séjour

Les associations constituent également un acteur essentiel des politiques d'intégration.

Dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (CIR), piloté par l'Ofii, elles assurent une partie des formations linguistiques et civiques confiées par l'établissement public. Elles participent ainsi à l'acquisition de la langue française, à la connaissance des institutions et des valeurs de la République et à l'autonomie des étrangers primo-arrivants. Le nombre de contrats signés est passé de 106 282 en 2016 à 114 443 en 2024, avec un pic de près de 128 000 contrats en 2023, traduisant l'importance croissante de ces besoins d'assistance.

c. La gestion d'une part importante des dispositifs d'hébergement

Les associations jouent également un rôle déterminant dans la politique d'hébergement.

Elles gèrent l'essentiel des structures composant le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA), qui comprenait près de 132 000 places en 2023, réparties entre les Cada, Huda, CAES, Pradha et les centres provisoires d'hébergement destinés aux bénéficiaires de la protection internationale. Les crédits consacrés à ces dispositifs atteignaient 916 millions d'euros en 2023 ⁽¹⁾.

Leur intervention dépasse néanmoins le seul champ de l'asile. Les associations constituent également les principaux gestionnaires de l'hébergement d'urgence généraliste. Un rapport d'inspection de l'IGA, de l'IGF et de l'IGAS publié en mai propose une estimation du nombre de personnes en situation administrative irrégulière ou précaire accueillies au sein de l'hébergement d'urgence ⁽²⁾. La mission a estimé que près de 60 000 personnes étrangères, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile, de personnes en situation administrative précaire ou de personnes en situation irrégulière, étaient accueillies dans le parc généraliste en 2024, soit près de 29,5 % de ses capacités. En 2026, 1 709 associations étaient

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

(2) IGF, IGAS, IGA, *Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence*, mai 2025

financées pour gérer ces structures, illustrant l'importance de leur contribution à la politique nationale de lutte contre le sans-abrisme ⁽¹⁾.

d. Une expertise reconnue en matière d'accès au droit

Enfin, plusieurs missions d'accompagnement présentent une forte dimension juridique.

Dans les centres de rétention administrative, des associations assurent, dans le cadre d'un marché public national, l'information et l'assistance juridique des personnes retenues. Elles analysent leur situation, les informent sur leurs droits, les assistent dans la rédaction des recours administratifs et juridictionnels et facilitent leur mise en relation avec un avocat.

Les associations peuvent également intervenir dans les locaux de rétention administrative, dans les zones d'attente, lors des entretiens devant l'Ofpra ou encore dans le cadre des permanences d'accès au droit organisées sur l'ensemble du territoire. Les auditions conduites par la mission montrent que cette compétence juridique est largement reconnue tant par les administrations que par les juridictions. Les représentants des magistrats ont notamment souligné que, dans les centres de rétention, ces associations rendent possible l'exercice effectif des recours dans des délais particulièrement contraints.

3. Un rôle de plaidoyer des associations qui peut influencer sur les choix publics

L'expertise de certaines associations en matière de droits des étrangers et le contact direct et permanent avec les difficultés rencontrées par les étrangers arrivant en France les conduisent à avoir une action de plaidoyer, destinée à sensibiliser l'opinion publique et à influencer sur les politiques conduites à l'égard des personnes migrantes

Cette activité peut prendre des formes diverses : production d'analyses, communication et sensibilisation du public, mobilisation de bénévoles, interpellation des pouvoirs publics, portage médiatique de situations individuelles ou collectives et recours au contentieux.

Cette fonction est institutionnalisée chez plusieurs grandes associations : **France terre d'asile** dispose d'une direction du « Plaidoyer international et Vie associative » et **Forum réfugiés-Cosi** d'un responsable adjoint « de l'asile et du plaidoyer ». L'association SOS Méditerranée indique que ses différentes entités nationales portent une « mission de témoignage » à travers des actions de **communication et de sensibilisation**. En France, plus de **1 000 bénévoles répartis dans 23 antennes locales** participent à cette mobilisation « à terre » pour témoigner

(1) Selon les chiffres fournis par la Dihal à vos rapporteurs.

de la situation humanitaire en Méditerranée. L'organisation comprend aussi des équipes spécifiquement responsables du **plaidoyer**, encadrées au niveau européen.

Dans certains cas, le plaidoyer prend la forme d'une action contentieuse accompagnée d'un portage médiatique.

L'action contentieuse des associations est ancienne. Ainsi, par une décision d'Assemblée, du 8 décembre 1978, GISTI et autres, n° 10097, sur une requête du GISTI, le Conseil d'État a jugé que les familles des étrangers installés en France avaient, comme les nationaux, le droit au regroupement familial.

Plus récemment, saisi par plusieurs associations ⁽¹⁾, **le Conseil d'État a enjoint à l'État de prendre plusieurs mesures pour garantir un accès normal des usagers au service public de l'Administration numérique pour les étrangers en France (Anef)**. Par cette décision ⁽²⁾, le Conseil d'État rappelle que toute administration chargée d'un service public doit garantir que ses usagers puissent effectivement accomplir leurs démarches et faire valoir leurs droits. Sans attendre la décision du Conseil d'État, par une instruction transmise à l'ensemble des préfets, le ministre de l'Intérieur, M. Laurent Nuñez, a mis en place un « plan d'action global » visant « à lutter plus efficacement contre les ruptures de droits et à réduire drastiquement les délais de traitement des demandes de titre de séjour » ⁽³⁾. Il inclut le recrutement de 500 effectifs supplémentaires au sein des préfetures, des évolutions de l'Anef pour éviter les ruptures de droit et à automatiser, dans la limite de 12 mois, le renouvellement des attestations de prolongation d'instruction.

L'existence d'une activité de plaidoyer ne soulève pas, par elle-même, de difficulté. La capacité, pour les associations, de conduire une action de plaidoyer et de former des actions contentieuses dirigées contre les actes administratifs pris par l'État résulte des garanties que confèrent la liberté d'association et la liberté d'expression dans le débat public ⁽⁴⁾. Dans le cadre de ses propres travaux, la mission a d'ailleurs consulté de nombreuses associations : les auditions et les déplacements qu'elle a réalisés ont toujours été l'occasion d'échanges fructueux et instructifs, tant sur le contexte général et la situation des personnes migrantes que sur les difficultés concrètes auxquelles faisaient face ces associations.

(1) *Fédération des Acteurs de la Solidarité, JRS France – Service Jésuite des Réfugiés, Comité intermouvement auprès des évacués (Cimade), Groupe SOS Solidarités, Secours Catholique, Forum Réfugiés, Emmaüs Solidarité, Aurore, France Terre d'Asile (FTDA) et Coallia*

(2) *Conseil d'État, Décision n° 502860 ? 5 mai 2026.*

(3) *Ministère de l'intérieur, Instruction du 5 avril 2026.*

(4) *Voir par exemple les conclusions du rapporteur public M. Laurent Cytermann sur la décision du Conseil d'État du 8 juillet 2020, NOSIG, n° 425926 : « Les organes d'une collectivité publique peuvent d'ailleurs être en désaccord avec les revendications portées par une association dans le débat public, tout en estimant utile de soutenir financièrement leur action de terrain. [...] L'action de terrain va souvent de pair avec le militantisme, parfois qualifié de « plaidoyer » dans le monde associatif. Les deux modes d'action sont complémentaires : l'action de terrain désintéressée légitime le point de vue porté par l'association dans le débat public, tandis que les succès obtenus par le plaidoyer peuvent démultiplier l'efficacité des actions de terrain ».*

Les interrogations recueillies par la mission d'information portent plutôt sur l'éventuelle porosité entre cette activité militante propre et l'exécution de missions financées par la puissance publique.

La mission d'information rappelle que, dans le cadre de l'exécution d'une mission de service public, les associations doivent exercer les missions qui leur sont confiées dans le respect du principe de neutralité, qui interdit aux personnes qui y participent de manifester leurs convictions ou leurs opinions politiques, philosophiques ou religieuses ⁽¹⁾. Cette exigence s'impose à toute personne collaborant au service public ⁽²⁾.

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a par ailleurs explicitement prévu que lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, ou qu'un contrat de la commande publique a pour objet l'exécution d'un service public, la personne qui est en chargée est notamment tenue de « *veiller au respect des principes de laïcité et de **neutralité** du service public* », ce qui implique de « *[prendre] les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, [de veiller] à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles [cette personne] exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses* » ⁽³⁾.

En dehors de l'exécution d'une mission de service public, le régime juridique applicable diffère.

De manière générale, et comme cela est rappelé *infra* ⁽⁴⁾, toute association doit, depuis la loi du 24 août 2021 précitée, souscrire un contrat d'engagement républicain (CER) pour pouvoir bénéficier de subventions publiques. Par la souscription du CER, l'association s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine ainsi que les symboles de la République, à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République, et à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

Le CER sanctionne ainsi les atteintes aux principes fondamentaux du pacte républicain, mais n'exige toutefois pas que l'association qui y souscrit soit soumise au respect du principe de neutralité ⁽⁵⁾.

(1) Conseil d'État, 29 juin 2023, Fédération française de football, n° 458088.

(2) Conseil d'État, 3 mai 1950, Demoiselle Jamet.

(3) Article 1er de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

(4) Voir le a du 2 du A du II de la présente partie.

(5) L'annexe du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État prévoit notamment que les engagements souscrits dans le cadre du CER le sont « dans le respect des libertés constitutionnellement reconnues, notamment la liberté d'association et la liberté d'expression dont découlent la liberté de se réunir, de manifester et de création ».

Aucun texte législatif ne prévoit spécifiquement l'application du principe de neutralité aux subventions publiques.

Une telle exigence a été clairement dégagée par le juge administratif, s'agissant des subventions versées par les collectivités territoriales : à plusieurs reprises, le Conseil d'État a ainsi jugé qu'une collectivité territoriale ne saurait, en attribuant une subvention, « *prendre parti dans un conflit de nature politique ou un conflit collectif du travail* » ⁽¹⁾. Cela n'empêche pas l'association subventionnée de prendre position dans le débat public mais, le cas échéant, les subventions versées ne doivent pas contribuer à financer, directement ou indirectement, ces prises de position. La jurisprudence récente du Conseil d'État insiste sur la nécessité pour la collectivité territoriale de pouvoir s'assurer de la bonne utilisation des fonds versés ⁽²⁾.

Il est intéressant de noter que le juge administratif fait peser l'exigence de neutralité, non pas directement sur l'association elle-même, mais sur la collectivité territoriale : c'est bien la collectivité qui, en attribuant la subvention, ne doit pas prendre parti. Cette approche découle notamment de la notion, sous-jacente, de neutralité du service public ⁽³⁾.

La mission d'information n'a pas connaissance de décisions dégageant des solutions similaires concernant les subventions versées par l'État et ses opérateurs. Les décisions précitées portent toutes sur des subventions accordées par des collectivités territoriales, mais le raisonnement du juge paraît pouvoir être transposé à l'ensemble des administrations publiques, qui sont soumises au principe de neutralité du service public.

La mission d'information considère que si l'objet statutaire d'une association et les positions qu'elle défend dans le débat public relèvent de la liberté d'association, à laquelle il n'appartient pas au législateur de porter atteinte, **les missions de service**

(1) *Conseil d'État, 13 mai 2024, SOS Méditerranée. Voir également les décisions suivantes : Conseil d'État, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve d'Ascq et Conseil d'État, 8 juillet 2020, NOSIG, ainsi que le B du II de la présente partie.*

(2) *Conseil d'État, 17 février 2026, SOS Méditerranée, « En outre, si une collectivité accorde un soutien à une organisation qui prend des positions dans le débat public, elle doit s'assurer, par les conditions qu'elle pose et par des engagements appropriés qu'elle demande à l'organisation de prendre, que son aide sera exclusivement destinée au financement des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire qu'elle entend soutenir, et ne sera pas utilisée pour financer les autres activités de cette organisation. »*

(3) *Dans ses conclusions sur la décision SOS Méditerranée du 13 mai 2024, le rapporteur public, M. Thomas Pez-Lavergne, relevait notamment : « la neutralité correspond à un principe général qui s'impose même sans texte. À l'instar du Conseil constitutionnel qui en fait l'un des principes fondamentaux du service public, vous jugez parfois que le "principe de neutralité des autorités publiques" est le "corollaire du principe d'égalité". Et vous avez considéré que le principe de neutralité des services publics s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques [...]. L'article L. 100-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) affirme d'ailleurs que "L'administration" qui "agit dans l'intérêt général (...)" est tenue à l'obligation de neutralité". Exigence autonome supérieure, qui n'est pas sans lien avec le principe d'impartialité de l'administration, même si les deux ne se confondent pas, la neutralité doit guider l'ensemble des actions, y compris internationales, des collectivités territoriales. »*

public réalisées par les associations et financées par la puissance publique relèvent d'un autre régime, et doivent être pleinement et effectivement soumises au principe de neutralité. Le maintien de cette confusion est préjudiciable au secteur associatif lui-même, car il jette la suspicion sur un grand nombre de structures qui exécutent leurs missions de manière parfaitement conforme au principe de neutralité.

La mission d'information considère donc qu'il est **essentiel de rappeler l'obligation de neutralité qui incombe aux associations qui accompagnent les personnes migrantes dans l'ensemble de leurs missions de service public**, et plus généralement, de veiller au respect des exigences de neutralité dans l'ensemble des relations qu'entretiennent les administrations publiques et les associations qui accompagnent les personnes migrantes qu'elles financent, y compris par le biais de subventions. **Il ne s'agit là que de veiller au respect du droit en vigueur, tel qu'il est prévu par la loi et qu'il a été précisé par le juge administratif.**

Recommandation n° 4 : Veiller au respect des exigences de neutralité dans l'ensemble des relations qu'entretiennent les administrations publiques et les associations qui accompagnent les personnes migrantes qu'elles financent.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, considère qu'une clause de neutralité devrait être systématiquement prévue, et assortie de la possibilité d'infliger des sanctions, qui pourraient aller jusqu'à la restitution des fonds versés et la résiliation du contrat. Afin de permettre le suivi des manquements et l'effectivité des sanctions, elle recommande également de mettre en place un mécanisme de signalement systématique des situations concernées à la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur.

*

* *

II. DES FINANCEMENTS PUBLICS IMPORTANTS MAIS DONT L'INVENTAIRE RESTE LACUNAIRE

La mission d'information a souhaité procéder à un état des lieux des financements publics reçus par les associations qui réalisent des actions d'accompagnement et d'assistance juridique auprès des personnes migrantes.

Elle a ainsi tenté d'apprécier l'importance relative qu'occupent les concours publics dans le budget de ces associations. Elle a également recherché **dans quelles situations**, sur le fondement de **quels instruments juridiques**, et dans le cadre de **quelles compétences** de tels financements pouvaient être versés par les personnes publiques, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales, des institutions de

l'Union européenne ou d'organisations internationales. Elle a enfin tenté d'en **estimer le montant**.

Concernant **la structure financière des associations qui accompagnent les personnes migrantes**, la mission constate que leur situation apparaît très diverse : certaines associations dépendent largement des financements publics, tandis que d'autres reçoivent des financements résiduels, voire inexistants. **Lorsqu'elles bénéficient de financements publics, il s'agit le plus souvent de dotations globales de financement ou de subventions** et, de manière résiduelle, de contrats de la commande publique (A).

La mission a cependant été surprise de constater qu'il n'existait **aucune base de données permettant d'identifier rigoureusement et systématiquement les financements versés par l'ensemble des administrations publiques aux associations qui accompagnent les personnes migrantes et d'en estimer le montant**. La qualité de l'information disponible diffère nettement selon les administrations concernées : si les données relatives aux financements d'État sont publiques et facilement accessibles, permettant d'établir que les financements concernés sont de l'ordre du milliard d'euros chaque année, principalement portés par le ministère de l'Intérieur, l'information reste en revanche extrêmement parcellaire concernant les versements opérés par les collectivités territoriales (B).

Au demeurant, la mission rappelle que l'insuffisance des informations disponibles ne concerne pas que les seules associations qui accompagnent les personnes migrantes. Les constats formulés par la mission rejoignent ainsi, pour partie, ceux formulés par de récents travaux d'inspection dont elle a pris connaissance.

Dans ce contexte, la mission formule trois séries de recommandations visant à **développer la coordination administrative et le pilotage des financements associatifs**, à **approfondir la transparence financière et l'information du Parlement**, et à **renforcer la portée des contrôles réalisés** en procédant à l'évaluation des financements assurés et en partageant les résultats avec l'ensemble des financeurs publics (C).

A. DES ASSOCIATIONS AUX STRUCTURES FINANCIÈRES VARIÉES, DONT LES FINANCEMENTS PUBLICS PEUVENT PRENDRE PLUSIEURS FORMES JURIDIQUES

La mission a souhaité analyser les modalités de financement des associations qui accompagnent les personnes migrantes, afin de mieux comprendre la place qu'occupent les concours publics. S'il n'existe pas d'étude systématique sur la question, il ressort des travaux de la mission que **la structure financière de ces associations diffère d'une association à l'autre**, certaines dépendant largement des

financements publics, tandis que d'autres reçoivent des financements résiduels, voire inexistants (1).

Selon la nature des activités d'intérêt général réalisées ou des missions confiées, les financements publics peuvent par ailleurs prendre trois formes : la subvention, la dotation globale de financement ou le marché public (2). Le financement des associations qui assurent l'accompagnement des personnes migrantes repose, pour l'essentiel, sur les deux premières modalités (à hauteur respectivement de 48,2 %, 45,4 % et 6,4 %, s'agissant des financements relevant du ministère de l'Intérieur).

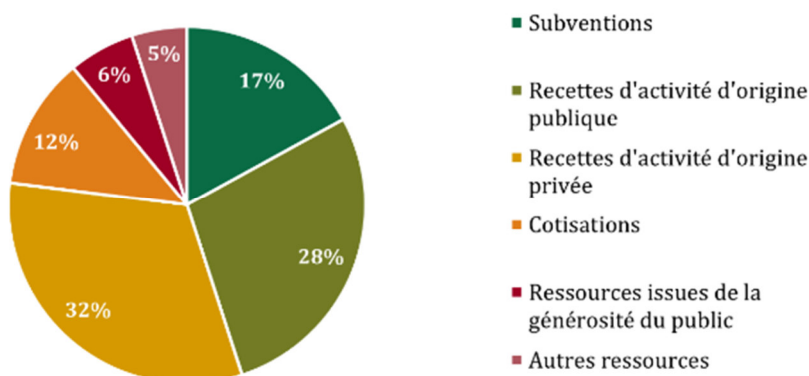
Certaines associations, enfin, peuvent bénéficier d'un agrément ou d'une habilitation leur permettant de réaliser des actions, sans que ce statut n'implique le bénéfice d'un financement (3).

1. La structure financière des associations qui accompagnent les personnes migrantes est diverse

De manière générale, et tous secteurs d'activité confondus, **les financements publics constituent la première ressource financière des associations**, à hauteur de 45 % de leur budget, devant les ressources issues des ventes de biens et services à des personnes privées et les cotisations des adhérents ⁽¹⁾.

(1) *Inspection générale des finances*, Revue des dépenses publiques en direction des associations, mai 2025.

RÉPARTITION DES RESSOURCES DES ASSOCIATIONS EN 2018 (EN %)



Source : Insee, Enquête associations, 2021, et inspection générale des finances, 2025. Les données présentées ont été récoltées par l'Insee en 2018 ; les données issues du millésime 2024 sont en cours de traitement et devraient être publiées à la fin de l'année 2026. Voir également l'ouvrage de Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, 4^e édition, 2023 (page 190) qui donne des ordres de grandeur similaires.

S'agissant plus particulièrement des associations qui accompagnent les personnes migrantes, **la mission n'a pas connaissance d'études synthétiques permettant d'apprécier, de manière agrégée, leurs sources de financement.**

Toutefois, la consultation des rapports d'activité de nombreuses associations qui accompagnent les personnes migrantes, et notamment ceux des associations entendues par la mission, révèle que leurs structures financières sont très diverses.

Toutes les associations ne bénéficient pas de financements publics et, lorsqu'elles en reçoivent, ceux-ci ne financent pas nécessairement l'ensemble de leurs activités. Une même association peut en effet conduire simultanément des activités financées sur ses ressources propres et des projets financés en tout ou partie par la puissance publique.

Ainsi certaines associations, comme Amnesty International, n'acceptent par principe **aucune subvention publique**. Pour d'autres, les fonds versés par les collectivités publiques sont **quasi inexistant**s (Utopia 56, par exemple, ne touche qu'une subvention de 4 000 euros de la part d'une seule commune, en l'espèce la ville de Tours, soit 0,14 % de son budget).

Certaines associations bénéficient de **soutiens financiers publics réguliers, mais dont la part, sans être négligeable, reste cependant très minoritaire** au regard de l'ensemble des financements perçus – et notamment des financements privés. C'est par exemple le cas du Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), dont le budget repose à 6,9 % sur des subventions publiques (sur un budget total de 1,1 million d'euros pour la dernière année connue), ou de l'association SOS

Méditerranée, qui a bénéficié de financements publics à hauteur de 9 % de son budget en 2024.

À l'inverse, certaines associations présentent une **dépendance bien plus marquée aux financements publics**. Ainsi, par exemple, sur les 22,3 millions d'euros de ressources globales de l'association La Cimade en 2024, 6,8 millions, soit 31 %, provenaient de subventions et d'autres concours publics. Concernant l'association France Terre d'Asile, la proportion est encore plus significative : sur 53,1 millions d'euros de financements publics en 2024, 49,6 millions provenaient d'entités publiques, soit 93 %.

Il faut enfin mentionner le cas des **associations généralistes et « multisecteurs »**, qui réalisent de nombreuses autres activités, en plus des actions d'accompagnement des personnes migrantes. Ainsi, par exemple, le Groupe SOS, qui a enregistré 1,7 milliard d'euros de produits en 2024, est financé à hauteur de 83 % par des fonds publics. Le groupe est toutefois présent dans de nombreux domaines d'activité (santé, jeunesse, seniors, solidarités principalement), et les actions d'asile et d'intégration ne représentent que 17 % des produits de la branche Solidarités, soit un peu moins de 80 millions d'euros.

2. Les associations peuvent bénéficier de financements publics sous trois formes principales

Lorsqu'une association réalise une action d'intérêt général ou une mission de service public, elle peut **bénéficier d'un financement public sous deux formes principales, la subvention ou le marché public**. S'y ajoute, pour les associations qui gèrent des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), le cas de la **dotation globale de financement**.

Ces dispositifs répondent, en principe, à des besoins différents, et relèvent de régimes juridiques distincts. Ils confèrent à l'administration publique des pouvoirs de contrôles de diverses natures.

Le poids relatif de ces trois modalités de financement est très différent. S'agissant des financements versés par le ministère de l'Intérieur et portés par la mission *Immigration, asile et intégration*, près de la moitié relèvent du régime de la dotation globale de financement (48,2 %), suivi des subventions (45,4 %) et enfin des marchés publics (6,4 %).

RÉPARTITION DES FINANCEMENTS PUBLICS PORTÉS PAR LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION* EN 2025, SELON LEUR RÉGIME JURIDIQUE

(en euros)

Nature juridique	Centrale	Déconcentrée	Total général	En %
Dotation globale de financement	–	442 930 440	442 930 440	48,2 %
Subventions	15 115 998	401 641 296	416 757 294	45,4 %
Marchés publics	9 705 819	49 318 601	59 024 420	6,4 %
Total	24 942 247	893 965 072	918 907 319	100 %

Source : direction générale des étrangers en France (DGEF).

Dans sa revue des dépenses publiques en faveur des associations réalisée en mai 2025 ⁽¹⁾, l’inspection générale des finances relevait : « ***Il y a un continuum, plus qu’une séparation, entre subvention, tarification et prestation de service*** : ainsi, les financeurs publics peuvent recourir à la subvention pour mettre en œuvre leurs politiques publiques ⁽²⁾, et peuvent allouer des subventions en mettant en concurrence les associations, sous la forme d’appels à projets. Dans certains champs de politiques publiques, tel l’hébergement d’urgence, les associations peuvent être financées par tarification ou par subvention, selon le dispositif considéré. Tant dans le domaine de la subvention que de la tarification, des systèmes d’agrément ou d’habilitation permettent de ne financer que des associations répondant à certains critères ⁽³⁾ ».

La mission a choisi de présenter successivement le régime juridique applicable à la subvention (a), aux marchés publics (b) et à la dotation globale de financement (c).

a. La subvention publique permet de soutenir un projet dont l’association est à l’initiative

i. La notion de subvention

Longtemps façonnée par la jurisprudence administrative ⁽⁴⁾, la notion de subvention a été consacrée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire.

Cette définition figure à l’article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite « DCRA » :

(1) Inspection générale des finances, *op. cit.*, mai 2025.

(2) C’est le cas, par exemple, des domaines de l’hébergement d’urgence ou des fédérations sportives.

(3) C’est le par exemple de l’agrément « jeunesse et éducation populaire » pour la subvention, et de l’habilitation des centres d’accueil des demandeurs d’asile pour la tarification.

(4) Notamment par l’arrêt du Conseil d’État du 6 avril 2007, Commune d’Aix-en-Provence, n° 284736.

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les **contributions facultatives de toute nature**, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un **intérêt général** et destinées à la **réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité** de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

Cette définition entendait répondre à une **demande de sécurisation juridique** qui émanait des acteurs associatifs, en clarifiant l'articulation entre le droit français et le droit européen de la concurrence, pour ce qui concerne le régime des aides d'État, et le droit européen des marchés publics ⁽¹⁾. L'article L. 1100-1 du code de la commande publique écarte ainsi de son application les subventions ⁽²⁾.

La subvention se distingue également des sommes octroyées au titre de prêts et avances remboursables, qui ont vocation à être restituées, des exonérations fiscales (ou « dépenses fiscales »), qui ne donnent pas lieu à un décaissement, ainsi que des garanties, qui confèrent un avantage au bénéficiaire, mais qui ne donnent pas lieu à décaissement ⁽³⁾.

La notion de subvention implique plusieurs éléments de fond.

Premièrement, la subvention caractérise la situation dans laquelle un **organisme de droit privé, poursuivant des objectifs propres, initie, définit et mène une action qui intéresse la collectivité publique** : pour pouvoir bénéficier d'une subvention, une association doit donc être à l'initiative du projet qu'elle va mettre en œuvre, ce dernier devant présenter un intérêt général ou local.

La subvention ne doit pas avoir pour objet, en principe, de répondre à un besoin exprimé par l'autorité administrative en échange du paiement d'un prix : elle ne constitue **ni la contrepartie, ni la rémunération d'une prestation** apportée à la personne publique.

(1) Rapport fait par M. Yves Blein au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire (n° 1536), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 avril 2014, (n° 1891).

(2) « Ne sont pas soumis au présent code, outre les contrats de travail, les contrats ou conventions ayant pour objet : [...] 2° Les subventions définies à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; ». Une somme versée au titre d'une subvention peut être toutefois requalifiée en marché public lorsqu'elle en remplit les critères (voir par exemple : Conseil d'État, 26 mars 2008, Région de la Réunion, n° 284412 ; 23 mai 2011, Commune de Six-Fours-Les-Plages, n° 342520).

(3) Fiche « Subventions » disponible sur le [site internet](#) du Conseil d'État.

Deuxièmement, concernant ses finalités, la subvention peut être allouée pour un **objet déterminé**, un **projet d'investissement spécifique**, ou encore être dédiée au **financement global** de l'activité associative.

Une circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 précise que son montant ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre, ce qui suppose l'établissement d'un budget prévisionnel. Il est cependant possible, à la faveur de la mise en œuvre du projet que l'association réalise un excédent ; cet excédent, sous peine d'être repris par l'autorité publique, doit pouvoir être qualifié de raisonnable lors du contrôle de l'emploi de la subvention.

Troisièmement, la subvention concourt à la **satisfaction d'un intérêt général ou local**. L'autorité publique qui l'attribue poursuit un tel but lorsque le projet relève de sa compétence et entre dans le champ d'une politique publique d'intérêt général, sans que l'autorité publique n'en tire une contrepartie directe ⁽¹⁾.

Enfin, la subvention est **discrétionnaire**, et son attribution comme son renouvellement ne constituent pas un droit pour l'association qui remplit les conditions légales pour l'obtenir ⁽²⁾.

Toute association peut solliciter une subvention auprès d'une administration publique. Toutefois, depuis la loi du 24 août 2021 ⁽³⁾ confortant le respect des principes de la République, dite « Séparatisme », l'association doit néanmoins avoir souscrit un **contrat d'engagement républicain**, par lequel elle s'engage à respecter l'ordre public et les principes fondamentaux de la République.

(1) *Circulaire du 29 septembre 2015 précitée.*

(2) *Conseil d'État, 25 septembre 1995, Association CIVIC, n° 155970.*

(3) *Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.*

Le contrat d'engagement républicain (CER)

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dite « Séparatisme », a renforcé les obligations applicables aux associations bénéficiant de subventions publiques.

Ainsi, aux termes du nouvel article 10-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ⁽¹⁾, toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial doit souscrire un **contrat d'engagement républicain**, par lequel elle **s'engage** :

- à **respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine**, ainsi que les **symboles de la République** ⁽²⁾ ;
- à **ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République** ;
- à **s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public**.

Le décret du 31 décembre 2021, pris pour l'application de cet article, définit plus précisément les sept engagements qui découlent de ces principes ⁽³⁾. Ce texte prévoit par exemple que *« le respect des lois de la République s'impose aux associations et aux fondations, qui ne doivent entreprendre ni inciter à aucune action manifestement contraire à la loi, violente ou susceptible d'entraîner des troubles graves à l'ordre public. L'association ou la fondation bénéficiaire s'engage à ne pas se prévaloir de convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant ses relations avec les collectivités publiques. »*

La personne publique doit refuser la subvention demandée lorsque l'objet que poursuit l'association, son activité ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou incompatibles avec le contrat d'engagement républicain qu'elle a souscrit.

Si un manquement au contrat d'engagement est constaté alors que la subvention a déjà été versée, la personne publique procède à son retrait, sur décision motivée et à l'issue d'une procédure contradictoire. Un délai de six mois est imparti à l'association pour restituer les fonds qui lui ont été versés.

Ces règles sont également applicables à toute association qui requiert auprès de l'État ou de l'un de ses établissements publics la délivrance d'un agrément.

Au cours de ses travaux, la mission a souhaité connaître la part des financements publics attribués sous la forme de subventions aux associations qui accompagnent les personnes migrantes.

(1) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations précitée.

(2) Il s'agit des symboles de la République, au sens de l'article 2 de la Constitution : « La langue de la République est le français. L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge. L'hymne national est la "Marseillaise". La devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité". Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. »

(3) Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.

S'il n'existe pas d'estimation consolidée du montant total de subventions versées (*voir le B du présent II*), la politique publique d'immigration, d'asile et d'intégration conduite par le ministère de l'Intérieur repose largement sur cet instrument juridique : 416,8 millions d'euros, soit 45 % des financements versés aux associations, le sont par le biais de subventions. Ils financent par exemple des actions d'intégration (35 millions) ou visant à garantir l'exercice du droit d'asile (365 millions, qui recouvrent notamment des actions d'hébergement).

ii. Le cas des appels à projets

Il arrive qu'une administration organise un **appel à projets**, également appelé **appel à manifestation d'intérêts (AMI)**.

Un appel à projets consiste pour une personne publique, en vue de la réalisation d'un objectif d'intérêt général, à susciter des initiatives de tiers intéressés, à sélectionner la proposition de ces tiers qu'elle considère comme la plus satisfaisante et à lui apporter un soutien, qui peut notamment consister en une subvention ⁽¹⁾.

L'appel à projets implique une procédure de mise en concurrence, et l'administration, lorsqu'elle décide d'y recourir, est ainsi tenue de respecter le principe d'égalité de traitement ⁽²⁾.

Toutefois, l'appel à projets conduit bien à l'attribution d'une subvention, et non à la conclusion d'un contrat. Il se distingue en effet des contrats de la commande publique du point de vue de l'initiative du projet : l'appel n'a pas pour objet de répondre à des besoins exprimés par la personne publique, mais de sélectionner, parmi des projets dont l'initiative et le contenu relèvent de leurs seuls auteurs, celui qui sera le plus approprié à l'objectif d'intérêt général recherché.

À titre d'illustration, un **appel à projets portant sur l'intégration des primo-arrivants** a été ouvert dans chaque préfecture de région, *via* les directions régionales et interdépartementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Drieets), au premier semestre 2026 ⁽³⁾. Financé sur les crédits du ministère de l'intérieur ⁽⁴⁾, l'appel à projets vise « *à soutenir les initiatives concourant à l'intégration des populations issues de l'immigration récente, dans le cadre des évolutions réglementaires et organisationnelles, ainsi que des priorités nationales annuelles précisées dans l'instruction du 7 avril 2026* » ⁽⁵⁾. Il comprend trois axes thématiques : l'accompagnement social et l'accès aux droits, la maîtrise de

(1) [*Réponse écrite*](#) du 2 mars 2023 à la question écrite n° 03746 de M. Jean-Louis Masson, sénateur, 16^e législature.

(2) Conseil d'État, 16 avril 2019, Société Procedim et Sinfimmo, n° 420876.

(3) Voir par exemple le règlement de fonctionnement pour le territoire de [*Paris*](#).

(4) Et plus précisément, sur les crédits de l'action 12 du budget opérationnel de programme (BOP) n° 104, intitulée « Intégration des étrangers primo-arrivants ».

(5) Instruction relative aux priorités pour 2026 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, dont les personnes réfugiées, 7 avril 2026, NOR : INTV2607925J.

la langue et accès à l'emploi (qui constitue l'axe prioritaire), et enfin les valeurs de la République et la citoyenneté.

iii. Les obligations applicables et les modalités de contrôle par la personne publique qui a attribué la subvention

L'administration peut procéder à la **réfaction de la subvention lorsque les conditions prévues pour l'attribution d'une subvention ne sont pas respectées par le bénéficiaire**, que ces conditions aient été fixées par des normes générales et impersonnelles, ou propres à la décision d'attribution ⁽¹⁾. Elle peut y procéder sans condition de délai, mais doit mettre en œuvre une procédure contradictoire ⁽²⁾.

Afin de donner à la personne publique qui a attribué la subvention les moyens de s'assurer de la bonne utilisation de la subvention, des obligations de transparence s'appliquent.

Premièrement, **toute association qui reçoit une subvention publique doit ainsi fournir son budget et ses comptes à l'autorité administrative**. Elle peut en outre être invitée à présenter les pièces justificatives des dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile ⁽³⁾; ces documents sont communicables à toute personne qui en fait la demande ⁽⁴⁾. Au sein des collectivités territoriales, « *toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée* » ⁽⁵⁾.

Deuxièmement, **lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée**, l'association bénéficiaire doit produire un **compte rendu financier** qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Ce compte rendu financier est déposé auprès de la personne publique qui a versé la subvention la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée ⁽⁶⁾, et constitue également un document administratif communicable.

Troisièmement, des obligations supplémentaires s'appliquent lorsque le montant de la subvention accordée dépasse certains **seuils** :

— lorsque la subvention dépasse **23 000 euros**, la personne publique qui l'attribue doit **conclure une convention** avec l'association concernée ⁽⁷⁾. Cette

(1) L'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoit en effet : « L'administration peut, sans condition de délai : [...] 2° Retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées ».

(2) En vertu des dispositions combinées des art. L. 122-1 et L. 211-2 du CRPA.

(3) Décret du 25 juin 1934 et article 14 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif au budget.

(4) Septième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée.

(5) Article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales.

(6) Sixième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée.

(7) Article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

convention doit définir l'objet de la subvention, son montant, ses modalités de versement, ses conditions d'utilisation et ses modalités de contrôle et d'évaluation, ainsi que les conditions dans lesquelles l'association peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée⁽¹⁾. Elle doit être communiquée à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration. En dessous du seuil 23 000 euros, la conclusion d'une convention de subvention n'est pas exigée, même si elle reste bien entendu possible ;

– lorsque la subvention, versée par une collectivité territoriale, dépasse **75 000 euros**, ou qu'elle est supérieure à 23 000 euros et représente plus de **50 % du produit figurant au compte de résultat** de l'association, celle-ci doit transmettre à la collectivité ses **comptes annuels certifiés**. Ces documents sont annexés aux documents budgétaires de la collectivité, et transmis au préfet à l'appui de son compte financier unique⁽²⁾ ;

– les associations ayant reçu annuellement d'une ou plusieurs autorités administratives ou établissements publics à caractère industriel ou commercial, une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse **153 000 euros**, doivent **établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe**. La comptabilité des associations fait l'objet de règles particulières, fixées par un règlement du 5 décembre 2018⁽³⁾. Elles doivent également nommer un commissaire aux comptes, et assurer la **publicité de leurs comptes annuels** et du **rapport du commissaire aux comptes**⁽⁴⁾. Le dirigeant de l'association qui ne se soumet pas à cette obligation est passible d'une amende de 9 000 euros⁽⁵⁾.

Tout refus de communication ou toute communication tardive du compte-rendu financier annuel lié à l'exécution de l'action financée entraîne le reversement de la subvention⁽⁶⁾, tandis que tout refus de communication des comptes entraîne également la suppression de la subvention⁽⁷⁾.

C'est notamment à travers la **convention de subvention** que les modalités de contrôle et d'évaluation du projet ainsi que les sanctions applicables peuvent être précisées.

(1) Ces informations sont par ailleurs précisées par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

(2) Articles L. 1612-35 et L. 1612-36 du code général des collectivités territoriales.

(3) Règlement comptable ANC [Autorité des normes comptables] [n° 2018-06](#) du 5 décembre 2018 Relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

(4) Article L. 612-4 du code de commerce.

(5) Article L. 242-8 du code de commerce.

(6) Article 112 de la loi n° 45-0195 du 31 décembre 1945 portant fixation du budget général (services civils) pour l'exercice 1946.

(7) Article 14 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif au budget.

Comme le rappelle le modèle de convention annexé à la circulaire du 29 septembre 2015 précitée ⁽¹⁾, la convention de subvention peut notamment préciser la nature des documents devant être transmis et leur fréquence.

La convention précise également les **critères d'évaluation de la réalisation du projet**. Elle peut à cette occasion définir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, qui doivent permettre de comparer les résultats obtenus par rapport aux objectifs, et ainsi de porter un jugement sur les prolongements susceptibles d'être apportés à la convention.

Elle peut enfin préciser les **modalités de sanction et de reprise de la subvention**, en cas notamment d'inexécution, de modification substantielle ou de retard dans la mise en œuvre du projet concerné.

Au cours de ses travaux, la mission a obtenu la communication d'un échantillon de conventions de subvention conclues par différents ministères. Ces conventions définissaient généralement une série d'indicateurs quantitatifs, tandis qu'un rapport d'activité devait rendre compte des résultats des actions engagées. À titre d'illustration :

– la convention conclue au titre des années 2024 à 2026 entre l'association **Migrants dans l'Enseignement Supérieur** (MEaS), qui a pour objet de « *contribuer à l'accueil et à l'intégration linguistique, académique et sociale des étudiants bénéficiaires de la protection internationale et primo-arrivants* » définissait par exemple un objectif de nombre d'étudiants accueillis par an, dont une certaine proportion de femmes, et fixait des objectifs de réussite (part d'étudiants obtenant en fin de parcours un niveau de langue supérieur à l'évaluation initiale, taux de réussite au diplôme universitaire Passerelle, entrée en formation qualifiante, diplôme ou emploi) ;

– la convention conclue au titre de l'année 2025 entre l'association **Le Comède** (Comité pour la santé des exilés) et le ministère de la Justice, qui avait pour objet d' « *améliorer l'accès au droit des exilés en situation précaire avec le centre ressource national du Comède : formation juridique des professionnels, consultations d'accès au droit, permanences téléphoniques juridiques, outils pour l'accès au droit, observatoire national du droit de la santé des exilés précaires* » définissait quatorze indicateurs quantitatifs, et notamment le nombre de bénéficiaires de la permanence téléphonique, le nombre de formations réalisées et de personnes formées, ou encore le nombre de visites du site interne ;

– la convention conclue au titre des années 2023 à 2025 entre l'association **Centre Primo Lévi** et le ministère de la Santé, qui avait pour objet la « *prise en*

(1) Circulaire du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations, [n° 5811/SG](#).

charge adaptée des exilés victimes de la torture et de la violence politique : information, formations, sensibilisation sur les effets de la torture et le recours à l'interprétariat professionnel » définissait vingt-deux indicateurs qualitatifs : organisation d'un colloque, réalisation de consultations avec interprète, élaboration d'une revue papier et en ligne avec des objectifs chiffrés quant à sa diffusion, notamment.

iv. Les contrôles opérés par les organismes externes

Comme tout autre organisme bénéficiaire de concours financiers de l'État, les associations peuvent faire l'objet de contrôles de la part de différents organismes externes.

Les associations subventionnées par l'État peuvent tout d'abord être contrôlées par l'**inspection générale des finances**. Ce contrôle, exercé de plein droit, est effectué sur pièces et sur place et porte sur l'ensemble des comptes et de la gestion de l'organisme vérifié (sauf lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée et qu'elle ne dépasse pas la moitié des ressources totales de l'organisme bénéficiaire, auquel cas le contrôle se limite à l'emploi de cette subvention) ⁽¹⁾.

Ces associations peuvent également relever du **Contrôle général économique et financier** (CGEfi) ⁽²⁾. Le contrôle économique et financier de l'État porte sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent : il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État.

Enfin, les associations qui bénéficient de concours financiers publics ⁽³⁾ peuvent également faire l'objet de contrôles des **juridictions financières**, c'est-à-dire de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Le champ du contrôle est encadré par le code des juridictions financières ⁽⁴⁾. Il porte à la fois sur les comptes et la gestion de l'association, ainsi que sur ses rapports avec la puissance publique.

(1) Article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier et article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

(2) Article 2 du décret n°55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État.

(3) Articles L. 111-6 à L. 111-8 et L. 211-8 du code des juridictions financières. Les concours financiers entrant dans le champ du contrôle peuvent prendre plusieurs formes, et notamment celle de subventions (avis du parquet général sur la compétence de la Cour, 19 sept. 1997) mais pas de marchés publics. En effet, dès lors que les versements publics apparaissent bien être la contrepartie de prestations de services effectuées par l'organisme sans que les tarifs pratiqués soient fixés à un niveau tel que les dépenses de l'État puissent être assimilées à des subventions, le contrôle de la Cour ne peut s'exercer (avis du Parquet général sur la compétence de la Cour du 17 avril 2002).

(4) Article R. 133-1 du code des juridictions financières : « Le contrôle [...] porte sur l'ensemble des comptes et de la gestion des organismes vérifiés. Toutefois [...], lorsque le concours financier ou les recettes attribuées sont affectés à des dépenses déterminées et que leur montant ne dépasse pas 50 % des ressources totales de l'organisme bénéficiaire, le contrôle se limite au compte d'emploi du concours financier que l'organisme établit. [...] »

Les associations peuvent ainsi entrer dans le champ du **contentieux des juridictions financières** lorsqu'elles bénéficient de concours publics ou exercent une mission financée par des personnes publiques. La responsabilité financière pèse sur les personnes qui y exercent effectivement un pouvoir financier.

Dans une récente étude aux rapports entre le juge financier et les associations, MM. Nicolas Péhau, conseiller maître à la Cour des comptes, et Galaad Delafontaine, auditeur, relevaient que les risques contentieux se concentrent autour de la gestion de fait, de l'engagement de dépenses sans habilitation, du défaut de production des comptes, de la faute grave de gestion et de l'avantage injustifié. Les auteurs soulignaient que le poids du secteur associatif « *[justifiait] pleinement l'attention du juge financier* » et concluaient que la jurisprudence de la Cour des comptes imposait aux associations une « *discipline financière renforcée, sans remettre en cause leur autonomie privée, dès lors qu'elles deviennent un maillon de la gestion financière publique* » ⁽¹⁾.

Concernant spécifiquement les associations qui réalisent des actions d'accompagnement des personnes migrantes, plusieurs contrôles ont été conduits au cours des dernières années et ont fait l'objet de **rapports d'observations définitives et d'enquêtes, dont certaines ont été rendues publiques**.

(1) Nicolas Péhau et Galaad Delafontaine, « Au pays de Tocqueville, le juge financier et les associations », *chronique de jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour d'appel financière*, Actualité juridique droit administratif, n° 25/2026, page 1294, 6 juillet 2026.

**Les récents travaux par la Cour des comptes
ayant porté sur les associations faisant l'objet du présent rapport**

En 2024, la Cour des comptes a réalisé deux rapports portant sur les associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration :

– *Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration*, communication à la commission des finances du Sénat, décembre 2024 ;

– *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement. Exercices 2017-2023*, rapport d'observations définitives, 2 juillet 2024.

Quatre rapports ont par ailleurs porté sur des associations spécifiques :

– *Association Forum Réfugiés. Exercices 2020 et suivants*, rapport d'observations définitives, 21 janvier 2026 ;

– *Association Coallia. Exercices 2016-2021*, rapport d'observations définitives, 4 octobre 2023 ;

– *Association Groupe SOS Solidarités. Exercices 2016-2020*, rapport d'observations définitives, 20 octobre 2022 ;

– *Association Aurore. Exercices 2016-2020*, rapport d'observations définitives, 29 novembre 2021.

b. Le recours à un contrat de la commande publique vise à répondre à un besoin exprimé par l'administration dans le cadre d'une prestation de services

i. Les contrats de la commande publique permettent de répondre à un besoin exprimé par la personne publique

La subvention se distingue du **contrat de la commande publique**, qu'il s'agisse d'un marché public ⁽¹⁾ ou d'une convention de délégation de service public ⁽²⁾.

Ainsi, dans le cadre d'un contrat public, et contrairement à la subvention, **c'est la personne publique qui exprime un besoin qui lui est propre** : le prestataire associatif n'est pas partenaire de la collectivité publique et n'est pas à l'initiative du projet.

(1) Aux termes de l'article L. 1111-1 du code de la commande publique, un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs publics, avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent.

(2) Aux termes des articles L. 1121-3 du code de la commande publique et L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, la délégation de service public est un contrat de concession de services, ayant pour objet la gestion d'un service public, et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales.

Par ailleurs, dans le cadre d'un tel contrat, la personne publique demande à un prestataire de satisfaire ce besoin en contrepartie d'un prix ou d'une rémunération, alors qu'une subvention, lorsqu'elle est versée en numéraire, ne correspond pas à la valeur économique du service rendu ⁽¹⁾.

Enfin, et surtout, la conclusion d'un contrat public avec une association emporte l'application des **principes fondamentaux de la commande publique**, c'est-à-dire les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, et de transparence des procédures ⁽²⁾.

ii. L'administration dispose dans ce cadre de pouvoirs de contrôle étendus

Les contrats de la commande publique font l'objet d'un ensemble de contrôle administratif qui vise à permettre à la personne publique cocontractante de s'assurer de sa bonne exécution.

Contrairement à la subvention, qui finance une activité d'intérêt général définie et mise en œuvre de manière autonome par l'association, le contrat répond à un besoin préalablement identifié par la personne publique. **L'administration définit avec précision les prestations attendues dans les documents contractuels**, notamment dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et l'acte d'engagement, et l'opérateur économique est alors tenu d'exécuter ces prestations.

Le pouvoir de contrôle et de direction de l'administration, destiné à vérifier que le cocontractant respecte les clauses du contrat, s'exerce à plusieurs niveaux. L'administration dispose ainsi de la possibilité de vérifier à tout moment que le cocontractant respecte ses obligations : elle peut, dans ce cadre, exiger de lui tous les renseignements ou prestations visant à éclairer ces vérifications, ou à servir l'intérêt général ⁽³⁾. Elle dispose pour cela d'outils variés, visant à ce que le cocontractant se conformer à ses obligations : elle peut ainsi, par exemple, définir l'ordre de réalisation des prestations, ou imposer des modalités d'exécution non prévues au contrat ⁽⁴⁾.

Le recours au contrat de la commande publique se double de moyens de sanctions dont la portée est bien plus importante que dans le cadre d'une subvention. Lorsqu'elle constate une mauvaise exécution de ses obligations contractuelles, l'administration peut ainsi décider de prononcer des sanctions, après

(1) Ainsi, par exemple une étude précisément déterminée, réalisée pour le compte d'une collectivité et donnant lieu à une rémunération spécifique constitue une prestation de services effectuée à titre onéreux. En revanche, une association peut être subventionnée pour mener des études et des actions de promotion à son initiative dans un domaine donné et une action peut être dans ce cadre à bon droit subventionnée à 100 % (Conseil d'État, 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais – CODIAC, n° 88224).

(2) Article L. 3 du code de la commande publique.

(3) Conseil d'État, 21 décembre 2012, Commune de Douai, n° 342788.

(4) Dans ces conditions, l'opérateur économique peut bénéficier d'une indemnisation (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 31 juillet 2003, Ville de Biarritz, n° 99BX00754).

l'avoir mis en demeure : elle peut ainsi infliger des pénalités au co-contractant qui aurait commis des manquements, par exemple en cas de retard dans l'exécution des obligations, voire exiger des dommages et intérêts, en cas d'inexécution du contrat.

L'administration dispose enfin d'un pouvoir de **modification unilatérale**, et peut prononcer la **résiliation** du contrat, à titre de sanction ou pour des raisons d'intérêts général ⁽¹⁾.

iii. Les cas de recours identifiés par la mission d'information

La mission a identifié **plusieurs cas dans lesquels les personnes publiques, et notamment l'État et de ses opérateurs, ont recours à des contrats de la commande publique**, pour financer les associations qui accompagnent les personnes migrantes ⁽²⁾. Il s'agit notamment :

– de l'organisation des services de premier accueil des demandeurs d'asile (**Spada**), géré par l'Ofii. La gestion des Spada est confiée à des associations par le biais d'un marché public national, répartis en lots régionaux ;

– de l'**assistance juridique dans les centres de rétention administrative** (CRA), confiée à quatre associations par le biais d'un marché public national complété par des marchés locaux, pilotés par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur ;

– du **programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés** (*Agir*) qui repose sur un accord-cadre national multi-attributaire à marchés subséquents. L'accord-cadre, piloté par la DGEF, est découpé en douze lots régionaux, permet de présélectionner les opérateurs aptes à intervenir dans chaque région, mais ne confie aucune prestation en lui-même ; les marchés subséquents sont ensuite conclus au niveau de chaque département par les services déconcentrés, c'est-à-dire par le préfet.

c. La dotation globale de financement (DGF), versée à l'association qui gère un établissement ou service social ou médico-social, constitue un mode de tarification spécifique

L'attribution d'une subvention publique et la conclusion d'un contrat de la commande publique constituent les modalités les plus courantes par lesquelles les associations peuvent bénéficier de financements publics. Toutefois, les associations peuvent également se voir appliquer un troisième régime, celui de la **dotation globale de financement**, lorsqu'elles gèrent un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médicaux-sociaux.

(1) Le droit à l'équilibre financier du contrat justifie néanmoins, dans certaines situations, l'indemnisation du cocontractant.

(2) Ces marchés sont présentés plus en détails dans la partie III du présent rapport.

Il s'agit notamment des associations qui gèrent des **centres d'accueil pour demandeurs d'asile** (Cada), qui ont pour mission d'assurer l'**accueil, l'hébergement** ainsi que l'**accompagnement social et administratif** des demandeurs d'asile pendant la durée de son instruction ⁽¹⁾. Ces centres sont financés par le budget général de l'État. En 2023, on comptait 48 947 places en Cada, représentant une dépense annuelle de 378 millions d'euros.

La tarification et le financement de ces établissements font l'objet de règles comptables et juridiques spécifiques, définies par le code de l'action sociale et des familles ⁽²⁾. **Le montant du financement est arrêté chaque année par l'autorité de tarification, en l'occurrence par le préfet de région.** La procédure ne relève donc ni d'une logique contractuelle avec un prestataire économique, ni d'une demande ou d'une proposition de la part de l'association.

Chaque centre bénéficie ainsi d'une dotation globale de financement annuelle, destinée à couvrir l'ensemble des dépenses de fonctionnement de l'établissement (personnel, hébergement, accompagnement social et administratif, charges immobilières...) ⁽³⁾.

La procédure de tarification est contradictoire : l'établissement présente un budget prévisionnel, qui est ensuite étudié, puis approuvé ou réformé par l'autorité de tarification.

Dans ce cadre, le préfet tient compte, d'une part, du cadre national, et notamment du **coût cible moyen des places de Cada**, fixé à 21,91 euros pour l'exercice 2025 ⁽⁴⁾. Ce coût cible ne constitue pas un tarif opposable, mais un objectif de convergence devant permettre de respecter les enveloppes budgétaires.

Il tient compte, d'autre part, du contexte régional, décliné dans le schéma régional d'accueil de la demande d'asile et des réfugiés (Sradar), et du montant de la **dotation régionale limitative (DRL)**, arrêtée par le ministère de l'intérieur, qui fixe les moyens alloués par l'État aux Cada dans la région concernée ⁽⁵⁾.

Afin d'égaliser le total des demandes budgétaires des gestionnaires de Cada avec le montant de la DRL, le préfet peut proposer des abattements : il peut par exemple proposer d'écarter certaines dépenses de la prise en charge par la DGF.

(1) Articles L. 312-1, L. 348-1 et L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles.

(2) Articles L. 314-1 à L. 314-8 et R. 314-22 du code de l'action sociale et des familles.

(3) Article R. 314-106 du code de l'action sociale et des familles : « La dotation globale de financement est égale à la différence entre, d'une part la totalité des charges d'exploitation du budget auquel elle se rapporte, après incorporation le cas échéant du report à nouveau d'un exercice antérieur retenu par l'autorité de tarification [...], et d'autre part les produits d'exploitation du même budget, autres que ceux relatifs à ladite dotation. »

(4) Circulaire du 13 novembre 2024 relative à la programmation budgétaire 2025 du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

(5) Voir par exemple l'arrêté du 13 mai 2026 fixant les dotations régionales limitatives relatives aux frais de fonctionnement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile pour l'année 2026.

Les modalités de contrôle des ESSMS obéissent à un régime spécifique, qui implique l'intervention de différents acteurs : le préfet de région, en tant qu'autorité de tarification ; l'Ofii, chargé notamment de suivre les taux de présence induite dans les structures d'hébergement ; les services d'inspection-contrôle relevant des ministères chargés des affaires sociales ; mais également des organismes tiers, dans le cadre des évaluations externes pilotées par la Haute Autorité de Santé (HAS).

Les dispositifs de contrôle des Cada seront plus spécifiquement traités dans la partie III du présent rapport.

3. Certaines associations peuvent bénéficier d'un agrément ou d'une habilitation leur permettant de réaliser certaines actions, sans que ce statut n'implique le bénéfice d'un financement

Certaines associations peuvent intervenir dans le cadre de procédures administratives ou juridictionnelles organisées par les pouvoirs publics, sans recevoir de financement public au titre de cette intervention.

La reconnaissance par la loi ou le règlement du rôle donné à une association ne signifie donc pas nécessairement que son action est financée.

Dans le domaine de l'accompagnement des personnes migrantes, il s'agit notamment :

– **des associations habilitées à accompagner les demandeurs d'asile lors de leur entretien devant l'Ofpra** ⁽¹⁾. Il peut s'agir d'une « association de défense des droits de l'homme, d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, d'une association de défense des droits des femmes ou des enfants ou d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle » ; toutefois, seules peuvent être habilitées les « associations indépendantes à l'égard des autorités des pays d'origine des demandeurs d'asile et apportant une aide à tous les demandeurs ». Quarante et une associations sont actuellement habilitées ⁽²⁾. En pratique, cette faculté demeure peu utilisée : en 2024, 2,1 % des entretiens seulement se sont déroulés en présence d'un tiers et, parmi ceux-ci, 67,8 % en présence d'un représentant d'une association ;

– **des associations humanitaires, dont l'objet est d'aider les étrangers à exercer leurs droits, qui sont habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente** ⁽³⁾. La liste de ces associations est fixée par arrêté ministériel : onze associations bénéficient actuellement de cette habilitation ⁽⁴⁾.

(1) Articles L. 531-15 et R. 531-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) Décision du directeur général de l'Ofpra du 21 avril 2023.

(3) Articles L. 343-6, L. 343-8 et R. 343-18 à R. 343-24 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(4) Arrêtés du 12 juin 2024 et du 15 juillet 2025 fixant la liste des associations humanitaires habilitées à proposer des représentants en vue d'accéder en zone d'attente

B. DES FINANCEURS MULTIPLES MAIS DES DONNÉES LACUNAIRES QUI NE PERMETTENT PAS DE PROCÉDER À UNE ESTIMATION SATISFAISANTE

Les financements publics versés aux associations intervenant dans le champ de l'immigration et de l'intégration sont à la fois importants et pluriels, mais demeurent difficiles à appréhender dans leur globalité. Ils sont en effet répartis entre plusieurs financeurs – l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales et l'Union européenne – et relèvent de politiques publiques diverses.

La mission d'information a souhaité procéder à un état des lieux des financements publics reçus par les associations qui réalisent des actions d'accompagnement et d'assistance juridique auprès des personnes migrantes.

Elle n'a pu que constater qu'il n'existait aucune base de données permettant d'identifier rigoureusement et systématiquement les financements versés par l'ensemble administrations publiques aux associations qui accompagnent les personnes migrantes et d'en estimer le montant.

Ni les données disponibles publiquement, ni les demandes formulées par la mission d'information auprès des différents acteurs rencontrés dans le cadre de ses travaux ne lui ont permis d'achever le travail de cartographie qu'elle voulait réaliser.

La mission constate que la qualité de l'information disponible diffère nettement selon les administrations concernées : si les données relatives aux financements d'État sont publiques et facilement accessibles, l'information reste en revanche extrêmement parcellaire concernant les versements opérés par les collectivités territoriales.

La mission rappelle que ce constat ne concerne pas que les seules associations qui accompagnent les personnes migrantes : il rejoint ainsi, pour partie, ceux formulés par les travaux précités de l'inspection générale des finances et de l'éducation, du sport et de la recherche, dont le champ était plus large ⁽¹⁾.

Au sein de l'État, l'essentiel des financements est porté par le ministère de l'Intérieur, et fait l'objet d'une information assez détaillée, bien que perfectible. La mission toutefois a pu constater que **d'autres directions ministérielles ou établissements publics** accordaient également des financements publics à des associations qui accompagnent les personnes migrantes, sans réel pilotage d'ensemble (1).

En revanche, la mission a éprouvé les plus **grandes difficultés à obtenir des informations concernant les financements relevant des collectivités territoriales**, pour lesquels aucune information agrégée n'est disponible (2). Tout en étant

(1) *Inspections générales des finances et de l'éducation, du sport et de la recherche*, Revue des dépenses publiques en direction des associations, rapport, mai 2025.

pleinement consciente que les développements qui suivront ne peuvent prétendre à l'exhaustivité, la mission a identifié certains domaines de compétences dans le cadre desquelles les collectivités territoriales sont susceptibles de financer des associations qui accompagnent les personnes migrantes, qu'elle a choisi de présenter.

Enfin, l'Union européenne, à travers le Fonds « asile, migration et intégration », finance de nombreux projets associatifs, tandis que les versements apportés par les organisations internationales paraissent résiduels (3).

1. Les financements de l'État sont importants et globalement bien identifiés

La mission s'est d'abord attachée à estimer le montant total des financements apportés par l'État aux associations qui accompagnent les personnes migrantes.

Elle constate que si les administrations de l'État ont réalisé de réels efforts en matière de transparence, ceux-ci ne permettent toutefois pas de cartographier précisément les financements destinés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes (a).

Plusieurs politiques publiques, relevant au premier chef du ministère de l'Intérieur (b), et dans une moindre mesure, d'autres ministères (c) sont ainsi susceptibles de contribuer à leur financement.

a. De réels efforts de transparence, qui ne permettent toutefois pas de cartographier précisément les financements destinés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes

Concernant les financements versés par l'État, le ministère des Finances publie chaque année la liste de l'intégralité des associations bénéficiaires, dans un document annexé au projet de loi de finances. Le jaune budgétaire « *Effort financier de l'État en faveur des associations* », prévu à l'article 179 de la loi de finances pour 2020 précise le contenu de cette annexe.

Article 179 de n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

I. – Le Gouvernement présente sous forme d’annexes générales au projet de loi de finances de l’année prévues au 7° de l’article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : [...]

16° Un rapport sur l’effort financier de l’État en faveur des associations. Ce rapport :

- a) Récapitule les crédits attribués par ministère, au cours de l’année précédente, aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association ;
- b) Présente les orientations stratégiques de la politique publique en faveur du secteur associatif ;
- c) Comprend, par ministère, la liste des subventions versées aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 précitée ;
- d) Précise, en même temps que la somme versée, le programme budgétaire sur lequel elle est imputée, l’objet de la subvention et l’évaluation de l’action financée lorsque la subvention fait l’objet d’un contrat pluriannuel d’objectifs ;
- e) Comporte les dépenses fiscales relatives aux associations mentionnées au a) telles qu’elles sont mentionnées dans l’annexe prévue au 4° de l’article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée jointe au projet de loi de finances de l’année ;
- f) Détaille le financement des associations par le fonds pour le développement de la vie associative, en indiquant la répartition par catégorie d’associations et par zone géographique. [...]

Cette annexe prend ainsi la forme de deux supports : une annexe « littéraire », publiée sous la forme d’un **rapport**, qui expose les principales orientations stratégiques de cette politique et les grandes données budgétaires ⁽¹⁾, et un **jeu de données**, qui présente la liste des crédits attribués, diffusée dans un format électronique, et classée en fonction des programmes sur lesquels les versements sont imputés ⁽²⁾.

Cette annexe, très exhaustive, constitue un effort de transparence important. En 2024, près de 114 700 versements y étaient identifiés, pour un montant total de 9,5 milliards d’euros.

L’annexe présente notamment les associations financées par mission budgétaire, ce qui permet de connaître la liste des associations financées par la mission *Immigration, asile et intégration* et les montants qui leur sont versés à l’euro près.

Elle comporte toutefois deux principales lacunes.

(1) Voir par exemple l’[annexe au projet de loi de finances pour 2026](#) « Effort financier de l’État en faveur des associations », publiée à l’automne 2025.

(2) Ce fichier est disponible sur le site data.economie.gouv.fr.

Premièrement, si cette annexe permet d'identifier la mission budgétaire dont relèvent les financements, **elle ne permet pas d'identifier systématiquement les bénéficiaires finaux de l'action concernée**. Ainsi, par exemple, un projet associatif destiné aux personnes migrantes, mais qui ne relèverait pas directement de la mission *Immigration, asile et intégration* (par exemple, des actions en matière d'accès au droit, à la santé, à la culture, au sport ou à l'éducation) et serait à ce titre subventionné par un autre ministère, serait plus difficile à identifier. Le fichier comporte bien une colonne qui précise l'objet de la subvention, mais celui-ci est généralement succinct, et n'est parfois pas renseigné ⁽¹⁾.

Deuxièmement, **elle ne permet pas d'identifier les financements apportés par les opérateurs de l'État aux associations**, la subvention pour charge de service public qui leur est versée faisant en quelque sorte « écran » à la transparence financière, alors même que ces opérateurs sont financés par le budget général de l'État. Dans le contexte de la présente mission, les associations titulaires de marchés passés par l'Ofii ne figurent donc pas dans ce document.

b. Les financements relevant du ministère de l'intérieur

Ces financements sont principalement portés par le ministère de l'Intérieur, dans le cadre de la mission budgétaire *Immigration, asile et intégration*. Composée des programmes 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » et 303 « *Immigration et asile* », cette mission porte les crédits dédiés, d'une part, aux moyens des politiques relatives à l'entrée, à la circulation, au séjour et au travail des étrangers, à l'éloignement des personnes en situation irrégulière, et à l'exercice du droit d'asile, et, d'autre part, à l'intégration des étrangers primo-arrivants.

Elle est pilotée par la direction générale des étrangers en France (DGEF), qui s'appuie sur deux établissements publics administratifs placés sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, l'Ofii et l'Ofpra.

La dépense budgétaire correspondante, particulièrement élevée, **a plus que triplé sur la période 2016-2024, passant de 306 millions d'euros en 2016 à 1,02 milliard d'euros en 2024**.

Sur le plan budgétaire, **les financements versés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes ont triplé sur la période 2016-2025, passant de 306 millions d'euros en 2016 à 918,9 millions en 2025**. Ces financements étaient supérieurs au milliard d'euros entre 2022 et 2024.

(1) C'est le cas d'environ 20 000 versements répertoriés dans le fichier relatif à l'année 2024.

Cette évolution doit être mise en relation avec celle de l'ensemble des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*. Ceux-ci ont également connu une progression dynamique, puisqu'ils ont plus que doublé sur la période (1 milliard d'euros en 2016 contre 2,1 milliards d'euros en 2025), mais leur augmentation a été moins rapide que celle des crédits versés aux associations. La part de ces derniers dans le total des dépenses de la mission est ainsi passée **de 31 % en 2016 à 45 % en 2025** (après un pic à 46 % en 2024).

ÉVOLUTION DU MONTANT DES FINANCEMENTS ET DU NOMBRE D'ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES

(montants exprimés en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Montant total des crédits de la mission IAI	1 000,4	1 460,8	1 554,9	1 839,4	1 814,4	1 806,4	2 215,1	2 268,2	2 190,7	2 058,1
Montant des financements versés aux associations	306	455	522	685	710	751	1 000	1 020	1 017	918,9
<i>Par des crédits versés aux associations dans le total des crédits de la mission</i>	31 %	31 %	34 %	37 %	39 %	42 %	45 %	45 %	46 %	45 %

Source : direction du budget.

La politique d'asile et d'intégration est ainsi **largement mise en œuvre par des associations**, qui interviennent comme des opérateurs en charge de la mise en œuvre de cette politique pour le compte du ministère de l'Intérieur et de l'Ofii ⁽¹⁾.

La répartition des crédits versés fait apparaître le **poids prépondérant de la politique de l'asile**. En 2025, sur les 918,9 millions d'euros versés aux associations, 833,7 millions d'euros relevaient du programme 303 « *Immigration et asile* », soit près de **91 %**, contre 85,2 millions d'euros pour le programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » (9 %). La proportion était similaire l'année

(1) Comme le constatait la Cour des comptes dans le rapport précité, et comme vos rapporteurs ont eu l'occasion de le rappeler dans la partie I du présent rapport, en 2024, les associations représentaient 73 % des gestionnaires de structures d'hébergement pour personnes migrantes, 100 % des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (*Spada*), et 100 % des personnes morales assurant l'information juridique des personnes retenues en CRA.

précédente : sur les 1,02 milliard d’euros versés aux associations, 934 millions relevaient du programme 303 (92 %) et 83 millions du programme 104 (8 %).

Les sommes versées aux associations rémunèrent ou financent principalement l’exécution de missions confiées par l’État, au premier rang desquelles l’hébergement et l’accompagnement des demandeurs d’asile.

RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DE LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION* VERSÉS AUX ASSOCIATIONS EN 2024, SELON LEUR OBJET

(en millions d’euros)

Objet du financement	2024	%
Hébergement des étrangers primo-arrivants	15,2	1,5 %
Actions d’accompagnement des étrangers primo-arrivants	13,1	1,3 %
Action sociale pour les étrangers primo-arrivants	12,5	1,2 %
Action éducative pour les étrangers primo-arrivants	7,9	0,8 %
Action sanitaire et médicale pour les étrangers primo-arrivants	1,3	0,1 %
Autres financements dont prestation de service	33,0	3,3 %
Total des financements du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »	82,9	8,2 %
Hébergement des demandeurs d’asile	563,5	55,4 %
Action sociale pour les demandeurs d’asile	248,2	24,4 %
Autres financements	122,3	12 %
Total des financements du programme 303 « Immigration et asile »	934,0	91,8 %
Total des financements portés par la mission <i>Immigration, asile et intégration</i>	1 017,00	100 %

Les dépenses indiquées sur la ligne « Action sociale pour les demandeurs d’asile » correspondent, dans une large mesure, à l’action sociale et administrative menée pour les demandeurs d’asile hébergés (source DGEF).

Source : jaune budgétaire « associations ».

À ce titre, vos rapporteurs rappellent que **ces crédits ne concernent pas tous strictement des actions d’accompagnement et d’assistance juridique** : ils comprennent par exemple les dépenses relatives à l’hébergement des demandeurs d’asile.

Parmi les actions d’accompagnement financées par le ministère de l’Intérieur et mises en œuvre par des associations, on peut notamment citer :

– **l’hébergement et l’accompagnement social et administratif** des demandeurs d’asile et des bénéficiaires de la protection internationale dans différentes structures : centres d’accueil et d’examen des situations (CAES), centre

d'accueil des demandeurs d'asile (Cada), hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda), centres provisoires d'hébergement pour réfugiés (CPH) ;

– le **programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés** (*Agir*), qui propose un accompagnement vers le logement, l'emploi et la formation, coordonné entre les différents acteurs ;

– les **appels à projets territoriaux, destinés à favoriser l'intégration des étrangers primo-arrivants** par le financement de projets complémentaires aux actions de formation linguistiques et civiques de l'Ofii dans le cadre du CIR. Il peut notamment s'agir de dispositifs de socialisation pour les personnes très éloignées du service public de l'emploi, d'actions d'accompagnement global à destination des publics non éligibles au programme *Agir*, d'accès aux droits, au logement, à la mobilité, aux soins de santé (notamment mentale), à la culture, au sport ainsi que des actions de soutien à la parentalité et de lutte contre la fracture numérique ;

– les **contrats d'intégration d'accueil et d'intégration** (CTAI), conclus entre l'État et les collectivités territoriales à la suite d'un diagnostic partagé, qui visent à favoriser l'intégration des étrangers primo-arrivants ;

– les **conventions nationales, annuelles ou pluriannuelles**, qui permettent d'attribuer des subventions par conventionnement direct en vue du financement de projets innovants ou expérimentaux, insuffisamment couverts par les appels à projets territoriaux, déployés sur plusieurs régions ;

– l'**assistance humanitaire aux étrangers**, ainsi que l'assistance aux mineurs étrangers isolés de moins de 13 ans, maintenus en zone d'attente à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle ;

– l'**accompagnement juridique des étrangers retenus dans les centres de rétention administrative** (CRA), qui fait l'objet d'un marché public.

Ces financements sont **largement déconcentrés** : le taux de déconcentration s'établit à 83 % en 2023 sur le programme 104, et approche les 80 % sur le programme 303 ⁽¹⁾. Les actions déployées au niveau local sont principalement mises en œuvre par le réseau associatif : 86 % des crédits déconcentrés ciblent des associations, d'après le plan national d'évaluation 2024 ⁽²⁾.

(1) *Cour des comptes*, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, décembre 2024. *Hors subventions accordées à l'Ofii et à l'Ofpra et hors dépenses liées à l'allocation aux demandeurs d'asile (Ada)*.

(2) *Rapport annuel de performances – annexe au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, mission Immigration, asile et intégration*.

S’agissant des opérateurs, deux établissements publics administratifs placés sous la tutelle du ministère de l’Intérieur financent également certaines associations :

– l’Ofii finance ainsi l’organisation des **services de premier accueil des demandeurs d’asile** (Spada), dans le cadre d’un marché public ⁽¹⁾ ;

– en revanche, l’Ofpra ne finance pas d’association pour la mise en œuvre de ses missions de service public, que ce soit pour le pré-enregistrement des demandes, l’hébergement ou la présence en entretien. De manière très ponctuelle, l’association Forum réfugiés a toutefois été retenue à l’issue d’un appel d’offres pour réaliser des ateliers sur l’accueil des récits de souffrance.

Les dépenses des opérateurs font toutefois l’objet d’une comptabilité séparée, et ne sont pas retracées dans les données agrégées relatives aux financements de la mission *Immigration, asile et intégration*. Ce point a été rappelé *supra* (voir le a du 1 du B du présent II).

Chaque année, en moyenne, environ 1 300 associations bénéficient de financements relevant la mission *Immigration, asile et intégration*.

Cela représente 4 221 associations différentes entre 2016 et 2024, certaines associations pouvant recevoir des crédits pendant plusieurs années. Le nombre d’associations bénéficiaires a plutôt augmenté à partir de 2018, avant de décroître en 2024 et 2025, oscillant entre 1 112 et 1 460 au cours de la dernière décennie. Il n’a donc évolué, ni dans le même sens, ni dans les mêmes proportions que le montant des financements.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D’ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES

(montants exprimés en millions d’euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre d’associations bénéficiaires	1 112	1 147	1 191	1 397	1 418	1 374	1 460	1 405	1 272	1 264

Source : direction du budget.

Les dépenses de la mission sont par ailleurs concentrées au profit d’un petit nombre d’associations.

D’après la DGEF, douze associations représentent près de la moitié du total des crédits versés (525,7 millions d’euros, soit 49,9 % du total), tandis que l’autre moitié (51,1 %) a bénéficié à 1 252 structures.

(1) L’Ofii finance également les formations ouvertes aux étrangers primo-arrivants qui ont signé le contrat d’intégration républicaine, par le biais de trois marchés publics (positionnement linguistique et certification, formation civique, formation linguistique). Toutefois, ces prestations ne constituent pas des actions d’accompagnement stricto sensu, la mission ne les a pas intégrées au champ de ses réflexions.

**LISTE DES VINGT PRINCIPALES ASSOCIATIONS AYANT BÉNÉFICIÉ DE FINANCEMENTS AU
TITRE DE LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION* EN 2025
(PROGRAMMES 104 ET 303)**

(en euros)

Association	Montant versés
Coallia	143 817 141
France Terre d'Asile	74 472 790
Groupe SOS Solidarités	52 526 252
Croix-Rouge Française	37 469 381
Forum Réfugiés	34 060 884
Entraide Pierre Valdo	29 307 247
France Horizon	24 424 987
Equalis	14 969 638
Association Aurore	12 701 428
Habitat et Humanisme Urgence	12 549 996
Alfa 3A	12 431 827
Cités Caritas	10 256 543
Total des 12 premières associations	525 742 677 (49,9 %)
Association du foyer Notre Dame	10 135 192
Centre d'action sociale protestant	9 910 464
Association pour l'accompagnement, le mieux-être et le logement des isolés	9 099 953
Association morbihannaise d'insertion	8 370 147
Viltais	8 074 342
Accueil sans frontières Grand Est	7 952 608
Association catalane d'actions et de liaisons	6 664 102
Audacia	6 547 755
Total des 20 premières associations (et part du total général)	525 742 677 (57,2 %)
Total des financements versés aux associations par la mission <i>Immigration, asile et intégration</i>	918 907 319

Source : direction générale des étrangers en France.

Par ailleurs, 640 organismes, soit **un peu plus de la moitié des associations ayant bénéficié de financements relevant de la mission *Immigration, asile et intégration*, ont perçu un montant inférieur ou égal à 23 000 euros en 2025 ⁽¹⁾**, tandis que 381 d'entre elles (soit environ 30 %) ont perçu 10 000 euros ou moins.

(1) Il s'agit du montant de subvention au-delà duquel une convention est légalement requise.

**RÉPARTITION DES FINANCEMENTS PERÇUS PAR LES ASSOCIATIONS EN 2025,
SELON LEUR MONTANT**

(en nombre d'associations et en euros)

	Nombre d'associations bénéficiaires	En % du total	Montants des finan- cements versés	En % du total
Inférieur à 10 000 euros	381	30 %	2 209 389	0,2 %
Entre 10 000 et 100 000 euros	563	45 %	18 481 515	2 %
Entre 100 000 et 1 million d'euros	172	14 %	60 111 777	7 %
Entre 1 et 10 millions d'euros	135	11 %	368 981 332	40 %
Entre 10 et 100 millions d'euros	12	1 %	325 306 164	35 %
Supérieur à 100 millions d'euros	1	0,1 %	143 817 141	16 %
Total	1 264	100 %	918 907 319	100 %

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

Enfin, en 2025, les financements versés aux associations par le ministère de l'intérieur l'étaient majoritairement sous la forme de **dotations globale de financement** (442,9 millions d'euros sur un total de 918,9 millions, soit 48 %), puis sous la forme de **subventions** (416,8 millions d'euros, soit 45 %), et enfin sous la forme de **marchés publics** (59 millions, soit 8 %).

RÉPARTITION DES FINANCEMENTS APPORTÉS AUX ASSOCIATIONS, SELON LA NATURE DE L'INSTRUMENT JURIDIQUE EN 2025

(en euros)

Programme	Nature juridique	Actions	Centrale	Déconcentrée	Total général
104	Marchés	Action 12	1 986	49 080 242	49 082 228
		Action 14	14 377	–	14 377
	Subventions	Action 12	28 33 384	32 243 982	35 077 366
		Action 16	61283	977 000	1 038 283
Total programme 104			2 911 030	82 301 224	85 212 254
303	Décisions di- verses	Action 2	–	74 735	74 735
		Action 3	106 053	–	106 053
	Marchés	Action 2	–	189 921	189 921
		Action 3	9 702 804	48 438	9 751 242
		Action 4	1 029	–	1 029
	Dotation globale de financement	Action 2	–	442 930 440	442 930 440
	Subventions	Action 2	1 360 773	363 851 761	365 212 534
		Action 3	10 802 581	4 568 553	15 371 134
		Action 4	57 977	–	57 977
Total programme 303			22 031 217	811 663 847	833 695 064
Total général			24 942 247	893 965 072	918 907 319

Source : direction générale des étrangers en France (DGEF).

D'après la Cour des comptes, la **hausse des financements** aux associations constatés entre 2019 et 2023 résulte de **plusieurs facteurs**, et notamment :

– d'un **effet volume, lié à la croissance du nombre de bénéficiaires**, qu'ils soient demandeurs d'asile ou étrangers primo-arrivants (+ 7,4 % de demandes d'asile déposées à l'Ofpra, soit 142 000 en 2023, + 30 % de réfugiés, soit 61 000 cette même année). Cette évolution constitue un facteur exogène ;

– d'un **effet volume** lié à la **progression des crédits d'intégration versés dans le cadre d'appels à projets**, avec notamment une dynamique sensible de hausse des crédits déconcentrés aux préfets (+ 77 %, soit 60,3 millions d'euros en 2023). Les crédits déconcentrés d'intégration ont toutefois diminué de 25 % dans le cadre du décret d'annulation de 2024 ⁽¹⁾ ;

– d'un **effet prix**, lié à la **hausse du coût des dépenses d'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés hébergés**, plus rapide que le nombre de création de places d'hébergement (+ 36 % contre + 15 %), tous centres compris (c'est-à-dire, qu'ils aient un statut associatif ou non).

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

c. Les financements relevant d'autres ministères

La mission a souhaité cartographier les financements relevant d'autres départements ministériels qui, dans le cadre de leurs compétences, sont susceptibles de financer des actions spécifiquement destinées aux personnes migrantes.

Elle a ainsi identifié plusieurs dispositifs, relevant des ministères chargés de la justice, de la santé, de la vie associative, des services du Premier ministre, mais également d'opérateurs tels que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Au regard des éléments transmis par les différents acteurs entendus, les montants de ces financements paraissent limités au-regard de ceux relevant du ministère de l'Intérieur, qui constituent l'essentiel des dépenses réalisées au bénéfice des associations qui accompagnent les personnes migrantes.

Toutefois, en l'absence d'un suivi centralisé et exhaustif des financements qui serait transversal et couvrirait l'ensemble des politiques, la mission n'a pu établir de cartographie exhaustive des financements d'État destinés aux associations accompagnant les personnes migrantes, et n'a pas plus pu en évaluer précisément le montant global.

RÉCAPITULATIF DES SUBVENTIONS, IDENTIFIÉES PAR LA MISSION, VERSÉES PAR DES MINISTÈRES À DES ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PERSONNES MIGRANTES EN 2025

(en nombre d'associations financées et en euros)

Ministère ou service financeur	Nombre d'associations subventionnées	Montant versé
Ministère de la justice	2	19 000
Ministère de la santé	7	624 850
Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative	42	150 997
Services du Premier ministre *	2	15 000
Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires / ANCT	40	391 800
Total	93	1 201 647

** Données 2024 s'agissant des services du Premier ministre (2025 pour les autres ministères).*

Source : commission des lois d'après les réponses aux questionnaires de vos rapporteurs.

i. Le ministère de la Justice

Au sein du **ministère de la Justice**, plusieurs dispositifs contribuent à l'**accès au droit des personnes migrantes**.

La politique d'aide à l'accès au droit est en effet une politique nationale, mise en place par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ⁽¹⁾. Elle vise à garantir à toute personne présente sur le territoire français, quels que soient ses revenus, son lieu de vie, son âge, son sexe ou sa nationalité, la possibilité de connaître ses droits et obligations et d'être aidée dans ses démarches. L'accompagnement est gratuit, confidentiel, ouvert à tous et non sectorisé.

La politique publique de l'accès au droit comporte quatre missions :

- l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ;
- l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;
- la consultation en matière juridique ;
- l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Il s'agit d'une politique partenariale, qui associe l'État, les professionnels du droit, le milieu associatif et les collectivités territoriales. Elle est orientée prioritairement vers les personnes pour lesquelles l'accès au droit et à la justice est le moins aisé, dans une démarche d'« aller-vers » (ce qui peut par exemple impliquer le recours à des dispositifs d'accès au droit itinérants, ou à des visioconférences).

Comme le relève le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Sadjav), qui relève du secrétariat général du ministère, dans la contribution écrite transmise à la mission, *« la collaboration avec les associations constitue un élément central de la politique publique de l'accès au droit, en particulier pour l'accompagnement des personnes étrangères, dont les besoins juridiques sont souvent complexes et nécessitent une expertise spécifique »*.

Le soutien aux associations intervient à deux niveaux.

Au **niveau local**, l'accès au droit s'appuie sur un réseau national structuré autour de 101 conseils départementaux d'accès au droit (CDAD), et de 4 conseils de l'accès au droit dans les collectivités d'outre-mer (CAD). Ces conseils sont constitués sous la forme de groupements d'intérêt public (GIP), présidés par le président du tribunal judiciaire du chef-lieu de département. Ils ont pour mission

(1) Articles 53 et suivants de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

d'organiser et de mettre en œuvre la politique publique de l'accès au droit dans chaque territoire et constituent ainsi le socle institutionnel de la politique publique d'accès au droit.

Pour assurer cette mission, les CDAD s'appuient sur un réseau de points-justice, au nombre de 2 981 au 1^{er} janvier 2025. Ces lieux d'accueil, répartis sur l'ensemble du territoire, proposent une information juridique gratuite, confidentielle et accessible. Ils réunissent pour cela des professionnels du droit, des collectivités territoriales, des associations spécialisées et les services de l'État.

Dans ce cadre, les CDAD et CAD organisent des **permanences d'information juridique spécifiquement dédiées au droit des étrangers**. Ces permanences couvrent l'ensemble du parcours migratoire : l'entrée sur le territoire, les démarches de séjour et les procédures d'éloignement. Elles peuvent être assurées par des professionnels du droit, ou par des associations spécialisées, garantissant ainsi des réponses fiables et adaptées aux situations des demandeurs. En 2024, ces permanences ont accueilli 78 246 personnes (sur 1,3 million d'utilisateurs du réseau au total). Il faut également préciser que le réseau des CDAD et CAD comprend notamment 38 points-justice spécialisés, qui sont exclusivement consacrés au droit des étrangers.

Le Sadjav a indiqué à la mission que les CDAD et CAD s'appuyaient notamment sur l'expertise d'associations telles que La Cimade, la Ligue des droits de l'homme, ou encore SOS Racisme.

Le suivi et le contrôle des associations partenaires sont toutefois réalisés par chaque GIP, qui veille notamment à la conformité des permanences, au respect des engagements conventionnels et à la qualité des actions menées auprès du public, aussi la mission n'est pas en mesure de dresser un bilan chiffré des partenariats entre les CDAD et CAD et leurs partenaires associatifs.

Au **niveau national**, le ministère de la Justice finance l'action d'associations engagées dans l'accès au droit des personnes étrangères, en apportant son concours aux initiatives qui renforcent leur capacité d'intervention.

Ainsi, en 2025, deux subventions ont été accordées, au bénéfice des associations **La Cimade** et **Le Comède** (Comité pour la santé des exilés), à hauteur de 10 000 euros et 9 000 euros, respectivement.

Ce soutien était apporté *via* le programme 101 « *Accès au droit* », qui prévoit une enveloppe totale de subventions nationales de 235 000 euros. Le programme a également financé l'association SOS Racisme, qui intervient sur les thématiques des discriminations raciales, à hauteur de 20 000 euros.

D'après le ministère de la Justice, ces financements « *contribuent à renforcer l'action des sections locales de ces associations. Ils leur permettent de développer des activités d'information et de sensibilisation en droit des étrangers, qui complètent l'offre publique portée par les CDAD/CAD et les points-justice.*

Ils soutiennent également la formation et l'animation des bénévoles, dont l'intervention est essentielle pour assurer une présence régulière et qualifiée auprès des personnes étrangères ».

ii. Le ministère de la Santé

Le **secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales** a indiqué que des subventions étaient versées pour financer certaines associations dans le cadre de la **politique publique de prévention en santé**.

Comme le relève le projet annuel de performances de la mission « Santé », « corriger les inégalités et garantir pour tous les meilleures chances face à la maladie sont des enjeux essentiels pour la politique de santé publique qui vise à apporter au grand public et particulièrement aux plus fragiles l'information et l'éducation en santé dont ils ont besoin »

Les actions financées par la mission concourent ainsi notamment à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de santé (SNS) et du Plan « *priorité prévention* », dont l'objectif est de « *créer un environnement favorable à la santé, avec une politique incluant la prévention dans tous les milieux et tout au long de la vie. Il s'agit également de lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès à la santé, en particulier pour les populations en situation de précarité, les gens du voyage ou les personnes migrantes, ainsi que les personnes placées sous-main de justice* ».

Au cours des cinq dernières années, sept associations, poursuivant des objets divers et complémentaires, ont ainsi bénéficié de financements issus du programme 204 « *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* », piloté par la direction générale de la santé ⁽¹⁾, pour un **montant total moyen d'environ 700 000 euros**.

(1) Et plus précisément, de ses actions 12.2 santé des populations en difficulté et la 12.4 traumatismes et violences.

**SUBVENTIONS VERSÉES AUX ASSOCIATIONS ACCOMPAGNANT LES PERSONNES
MIGRANTES PAR LE PROGRAMME 204**

(en euros)

	2021	2022	2023	2024	2025
Comité pour la santé des exilés (Le Comède)	288 000	288 000	288 000	288 000	250 400
Médecins de monde	137 000	182 000	182 000	182 000	145 600
Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)	80 000	80 000	77 500	80 000	66 400
Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage (FNASAT)	80 000	80 000	80 000	80 000	66 400
Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS)	50 000	50 000	50 000	50 000	45 000
Centre Primo Lévi	45 000	45 000	45 000	45 000	42 750
La Cimade	10 000	10 000	10 000	10 000	8 300
Total	690 000	735 000	732 500	735 000	624 850

Source : réponse au questionnaire.

iii. Le ministère des Sports, de la jeunesse et de la vie associative

Le ministère des Sports, de la jeunesse et de la vie associative dispose de plusieurs enveloppes destinées au financement des associations.

Le ministère assure tout d'abord un soutien à l'emploi salarié des associations agréées Jeunesse et éducation populaire (Jep) par le biais du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep). Ces aides représentaient 60,8 millions d'euros de dépenses d'intervention de l'État en 2024 : 8 750 aides aux postes ont été financées par l'État et ont bénéficié à près de 4 500 associations ⁽¹⁾.

Il gère également le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), créé en 1985, et qui a pris la suite de l'ancien dispositif de la « réserve parlementaire » à partir de 2018 ⁽²⁾.

Le ministère a indiqué à vos rapporteurs que dans le cadre de ces dispositifs, il finançait « *ponctuellement* » des associations qui conduisent des actions d'accompagnement, notamment juridique, des personnes migrantes.

En 2025, dans le cadre du **FDVA**, **41 associations** ont ainsi été subventionnées, pour un montant total de **110 997 euros**.

Par ailleurs, dans le cadre du **Fonjep**, et au titre de la politique publique du mentorat, l'association JRS France a bénéficié d'une subvention de **40 000 euros**.

(1) Cour des comptes, Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (dispositif d'aide et association). Exercices 2019 et suivants, 9 avril 2026.

(2) Voir par exemple la Communication de Mme Nicole Sanquer et M. Bertrand Sorre, rapporteurs de la mission flash sur le fonds de développement de la vie associative, le 9 avril 2025.

iv. Les services du Premier ministre

Le programme budgétaire 129 « *Coordination du travail gouvernemental* », qui relève de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, prévoit une enveloppe destinée aux subventions accordées par le Premier ministre aux fondations et associations œuvrant en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté ⁽¹⁾.

En 2024, 47 associations ont bénéficié de subventions, pour un montant total de 7 millions d'euros.

Deux subventions étaient destinées à des associations réalisant des actions d'accompagnement des personnes migrantes, pour un total de **15 000 euros** (le Centre Primo Lévi, pour 10 000 euros, et le Groupe d'information et de soutien aux immigrés – Gisti –, pour 5 000 euros).

v. Le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, en lien avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Enfin, en matière de politique de la ville, l'État finance des actions de différente nature visant à réduire les écarts de développement entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les autres territoires, et à améliorer les conditions de vie des habitants des QPV. La politique de la ville s'appuie sur une géographie prioritaire (il existe 1 584 QPV, rassemblant 6,1 millions d'habitants) et agit sur différents domaines de politique publique, allant de l'éducation à l'amélioration du cadre de vie, en passant par l'accès à la culture, la santé, l'emploi, le développement économique, ou la cohésion sociale.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) assure l'animation et la coordination de cette politique, dont la direction générale aux collectivités locales (DGCL) est responsable.

Dans ce cadre, les crédits du programme budgétaire 147 « *Politique de la ville* », qui relève de la mission *Cohésion des territoires*, peuvent co-financer des associations réalisant des actions bénéficiant aux habitants des QPV.

Lors de son audition par vos rapporteurs, l'ANCT relevait que si l'agence ne pilotait pas de dispositif d'accompagnement qui soit spécifiquement destiné à des personnes immigrées ou étrangères, la part de ces personnes dans les QPV restait bien supérieure à la moyenne française (24,5 % de personnes étrangères, et 28,8 % de personnes immigrées dans les QPV, contre 7,8 % et 10,4 % en France en moyenne).

(1) *Projet annuel de performances de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », annexe au projet de loi de finances pour 2026. La liste des subventions accordées est disponible [en ligne](#).*

Les subventions versées par le programme 147 sont réparties entre le niveau central et le niveau déconcentré de l'État (départements et régions). Les crédits déconcentrés, qui représentaient 97,4 % du total en 2025, sont principalement dédiés aux 444 contrats de ville qui sont le principal outil de mise en œuvre de la politique de la ville.

Les associations sont financées :

– au niveau national, *via* un appel à candidatures annuel représentant une enveloppe de 9,2 millions en 2025, pour lequel l'ANCT participe à l'instruction des dossiers pour le compte de la DGCL ;

– au niveau local, *via* les crédits délégués aux préfets au titre de la mise en œuvre des contrats de ville, qui s'appuient notamment sur des appels à projets conjoints État-Collectivités.

En 2025, et de manière générale, le montant global des crédits attribués aux associations était de 270 millions d'euros, soit près de 50 % de la totalité des crédits exécutés au titre du programme 147 (555 millions) ; le programme a financé 10 753 associations.

Les subventions attribuées en 2025 à l'ensemble des porteurs de projets – associations et comme collectivités territoriales – dans le champ de **l'accès aux droits au sens large et de la citoyenneté** s'élevaient à **7 millions d'euros, pour 870 actions sans fléchage particulier sur les publics étrangers immigrés** (dont 4,4 millions d'euros pour l'accès aux droits sociaux, 1,1 million pour l'accès aux services publics, 1,4 million pour le soutien juridique).

Au sein de ces 870 actions, **50 actions, portées par 40 associations pour un montant total de 391 800 euros** concernaient directement l'accompagnement et l'assistance juridique de personnes étrangères (notamment par le développement de l'accès au droit et le financement d'écrivains publics).

713 ateliers sociolinguistiques ont par ailleurs été financés cette même année, pour un montant de 5,4 millions d'euros.

2. La mission n'a pas pu estimer le montant des financements des collectivités territoriales consacrés à l'accompagnement des personnes migrantes

La mission a également cherché à estimer le montant des financements publics versés par les collectivités territoriales.

En effet, de manière générale, les financements apportés par les collectivités territoriales aux associations sont très importants, et représentent **plus de la moitié des concours financiers publics aux associations**. Dans le rapport précité,

l'Inspection générale des finances estimait ainsi que, tous secteurs d'activité confondus, en 2023, la somme des dépenses budgétaires de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales dépassait 49 milliards d'euros, dont 26,1 milliards d'euros versés par les collectivités territoriales (7,1 milliards par le bloc communal, 16,2 milliards par les départements, 2,8 milliards par les régions) et 10,4 milliards d'euros par l'État ⁽¹⁾ : les financements versés par les collectivités représentaient ainsi plus de la moitié des dépenses publiques en faveur des associations, et deux fois et demie les montants versés par l'État.

Par conséquent, **les ressources des associations** (là encore, tous secteurs d'activité confondus) **dépendent largement des financements versés par les collectivités territoriales** : l'étude « *Le paysage associatif français* » estimait qu'en 2020, les ressources des associations (qui s'élevaient à 113 milliards d'euros environ) reposaient à hauteur de 29 % sur les collectivités territoriales (à 12,4 % sur les communes, à 11,9 % sur les départements, et à 4,7 % sur les régions) ⁽²⁾. Par comparaison, la part des ressources des associations financées par l'État ne s'élevait qu'à 10,2 %.

De tels travaux n'existent cependant pas pour les associations qui réalisent des actions d'accompagnement des personnes migrantes, et la mission a rencontré une **réelle difficulté pour identifier ces financements (a)**.

En effet, contrairement ce qui est pratiqué au sein de l'État, la publicité des financements associatifs n'est pas organisée au sein des collectivités territoriales, malgré certaines obligations légales. Sollicitées par la mission, les **associations d'élus locaux** ont indiqué qu'elles ne disposaient pas non plus de ces informations.

Tout en étant pleinement consciente que les développements qui suivront ne peuvent prétendre à l'exhaustivité, la mission a identifié certains domaines de compétences dans le cadre desquelles les collectivités territoriales sont susceptibles de financer des associations qui accompagnent les personnes migrantes. Il s'agit notamment de l'accès au droit, de l'action sociale, de l'aide sociale à l'enfance ou encore de l'hébergement d'urgence **(b)**.

En dehors de leurs compétences, les collectivités territoriales peuvent par ailleurs soutenir toute action internationale à caractère humanitaire, sans qu'un intérêt communautaire ne soit exigé **(c)**.

(1) *Inspections générales des finances et de l'éducation, du sport et de la recherche*, Revue des dépenses publiques en direction des associations, rapport, mai 2025.

(2) *Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog*, *Le paysage associatif français*, Lefebvre Dalloz, 4e édition, 2023, tableau n° 133, page 196.

a. Des difficultés réelles pour identifier les financements versés par les collectivités territoriales aux associations réalisant des actions d'accompagnement des personnes migrantes

La mission s'est surtout heurtée à une difficulté réelle pour identifier les financements versés par les collectivités territoriales aux associations réalisant des actions d'accompagnement des personnes migrantes.

Malgré l'existence d'obligations de publicité (i) et d'initiatives de transparence récentes (ii), l'accès à ces informations est difficile. L'exploitation des comptes des collectivités territoriales (iii) ne permet pas non plus de les obtenir.

i. Les obligations générales de publicité

Des **obligations de publicité** s'appliquent pourtant aux collectivités.

Ainsi, en application de l'article L. 1612-25 du code général des collectivités territoriales, l'attribution des subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget, les délibérations des collectivités étant par ailleurs rendues publiques ⁽¹⁾.

De plus, l'article 10 de la loi « DCRA » du 12 avril 2000 précitée prévoit que l'autorité administrative qui attribue une ou plusieurs subventions dont le montant cumulé dépasse le seuil de 23 000 euros doit **rendre accessibles les données essentielles de ces subventions**, et le cas échéant leurs **conventions de subvention**. Ces données doivent être publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. La nature de ces données a été précisée par un décret du 5 mai 2017 : il s'agit notamment du nom de l'attributaire, de l'objet, du montant et de la nature de la subvention ⁽²⁾.

La mission a pu constater que certaines collectivités respectaient effectivement cette obligation de transparence ⁽³⁾. Toutefois, en l'absence de base de données centralisée, la multiplicité des financeurs rend toutefois complexe, sinon impossible, l'agrégation manuelle des données relatives à l'ensemble des collectivités territoriales et groupements ⁽⁴⁾.

(1) Article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

(3) Voir par exemple le site open-data mis en place par la [Ville de Paris](#) et plus généralement les jeux de données accessibles sur le site [data.gouv](#).

(4) 34 875 communes, 1 252 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, 101 départements, 18 régions et 5 collectivités d'outre-mer au 1^{er} janvier 2026

ii. La plateforme « data.subvention »

Afin de renforcer la lisibilité des financements associatifs, le ministère des Sports, de la jeunesse et de la vie associative a développé une plateforme spécifique permettant à tout agent public d'identifier les subventions publiques dont bénéficient les associations, dénommée « **data.subvention** » ⁽¹⁾.

Cette plateforme vise à répondre à deux difficultés. Du point de vue des administrations, la dématérialisation des procédures de demande de subvention, de décision et de paiement s'est faite « *en silo* », conduisant « *à des données éparpillées dans une grande diversité de systèmes d'information, d'instruction, de gestion et de mise en paiement, empêchant d'atteindre un réel "dites-le-nous une fois"* ». Du point de vue des associations, la demande de subvention « *consiste souvent à déposer des pièces administratives déjà connues par d'autres autorités publiques* ». Plus généralement, la plateforme doit poursuivre l'objectif « *d'améliorer le pilotage des subventions de l'État* » ⁽²⁾.

Cette plateforme permet aux agents publics de consulter les informations administratives disponibles sur toute association (telles que l'identité de ses administrateurs, ou les agréments dont elle dispose), mais également de prendre connaissance des subventions versées par les administrations publiques et des demandes déposées auprès d'autres services.

Si cette plateforme constitue une avancée non négligeable vers une meilleure transparence financière, elle ne permet toutefois pas d'évaluer les financements publics destinés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes.

D'une part, l'interface de cette plateforme permet d'identifier, pour une association donnée, les subventions dont elle bénéficie de la part d'administrations publiques. Elle implique donc de réaliser des recherches association par association.

Par ailleurs, les données relatives aux collectivités territoriales n'ont été que récemment ajoutées à la base de données, et n'apparaissent pas encore systématiquement. Dans la réponse écrite transmise à vos rapporteurs à la suite de leur audition, les représentants de la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) précisaient que « *data.subvention vient de récupérer les données comptables des collectivités territoriales mais elles sont insuffisantes pour déterminer celles qui concernent l'accompagnement des personnes migrantes* ».

Enfin, la plateforme « data.subvention » ne présente que les données relatives aux subventions, et ne comporte aucune information relative aux

(1) Cette plateforme est accessible à l'adresse suivante : <https://app.datasubvention.beta.gouv.fr/>.

(2) Description du projet sur le site de [beta.gouv](https://beta.gouv.fr/).

financements prenant la forme d'un contrat de la commande publique, ou d'une dotation globale de financement.

iii. L'exploitation des comptes des collectivités territoriales

La mission a par ailleurs pris connaissance de l'existence de travaux récents ayant procédé à une estimation du montant agrégé des concours versés par les collectivités territoriales aux associations, quel que soit leur domaine d'activité. Ces travaux, conduits par les inspections générales des finances et de l'éducation, du sport et de la recherche, et fondés sur **l'exploitation des données comptables des collectivités territoriales détenues par la direction générale des finances publiques (DGFîP)**, sont particulièrement intéressants, en ce qu'ils fournissent une **première analyse de la répartition des financements associatifs des collectivités par grand secteur d'activité**. Toutefois, en raison de l'incomplétude des données disponibles, ils ne permettent pas d'estimer les montants qui sont spécifiquement versés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes ⁽¹⁾.

La méthode suivie par les inspections générales de l'État dans la revue de dépenses publiques en direction des associations (rapport de juillet 2025)

Les inspections générales des finances (IGF) et de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) ont procédé à une revue des dépenses publiques en direction des associations, consistant en une évaluation de l'ensemble des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des réductions fiscales en faveur des associations.

L'une des annexes de ce rapport est spécifiquement consacrée à l'analyse quantitative des dépenses des collectivités territoriales en direction des associations.

Le rapport constate premièrement que la nomenclature budgétaire et comptable applicable aux collectivités ne permet pas d'identifier de façon exhaustive la dépense publique locale en faveur des associations. En effet, le plan de comptes M57 applicable à l'ensemble des collectivités territoriales depuis le 1^{er} janvier 2024 ne permet de déterminer l'imputation que des seules subventions de fonctionnement en faveur des associations. En revanche, aucun compte ne permet d'identifier les prestations de service spécifiquement confiées à des associations.

Afin de réaliser un chiffrage exhaustif des dépenses des collectivités en faveur des associations, la mission d'inspection a exploité les données issues de l'application HELIOS, fournies par la direction générale des finances publiques (DGFîP).

HELIOS est l'application de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux. Elle rassemble l'ensemble des mandats de paiement adressés aux comptables publics. Lors du paiement, le comptable est censé remplir la catégorisation du bénéficiaire, et préciser sa nature juridique. L'application permet donc d'isoler les paiements versés au bénéfice des associations, à la condition que la catégorisation du bénéficiaire, réalisée par le comptable public, soit exacte.

(1) Par exemple, la revue des dépenses publiques en direction des associations réalisée en mai 2025 par les inspections générales des finances et de l'éducation, du sport et de la recherche, ou l'étude de Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français, publiée en 2023, précités*.

Si la mission d'inspection est parvenue à procéder à une estimation des principaux secteurs d'intervention des collectivités territoriales, **cette estimation se heurte néanmoins à la qualité de l'information disponible et ne permettrait pas, en tout état de cause, d'évaluer la dépense dirigée vers les associations qui accompagnent les personnes migrantes.**

D'une part, une part importante des mandats de paiement ne permet pas d'identifier précisément l'association bénéficiaire, le SIRET ou le SIREN n'étant pas rempli (jusqu'à 37 % des mandats manquants pour les communes).

D'autre part, si l'appariement de ces données avec le registre national des associations (RNA) permet de connaître l'objet social de l'association financée, cette information ne donne pas véritablement de précisions quant à la nature de l'action effectivement financée.

Par exemple, l'association *Coallia*, qui constitue la première association à bénéficier de financements d'État au titre de l'accompagnement des personnes migrantes, exerce une activité d'« Hébergement social pour adultes et familles en difficultés et autre hébergement social », ce qui ne permet pas d'identifier effectivement les bénéficiaires finaux.

b. Les collectivités territoriales sont susceptibles de financer des associations dans le cadre de leurs compétences obligatoires ou facultatives

i. La prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA)

La notion de mineur non accompagné renvoie à **l'enfant étranger présent sur le territoire français sans être accompagné d'un parent titulaire de l'autorité parentale**, ou d'un représentant légal. La prise en charge de ces enfants repose sur un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

L'accompagnement des MNA relève des **départements**, auxquels la loi confie une compétence en matière d'**aide sociale à l'enfance** ⁽¹⁾.

Le département est ainsi responsable de **l'accueil provisoire d'urgence** de la personne se déclarant mineure. Il procède, pendant cette période, à **l'évaluation de la minorité et de l'isolement** de la personne. Lorsque l'enfant est reconnu comme mineur et isolé, il bénéficie de mesures de protection, et notamment d'un **hébergement**.

(1) Articles L. 221-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

La prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA)

Lorsqu'un enfant se déclare ou est identifié comme mineur et privé de la protection de sa famille, celui-ci bénéficie d'un **accueil provisoire d'urgence pendant cinq jours**, assuré par le président du conseil départemental du lieu où il se trouve ⁽¹⁾.

Pendant cette période, le président du conseil départemental procède aux investigations nécessaires à l'identification de l'enfant et de sa famille.

La qualification en MNA repose sur une **évaluation menée par les services du département en charge de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, sur le fondement de deux critères : la **minorité** de l'individu ainsi que son **isolement**. C'est à l'issue de ces investigations et des entretiens réalisés, le président du conseil départemental statue sur la minorité et la situation de l'isolement de la personne.

Si les éléments fournis le conduisent à retenir la minorité, il saisit l'autorité judiciaire. Le juge des enfants ou le procureur de la République peuvent alors, sur le fondement de l'article 375-5 du code civil, prendre une ordonnance de placement provisoire. Le mineur peut par la suite être confié, notamment à un service d'aide sociale à l'enfance, sur le fondement de l'article 373-3 du code civil.

Lorsque l'enfant est reconnu comme mineur et isolé, il bénéficie de **mesures de protection** nées de la ratification par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

D'abord, le **juge** sollicite la mission mineurs non accompagnés (MMNA) pour obtenir une proposition d'orientation vers un département. Au sein **de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)** du ministère de la justice, cette cellule coordonne, en lien avec les conseils départementaux, le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation et assure une égale répartition des mineurs sur le territoire.

Aux termes de l'article 2 de la CIDE, suivant le principe de non-discrimination qui y est consacré, les mineurs étrangers présents sur le sol français disposent des mêmes droits que les mineurs de nationalité française :

- le droit de disposer d'un lieu d'hébergement adapté mis à disposition par l'ASE et le conseil départemental (article L. 222-5 du CASF) ;
- le droit à l'éducation, par une scolarité assurée, dans le ressort de chaque académie, par le centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav). En effet, l'article L. 111-1 du code de l'éducation prévoit que ce droit est garanti à chacun ;
- le droit à la délivrance d'une carte de séjour à leur majorité à la condition d'avoir été confié à l'ASE avant l'âge de 16 ans et d'avoir suivi de manière réelle et sérieuse une formation suivant l'article L. 311-11 du Cesda.

Dans ce cadre, la mise en œuvre de certaines des missions relevant de la compétence des départements peut être confiée à des associations.

(1) Articles L. 221-2-4 et R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles. Dans la pratique, cette durée de cinq jours pour l'évaluation n'est quasiment jamais respectée. La durée moyenne de mise à l'abri diffère aujourd'hui considérablement selon les départements. À titre d'exemple, si elle est en moyenne de 15,9 jours en 2019 au niveau national, elle est de 4,7 jours dans le Val-de-Marne, de 11 jours à Paris et de 47 jours dans

L'évaluation de la minorité et de l'isolement des enfants peut être déléguée à un organisme public ou à une association, les services du département assurant un contrôle régulier des conditions d'évaluation par la structure délégataire ⁽¹⁾.

Un sondage réalisé par l'association Départements de France en décembre 2023, auprès de 42 départements relevait que 12 d'entre eux avaient externalisé l'évaluation de la minorité et de l'isolement à des associations, qui peuvent être nationales (France Terre d'Asile) ou locales (Association nationale de recherche et d'action solidaire, Mlezi Maore à Mayotte) ⁽²⁾.

En 2023, un rapport sénatorial relevait que *« face à la qualité inégale des évaluations et de leur suivi par les associations délégataires, certains départements ont ainsi décidé de reprendre en régie la compétence d'évaluation de la minorité et de l'isolement »*. Les rapporteurs proposaient d'internaliser la compétence d'évaluation de la minorité ou, à tout le moins, assurer un suivi rigoureux des organismes délégataires dans l'exercice de cette mission ⁽³⁾. Interrogée sur cette proposition, l'association Départements de France relevait que *« parmi les 12 départements qui avaient externalisé cette mission en 2023, plusieurs envisageaient en effet de la reprendre en régie, eu égard à certaines pratiques d'associations, qui manquaient d'objectivité »*.

Certains départements choisissent également de confier l'hébergement à des structures associatives, soit lors de la mise à l'abri durant la phase d'évaluation, soit au stade de la prise en charge des personnes une fois qu'elles ont été reconnues mineures. Les associations qui interviennent peuvent être d'envergure nationale ou locale. Dans la plupart des cas, le financement se fait via un prix de journée, qui est estimé à 116 euros en moyenne.

D'après l'association Départements de France, **les dépenses globales pour les MNA et ex-MNA sont estimées annuellement à 1,9 milliard d'euros**, et la majeure partie est reversée aux associations. Il n'existe en revanche pas d'estimation plus précise des montants budgétaires versés aux associations, au titre de l'évaluation du mineur ou de l'hébergement.

les Bouches-du-Rhône. [Rapport](#) n° 4307 de Mmes Bénédicte Pételle et Michèle Peyron, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 1^{er} juillet 2021, sur le projet de loi relatif à la protection des enfants.

(1) Il de l'article L. 221-2-4 du CASF.

(2) Réponse écrite de l'association Départements de France.

(3) Rapport d'information ([n° 854](#)) de MM. Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy, sénateurs, au nom des commissions des Affaires sociales et des Lois sur les mineurs non accompagnés, 29 septembre 2021.

ii. L'accès au droit

Si l'accès au droit est une politique publique qui relève de l'État (cf. *supra*), les collectivités territoriales peuvent y contribuer, soit par leur participation aux centres départementaux de l'accès au droit, soit par le biais de subventions directes.

Dans un rapport publié en 2020, l'**inspection générale de la Ville de Paris** relevait ainsi que « *la Ville de Paris consacre de plus en plus de moyens à l'aide à l'accès au droit. En effet, les crédits qu'elle alloue à cette politique publique sont passés de 3,3 millions d'euros en 2004 à 12,6 millions en 2020* » ⁽¹⁾.

Près des trois quarts de cette somme vont à des associations (8 millions d'euros sous forme de subventions, et 1,2 million sous forme de mises à disposition de locaux).

Les associations qui bénéficient le plus du soutien de la Ville sont les unions syndicales parisiennes (2,5 millions d'euros de subventions directes, auxquels il faut ajouter les mises à disposition de locaux), **les associations qui apportent une aide aux populations d'origine étrangère (2,2 millions)**, et celles qui interviennent sur les problématiques liées au logement et à l'habitat (un peu moins de 2 millions).

(1) Inspection générale de la Ville de Paris, [Rapport](#) sur la politique de la Ville de Paris en faveur de l'accès au droit, mars 2022.

Extraits du rapport de l'IGVP portant sur la dimension partenariale de l'aide à l'accès au droit

Le rapport de l'inspection générale identifiait plusieurs pistes d'amélioration concernant le dispositif d'aide à l'accès au droit financé par la Ville de Paris : si l'organisation du dispositif, qui repose sur une démarche partenariale, présente de nombreux atouts, elle connaît également des limites. Le rapport formulait 20 recommandations.

« L'aide à l'accès au droit repose essentiellement sur des partenariats. Les dispositifs existants résultent de l'implication combinée de plusieurs acteurs : État, CDAD, Ville de Paris, Barreau de Paris, associations spécialisées dans l'accès au droit, etc. Cet état de fait est évidemment un atout dans la mesure où chacun apporte, outre ses financements, son savoir-faire et son expérience (c'est notamment le cas des associations qui ont une connaissance des populations en situation d'exclusion meilleure que l'administration). Il a aussi ses limites.

« En premier lieu, chaque acteur n'a qu'une maîtrise partielle du dispositif auquel il participe et n'est pas à l'abri du désengagement, volontaire ou contraint, d'un de ses partenaires. En deuxième lieu, il est souvent mal aisé d'avoir une vision exacte et complète de l'impact des actions soutenues. La Ville a ainsi très peu d'informations sur ce que font les associations qu'elle subventionne dans le domaine de l'accès au droit et sur les publics qu'elles reçoivent. En troisième lieu, chaque partenaire poursuit des objectifs qui lui sont propres : l'État, par le biais de l'accès au droit, cherche notamment à désengorger ses juridictions, les professionnels du droit (avocats, notaires, etc.) à donner une image positive de leur profession, les associations à réaliser leurs projets associatifs. Quant à la Ville, elle conçoit principalement l'accès au droit comme un complément de ses politiques sociales (politique de la ville, intégration, etc.). »

Source : rapport de l'IGVP, page 75.

Par ailleurs, comme cela a été rappelé *supra*, les **contrats de ville**, conclus entre l'État, les collectivités et les autres partenaires (tels que des bailleurs sociaux, des associations, ou des caisses d'allocation familiales), peuvent conduire au financement d'associations dans le domaine de l'accompagnement juridique des personnes migrantes et de l'accès au droit. En 2025, 50 actions, portées par 40 actions, ont ainsi été financées, au moins partiellement, par l'ANCT.

iii. L'action sociale

Les **communes** ont par ailleurs une compétence facultative en matière d'**action sociale**, qui découle de leur clause de compétence générale ⁽¹⁾. L'action sociale est définie par le code de l'action sociale et des familles comme tendant à promouvoir « *l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets* » ⁽²⁾.

(1) Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

(2) Article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles.

À cette fin, toute commune de 1 500 habitants et plus doit créer un **centre communal d'action sociale (CCAS)**, dont la mission légale est d'animer une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées ⁽¹⁾. Si, eu égard à leurs compétences, les CCAS et CIAS sont susceptibles de soutenir des actions d'accompagnement des personnes migrantes, les représentants de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) ont toutefois indiqué lors de leur audition par la mission que ces centres avaient finalement peu l'habitude de financer directement des associations, et que le versement de subventions relevait, plus généralement, des communes elles-mêmes.

La mission a par ailleurs pris connaissance d'initiatives prises par des communes en cas d'urgence et pour faire face à des situations de crise. Lors de son audition par vos rapporteurs, l'ancien maire de la Grande-Synthe, M. Damien Carême, a ainsi rappelé qu'en 2015, face à l'afflux de réfugiés syriens à proximité de Calais, la commune avait procédé, dans l'urgence, au **financement et à la construction d'un camp destiné à l'accueil de ces populations**, d'une capacité de 2 500 places ⁽²⁾. L'investissement initial avait été porté par la commune et la communauté urbaine de Dunkerque, à hauteur 900 000 euros, ainsi que par l'association Médecins sans frontières (MSF), à hauteur de 2,5 millions d'euros ⁽³⁾. Enfin, les frais de fonctionnement du camp étaient pris en charge par l'État, pour un montant compris entre 4 et 6 millions d'euros par an.

Des associations sont intervenues pour permettre la bonne marche du camp. L'association Utopia 56 est intervenue, d'une part pour organiser le site, d'autre part pour coordonner l'action et les synergies entre les différents intervenants associatifs. À la mi-mai 2016, l'Association des Flandres pour l'éducation, la formation des jeunes et l'insertion sociale et professionnelle (Afeji) a pris le relais en s'appuyant sur 70 salariés et 50 bénévoles minimum, afin de permettre aux migrants d'accéder dans les meilleures conditions à des actions de première nécessité (alimentation et accès à l'eau potable, hébergement, douches et sanitaires), à l'éducation pour les mineurs ainsi qu'à des soins médicaux. Des éducateurs de l'Afeji, financés par l'État, réalisaient par ailleurs des maraudes destinées à repérer les personnes désirant déposer une demande d'asile en France, de manière à les orienter vers l'Ofii pour une première information.

Dans son avis du 26 mai 2016, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) relevait que, malgré quelques faits graves, les

(1) *Articles L. 123-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles. La création d'un CCAS est facultative dans les communes de moins de 1 500 habitants ; par ailleurs, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) est compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire, un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) peut être créé.*

(2) Voir également l'article de Louis Fernier et Camille Hochedez, « L'installation et la gestion d'un camp. L'exemple de Grande-Synthe », *e-Migrinter*, avril 2025.

(3) *Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur la situation des migrants à Grande-Synthe, assemblée plénière du 26 mai 2016.*

conditions de vie dans le camp étaient, au quotidien, « *plutôt paisibles* » et qu'il fallait, à cet égard, « *saluer le travail d'Utopia 56 et de l'Afeji, dont les intervenants gèrent et résolvent quotidiennement les conflits inhérents à toute vie en communauté* » ⁽¹⁾.

iv. Les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration

Créés en 2019, les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration (CTAI), sont un **dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales qui vise à soutenir les projets d'intégration des étrangers primo-arrivants par une incitation financière**, en mobilisant les compétences respectives et en renforçant les synergies avec les programmes de l'État pour assurer la réussite des parcours d'intégration à l'échelle des bassins de vie.

Au 31 décembre 2025, 103 CTAI ont été conclus dans 65 départements. Le dispositif couvre toutes les régions, hormis la Corse, la Guadeloupe et la Martinique. Si des collectivités importantes sont historiquement représentées (métropoles de Lyon, de Toulouse, de Strasbourg, de Rennes et de Bordeaux ainsi que les villes de Marseille et de Nantes), des collectivités de plus petite taille se sont également engagées dans cette contractualisation, ainsi que des conseils régionaux et départementaux. Le dispositif couvre en 2025 près de 26 % des signataires du CIR à l'échelle nationale.

Les actions inscrites dans les CTAI sont déterminées à l'issue d'un **diagnostic territorial préalable** et sont portées par des structures très majoritairement associatives. Les porteurs de projets sont sélectionnés, pour une part significative des CTAI, à l'issue de d'appels à projets (AAP) ou appels à manifestation d'intérêt (AMI).

En 2025, les actions ont majoritairement porté sur :

- la formation linguistique (75 CTAI) ;
- l'accès à l'emploi et à la formation (55 CTAI) ;
- l'accès au logement (52 CTAI) ;
- la formation linguistique à visée professionnelle (47 CTAI) ;
- et l'accès aux droits (41 CTAI).

Les thématiques les moins représentées sont la garde d'enfants et le soutien à la parentalité (21 CTAI) et l'accès au sport (21 CTAI).

Ce dispositif est progressivement monté en puissance au cours du temps.

(1) Avis précité.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CTAI ET DES FINANCEMENTS D'ÉTAT

(en nombre de contrats et en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre de CTAI	11	12	23	43	45	73	103
Financement par l'État (programme 104)	3	3,3	4,9	7	8	8,6	9,1

Source : direction générale des étrangers en France.

Une obligation de cofinancement par les collectivités territoriales signataires a été mise en place à compter de 2024. En 2025, le cofinancement par les collectivités territoriales s'est élevé à 6,5 millions d'euros (contre 3,9 millions en 2024), dont 4,6 millions d'euros de contributions directes et 1,9 million d'euros de contributions en nature.

Les cofinancements des collectivités territoriales représentaient ainsi 41 % du coût total des contrats en 2025 (contre 31 % en 2024).

Parmi les 103 CTAI signés en 2025, 67 contrats l'ont été avec des communes, 28 avec des intercommunalités, 6 avec des conseils départementaux et 2 avec des conseils régionaux.

Les CTAI peuvent être signés pour une durée d'un an ou être conclus dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), d'une durée maximale de trois ans. En 2025, 69 CPO ont été signées pour des durées comprises entre deux et trois ans. Trente-quatre CTAI ont par ailleurs été conclus en cours d'année 2025 pour une durée d'un an.

c. En dehors de leurs compétences, les collectivités territoriales peuvent par ailleurs soutenir toute action internationale à caractère humanitaire

Le cadre général applicable aux subventions publiques a été présenté au 2 du A du présent II.

S'agissant des subventions que peuvent plus particulièrement verser les collectivités territoriales aux personnes morales de droit privé, la jurisprudence administrative retient classiquement trois conditions ⁽¹⁾ :

– en premier lieu, la subvention doit être justifiée par un **intérêt public**. Cette condition figure aussi aujourd'hui dans la loi ⁽²⁾ ;

– en deuxième lieu, elle doit répondre aux besoins de la population, ce qui signifie en d'autres termes que **l'intérêt public doit être local**, c'est-à-dire qu'il doit

(1) Conseil d'État, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve d'Ascq, n° 129838 ; 8 juillet 2020, Mme du Boisguenehec, n° 425926.

(2) Article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 précitée.

répondre à un besoin de la population locale ⁽¹⁾. S'agissant des communes, cette exigence se déduit de l'article de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » ;

– en troisième lieu, la subvention doit respecter le **principe de neutralité**, ce qui exclut l'attribution de subventions pour des motifs politiques ou pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail ⁽²⁾.

En dehors de leurs compétences, les collectivités territoriales peuvent apporter un soutien à des actions internationales à caractère humanitaire.

Le cadre juridique de l'action internationale des collectivités territoriales a été défini au niveau législatif par la loi d'orientation du 6 février 1992, et a été substantiellement modifié depuis.

Si le dispositif initial permettait aux collectivités d'intervenir « *dans les limites de leurs compétences* », rendant ainsi nécessaire l'existence d'un intérêt local, la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements a supprimé cette condition.

L'évolution du cadre législatif applicable à l'action internationale des collectivités territoriales

Les articles 131 à 134 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ont posé le cadre initial. Ces dispositions limitées à la « *coopération décentralisée* » et préoyaient que les collectivités territoriales « *peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères [...] dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* ».

Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales dont la numérotation est stabilisée depuis la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

La loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements a élargi les possibilités d'actions extérieures en supprimant la condition tenant aux compétences des collectivités et à la nécessité d'un intérêt local (à l'exception des domaines de l'eau potable et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz, qui font l'objet d'un régime juridique ad hoc défini à l'article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales, et des domaines de la collecte et du traitement des déchets ménagers, visés à l'article L. 1115-2).

(1) Conseil d'État, 19 novembre 1990, Commune de Blenod-lès-Pont-à-Mousson, n° 95219.

(2) Conseil d'État, 4 avril 2005, Commune d'Argentan, n° 264596, et 16 février 2011, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 334779.

Cette évolution faisait suite à un rapport du Conseil d'État publié deux ans auparavant, qui identifiait des fragilités juridiques ⁽¹⁾. Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale relevait de son côté : *« plusieurs jugements récents de tribunaux administratifs ont fait naître une grande inquiétude pour les collectivités territoriales les plus en pointe dans le domaine de l'aide au développement : il s'agit tout d'abord d'un jugement du tribunal administratif de Poitiers qui a annulé deux délibérations du conseil général des Deux-Sèvres subventionnant la construction d'un collège au Burkina Faso et un service d'incendie à Madagascar au motif qu'elles ne répondaient pas "à des besoins de la population deux sévrienne". De la même façon, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé une subvention de la commune de Stains à un camp de réfugié palestinien pour défaut d'intérêt communal »* ⁽²⁾.

Cette loi ouvrait par ailleurs la possibilité toujours dans le respect des engagements internationaux de la France, de conclure des conventions *« pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement »*, non plus seulement avec les collectivités territoriales étrangères, mais toutes les autorités locales étrangères. Elle a également prévu que *« si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire »*.

La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a supprimé la condition tenant au caractère urgent de l'action humanitaire ainsi que l'exigence d'une convention passée avec des autorités étrangères, qui n'est désormais plus que d'une faculté. Elle met par ailleurs au même plan toutes les actions extérieures des collectivités territoriales.

Dans la rédaction issue de cette loi, l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales dispose désormais que *« dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire »*.

Enfin, l'article 6 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a complété cet article pour prévoir que les collectivités territoriales et leurs groupements *« prennent en considération dans ce cadre le programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015 »*.

En l'état du droit, l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que : *« Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire »*.

Son second alinéa ajoute : *« À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités*

(1) Conseil d'État, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, [étude](#) publiée le 7 juillet 2005.

(2) Rapport de M. Christian Decoq fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, 24 janvier 2007, n° [3610](#).

locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. »

Trois conditions sont ainsi posées :

- le **caractère international** de l'action soutenue ;
- un objectif de **coopération, d'aide au développement ou humanitaire** ;
- et le **respect des engagements internationaux de la France**.

Dans trois décisions rendues en 2020 ⁽¹⁾, le Conseil d'État a jugé qu'en application de cet article, les collectivités territoriales et leurs groupements avaient bien compétence pour mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

Le Conseil d'État ajoutait que le législateur n'avait subordonné cette possibilité **ni à la condition que cette action réponde à un intérêt public local**, ni à la condition **qu'elle s'inscrive dans les autres domaines de compétences attribués par la loi aux collectivités territoriales**, ni à l'exigence qu'elle implique **une autorité locale étrangère**.

Les actions menées ou soutenues sur ce fondement devaient toutefois respecter les **engagements internationaux de la France**, et ne devaient donc pas interférer avec la conduite par l'État des relations internationales de la France.

Le Conseil d'État rappelait également que les actions menées ou soutenues sur le fondement de ces dispositions **ne sauraient conduire une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales à prendre parti dans un conflit de nature politique ou un conflit collectif du travail**.

Il précisait enfin qu'en outre si une collectivité ou un groupement accordait un soutien à une organisation prenant des positions dans le débat public, **la collectivité ou le groupement devait s'assurer que leur aide serait exclusivement destinée au financement des actions** de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire qu'ils entendaient soutenir, et ne serait pas utilisée pour financer les autres activités de cette organisation ⁽²⁾.

(1) Conseil d'État, 13 mai 2024, Ville de Paris, n° 472155, Département de l'Hérault, n° 474507, Ville de Montpellier, n° 474652.

(2) Dans une décision du 17 février 2026 (n° 499811), le Conseil d'État a annulé une délibération de la commune de Saint-Nazaire, qui attribuait à l'association une subvention de 10 000 euros pour les motifs suivants : « d'une part, cette délibération ne pose aucune exigence relative aux modalités d'utilisation de cette subvention par l'association SOS Méditerranée France et ne prévoit aucun contrôle spécifique permettant de s'assurer qu'elle sera utilisée exclusivement pour son action internationale à caractère humanitaire de sauvetage en mer, à l'exclusion des autres activités de l'association. D'autre part, cette délibération n'a été assortie d'aucune convention ou engagement de la part de l'association comportant de telles garanties ».

En l'espèce, les collectivités concernées avaient accordé des subventions à l'association **SOS Méditerranée**, qui réalise des opérations de sauvetage en mer, et agit en Méditerranée centrale.

Créée en 2015 à la suite de l'arrêt de l'opération *Mare Nostrum*, jusque-là conduite par les autorités italiennes, l'association a affrété deux navires (l'*Aquarius*, de février 2016 à décembre 2018, puis l'*Ocean Viking*, depuis août 2019), portant secours à plus de 43 000 femmes, hommes et enfants.

L'association disposait, en 2024, d'un budget de 14,3 millions d'euros, dont 9 % environ provenaient de collectivités territoriales.

Le budget de l'association *SOS Méditerranée*

En 2024, le budget de l'association était de 14,3 millions d'euros (en augmentation de 85 % par rapport à 2020), répartis comme suit :

- 8,6 millions d'euros (67 %) au titre des dépenses liées aux opérations de sauvetage en mer elles-mêmes ;
- 1,1 million d'euros (9 %) au titre des actions de sensibilisation, de témoignage et de mobilisation ;
- 0,5 million d'euros (4 %) au titre de contributions au réseau européen (*SOS Méditerranée* étant membres d'un réseau de quatre entités (française, allemande, italienne et suisse) ;
- 1,5 million d'euros (12 %) au titre des frais d'appel à la générosité du public et de recherche de fonds ;
- 1,0 million d'euros (8 %) au titre des frais de fonctionnement.

Les différences sources de financement de l'association sont les dons privés de particuliers, d'entreprises et de fondations, les partenariats humanitaires (avec, par exemple, la Fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge), les contributions aux opérations des autres entités membres du réseau *SOS Méditerranée*, les subventions publiques, qui émanent exclusivement de collectivités territoriales, et les autres produits (événements, produits solidaires, par exemple).

En moyenne, entre 2020 à 2024, la part des financements publics a été de 9 %. En 2025, ils représentaient 1,3 million d'euros. Les financements privés représentent donc la majorité des ressources de l'association (91 %).

Depuis sa création, près l'association a reçu près de 600 subventions, versées par environ 150 collectivités territoriales. En 2024, 124 collectivités ont financé l'association (5 régions, 9 départements, 7 intercommunalités, 102 municipalités), dont 17 subventions de plus de 23 000 euros.

Dans la réponse écrite transmise à vos rapporteurs, l'association relevait que « *ce modèle de financement est le reflet de l'ADN citoyen de SOS Méditerranée, née de la mobilisation de la société civile face aux drames des naufrages en Méditerranée. Ce n'est pas un choix délibéré de l'organisation de ne pas recevoir de fonds étatiques. L'association a, à sa création, sollicité un soutien financier de l'État français pour ses actions en mer, sans jamais y parvenir* ». Enfin, l'association ne reçoit aucun financement des institutions européennes.

Source : réponse écrite de l'association SOS Méditerranée.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, reconnaît tout l'intérêt que peuvent présenter les missions conduites par les associations poursuivant des buts humanitaires, telles que SOS Méditerranée, dont les opérations ont permis de sauver des milliers de vies, et salue l'engagement des membres de ces associations, salariés comme bénévoles, au service de ces causes.

Elle considère toutefois qu'il ne relève pas des compétences des collectivités de financer des actions humanitaires à l'international, et cela pour plusieurs raisons.

Premièrement, **la politique étrangère constitue une compétence régalienn**e, qui relève de l'État, et plus particulièrement du pouvoir exécutif. La Constitution confie au Président de la République le soin de négocier et de ratifier les traités, tandis que le Gouvernement conduit la politique de la Nation ⁽¹⁾. Permettre aux collectivités de mener leur propre action internationale peut conduire à des initiatives divergentes des priorités nationales, même si l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales pose bien comme condition « *le respect des engagements internationaux de la France* ».

Eu égard à la sensibilité des questions internationales, un soutien financier à une association qui conduirait également des actions de plaidoyer, même s'il n'est affecté qu'à des opérations humanitaires, peut apparaître comme une **prise de position politique internationale de la collectivité**, et ainsi brouiller la cohérence de l'action de la France à l'étranger.

Deuxièmement, il apparaît **peu justifiable que les collectivités locales puissent financer des actions dépourvues de tout intérêt local**. S'il est tout à fait entendable que les collectivités puissent, dans certains cas, soutenir des actions qui dépassent le territoire national, en matière transfrontalière par exemple, il est en revanche plus contestable que les budgets locaux puissent être utilisés pour financer des projets qui ne relèvent pas de leurs compétences, et qui ne bénéficient pas aux populations locales.

(1) Articles 52 et 20 de la Constitution.

Cela est d'autant moins acceptable dans un contexte budgétaire contraint, dans lequel les collectivités territoriales rencontrent déjà des difficultés à mettre en œuvre les politiques publiques dont elles ont la charge.

Pour ces raisons, votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, suggère de réintroduire explicitement, à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, la condition tenant aux compétences des collectivités territoriales et à la nécessité d'un intérêt public local, qui existait jusqu'en 2007.

Recommandation n° 5 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Limiter la possibilité pour les collectivités territoriales de mettre en œuvre ou de soutenir des actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire à celles qui relèvent de leurs compétences et qui présentent un intérêt local.

Votre rapporteur, M. Éric Martineau, ne soutient pas cette recommandation. Il rappelle que la Méditerranée centrale, qui correspond aux eaux internationales situées entre la Libye et l'Italie, constitue l'une des routes migratoires les plus meurtrières au monde : 26 731 personnes y ont péri depuis 2014, soit près de 76 % des décès intervenus en Méditerranée ⁽¹⁾.

Comme le disait de manière particulièrement saisissante la directrice générale de l'association lors de son audition par vos rapporteurs : « si vous allez à la plage en Méditerranée pendant vos vacances d'été, sachez que vous vous baignerez dans une fosse commune ».

L'action d'associations humanitaires telles que SOS Méditerranée est nécessaire : si le sauvetage en mer relève en premier lieu de la prérogative et de la responsabilité des États et des autorités maritimes compétentes, la défaillance de ces derniers en Méditerranée depuis la fin du programme *Mare Nostrum* en 2014 fait que ce sont des associations qui sont venues pallier ce manque, en assumant progressivement des missions de sauvetage en mer.

L'association SOS Méditerranée, dont le professionnalisme a été reconnu à de nombreuses reprises ⁽²⁾, porte en particulier la proposition de garantir un espace humanitaire en Méditerranée auprès des pouvoirs publics. En octobre 2023, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a adopté à l'unanimité une déclaration demandant officiellement à la France de « reconnaître la mer Méditerranée centrale et d'autres théâtres de crise humanitaire en haute mer

(1) Données de l'OIM – Missing migrants Project au 14 août 2026, publiées sur le site de l'association SOS Méditerranée.

(2) L'association a notamment reçu le prix de la Fédération internationale de sauvetage maritime (IMRF) en 2022 pour la « Contribution exceptionnelle de son équipe aux opérations de recherche et de sauvetage en mer », le prix de l'UNESCO Félix Houphouët Boigny pour la recherche de la paix en 2017, le Prix du citoyen européen 2016 décerné par le Parlement européen, ou encore une mention spéciale du prix des droits de l'Homme de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) en 2024.

comme espaces humanitaires » ⁽¹⁾. La reconnaissance juridique de l’Océan comme un espace humanitaire figure parmi les Engagements de Nice pour l’Océan, pris lors de la Conférence des Nations unies sur l’Océan (UNOC3) organisée en juin 2025 ⁽²⁾.

En l’absence de financements étatiques ou européens, la possibilité de bénéficier de subventions versées par des collectivités territoriales est importante, sinon vitale, pour la survie de l’association et la poursuite de ses missions.

Votre rapporteur, M. Éric Martineau, considère donc qu’il n’est pas opportun de revenir sur la possibilité pour les collectivités territoriales de financer des associations humanitaires, ouverte par le législateur il y a près de vingt ans.

3. Les financements européens et internationaux sont complémentaires

a. L’Union européenne

En complément des financements nationaux, les associations peuvent également bénéficier de fonds versés par les institutions de l’Union européenne, selon plusieurs modalités.

Les associations réalisant des actions d’accompagnement auprès de personnes migrantes peuvent bénéficier du **Fonds asile, migration, et intégration (FAMI)** qui porte sur 3 thématiques (ou « objectif spécifique », selon la terminologie retenue par la Commission européenne) : l’**asile**, la **migration légale** et l’**intégration** et enfin le **retour**.

Les associations peuvent être cofinancées au titre des deux premiers sujets (asile, migration légale et intégration).

La particularité des appels à projets du FAMI est qu’ils peuvent bénéficier à des structures privées, mais également à des structures publiques : en fonction des appels à projets publiés et des entités éligibles, différentes structures peuvent ainsi déposer un dossier de demande de subvention.

Plusieurs situations sont envisageables :

– premièrement, le FAMI peut **bénéficier directement à des projets portés par des associations** ;

– deuxièmement, le FAMI peut financer des **projets portés par des associations en partenariat avec des collectivités**, par exemple dans le cas de contrats territoriaux d’accueil et d’intégration (CTAI, voir *supra*) ;

(1) Déclaration relative au sauvetage des migrants naufragés (D – 2023 – 4).

(2) Voir le document « [Les engagements de Nice pour l’Océan](#) », publié sur le site du ministère chargé de l’écologie.

– troisièmement, le FAMI peut soutenir des **projets portés par l'État** – qui, *in fine*, bénéficient souvent à des associations *via* des procédures de marchés publics.

Selon les cas, le circuit de financement diffère : dans le premier cas, les fonds européens sont versés à la structure ayant déposé la demande de subvention. Dans le deuxième cas, celui d'un partenariat, les fonds européens sont versés à la structure cheffe de file qui reverse ensuite, la part correspondante à chacun de ses partenaires. Enfin, dans le cas où les projets sont portés par l'État, les crédits européens sont versés à la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, qui est l'autorité de gestion du FAMI en France, qui le reverse ensuite aux associations bénéficiaires des marchés publics, *via* le programme budgétaire concerné (les programmes 303 ou 104, selon la nature du projet).

Le FAMI dispose d'un budget total de 9,882 milliards d'euros pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2027, qui correspond à la durée du **cadre financier pluriannuel** de l'Union européenne.

Le Fonds « Asile, migration et intégration » (2021-2027)

Le FAMI est établi par le règlement (UE) 2021/1147. Il vise à contribuer à la gestion efficace des flux de migration et à aider à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de politiques communes d'immigration et d'asile de l'Union européenne.

Il fait partie des fonds institués par l'UE au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union, parmi lesquels figurent également le Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (FIRS, règlement (UE) 2021/1148) et le Fonds pour la sécurité intérieure (règlement (UE) 2021/1149). Le FAMI est le seul fonds concerné par le cofinancement d'associations œuvrant à l'accompagnement des personnes migrantes.

Le FAMI dispose d'un budget de 9,9 milliards d'euros pour la période 2021-2027, dont 6,3 milliards sont alloués aux programmes des États membres et 3,6 milliards au « mécanisme thématique », lequel comprend plusieurs éléments (des actions spécifiques, des actions de gestion directe au niveau européen, une aide d'urgence, la relocalisation et la réinstallation, et le réseau européen des migrations).

Ce montant est réparti entre les États membres, selon plusieurs principes. Les États membres reçoivent un montant fixe au début du programme, et le reste de l'allocation est divisé entre ses différents objectifs (35 % pour l'asile, 30 % pour la migration légale et l'intégration, 35 % pour la migration illégale et les rapatriements).

Le FAMI octroie par ailleurs un montant forfaitaire aux États membres dans certains cas (pour chaque personne admise à la réinstallation, pour chaque personne admise dans le cadre de l'admission humanitaire, et pour chaque candidat ou bénéficiaire de la protection internationale, transféré d'un État membre vers un autre).

L'attribution des financements européens aux associations est réalisée par le biais d'appels à projets. Ceux-ci sont publiés par la DGEF en tant qu'autorité de gestion du FAMI. Les projets doivent d'abord répondre à des critères de recevabilité et d'éligibilité. Ils sont ensuite examinés par le bureau des fonds européens placé au

sein de la DGEF, et présentés en comité de programmation, qui émet un avis et définit, le cas échéant, un montant de subvention. Le montant définitivement versé est susceptible de varier en fonction du niveau de réalisation du projet, de la vérification des dépenses éligibles au regard de la réglementation européenne et des corrections apportées par d'éventuels audits.

Entre 2021 et 2026, d'après la DGEF, **95 millions d'euros** ont fait l'objet d'un conventionnement avec le fonds, et **27 millions ont déjà été versés**. 72 structures « chef de file » ont été subventionnées.

Concernant la précédente programmation pluriannuelle (2014-2020), les montants étaient du même ordre de grandeur : 90,9 millions d'euros ont fait l'objet d'un conventionnement, 33,3 millions ont été effectivement versés (des paiements peuvent avoir lieu après la fin de la période de programmation), 93 structures « chef de file » ont été subventionnées.

b. Les organisations internationales

Des organisations internationales peuvent également contribuer au financement d'associations accompagnant les personnes migrantes.

Il s'agit par exemple du **Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), créé par l'Assemblée générale des Nations unies** en 1950, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, afin d'aider les millions de personnes qui avaient perdu leur foyer.

Le HCR ne dispose pas de fonds ou d'enveloppe spécifiquement dédiée aux associations. **L'ensemble des ressources est alloué en fonction des besoins humanitaires.**

L'agence établit chaque année son budget sur la base des besoins, en fonction, notamment, du nombre projeté de personnes déplacées de force et apatrides. Elle donne la priorité aux actions jugées les plus efficaces pour obtenir des résultats concrets, en fonction du budget disponible, ainsi que des partenaires également engagés.

Certains partenaires reçoivent des fonds du HCR pour mettre en œuvre des projets spécifiques, formalisés par des accords de partenariats. Ils sont responsables de l'utilisation efficace des ressources et de l'obtention des résultats convenus.

Ce dispositif est complété par des petites subventions locales, plafonnées et simplifiées (« *grant agreements* », plafonnés à 12 000 dollars américains par an, selon un mécanisme établi en 2021), qui visent à favoriser un engagement inclusif et communautaire, par exemple des organisations dirigées par des femmes, par des jeunes, par des réfugiés. Des fonds spécifiques, destinés, par exemple, à des projets innovants, sont également accessibles lors d'appels à projets globaux.

Pour être éligible à ces financements, toute association doit remplir plusieurs conditions tenant à ses objectifs, sa capacité opérationnelle et financière et son respect des standards internationaux. Le projet fait généralement l'objet d'une procédure de sélection transparente, et est étudié par des équipes internes pluridisciplinaires, par un comité interne spécialisé, par les responsables du HCR. Il fait ensuite l'objet d'une procédure de suivi visant à garantir la bonne utilisation des fonds.

En France, de 2021 à 2025, le HCR a financé 3 associations, pour un montant total annuel moyen de 73 700 euros (La Cimade, Anafé, Institut international des Droits de l'Homme – Fondation René Cassin).

Le HCR a également distribué de 2023 à 2025 un total de 44 600 euros à 5 associations dirigées par des réfugiés.

En 2026, le HCR ne finance plus aucune association en France, compte tenu de la réduction de ses financements et des ressources plus limitées qui en découlent.

C. UNE CONNAISSANCE INCOMPLÈTE DES FINANCEMENTS, AU DÉTRIMENT DE LEUR COORDINATION ET DE LEUR CONTRÔLE

Les financements dont bénéficient les associations qui interviennent au bénéfice des personnes migrantes prennent des formes juridiques variées et font intervenir de multiples personnes publiques.

Dans ce cadre, **la mission considère que le renforcement de la transparence financière concernant les financements associatifs est essentiel**, afin de permettre un réel contrôle démocratique de l'utilisation des deniers publics, d'assurer une cohérence dans la mise en œuvre de l'action publique, et de renforcer la portée des contrôles conduits par l'administration.

La mission formule trois séries de recommandations visant à **développer la coordination administrative et le pilotage des financements associatifs (a)**, à **approfondir la transparence financière et l'information du Parlement (b)**, et à **renforcer la portée des contrôles réalisés** en procédant à l'évaluation des financements assurés et en partageant les résultats avec l'ensemble des financeurs publics (c).

1. Développer la coordination administrative et le pilotage des financements associatifs

La mission d'information considère que la multiplicité des financeurs publics, tant au sein de l'administration de l'État que des collectivités territoriales, présente un risque non-négligeable de surfinancement des actions d'accompagnement des personnes migrantes.

Dans la réponse écrite transmise à la mission d'information, la direction du budget rappelait que le nombre important d'associations recevant des financements publics s'expliquait par le caractère déconcentré et local de la mise en œuvre de la politique publique, mais que cette situation pouvait entraîner un « **risque de dispersion des interventions** ». La mission d'information considère en effet que l'accumulation d'initiatives parallèles, insuffisamment coordonnées, poursuivant des objectifs complémentaires mais distincts, peut conduire à un éparpillement des ressources, et ce faisant à un affaiblissement de l'action publique.

Par ailleurs, la mission d'information a constaté que certains dispositifs faisaient l'objet de **cofinancements** de la part de plusieurs administrations, comme par exemple dans le cas des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration signés avec les collectivités territoriales. La pratique du cofinancement s'explique par le partage des compétences entre administrations publiques, par la volonté des financeurs de limiter leurs contributions dans un contexte budgétaire difficile, ou encore par la stratégie des associations elles-mêmes qui peuvent chercher à diversifier leurs sources de financement.

Dans la revue de dépenses sur les associations réalisées en mai 2025 ⁽¹⁾, l'inspection générale des finances relevait toutefois que la pratique du cofinancement présentait le **risque** de conduire à un surfinancement des actions conduites par les associations et de déresponsabiliser les financeurs concernant les diligences et les contrôles qu'ils doivent réaliser, et à générer des surcoûts administratifs, tant au sein des associations (qui doivent remplir de multiples dossiers de candidature et de reddition de comptes) ⁽²⁾ que des services financeurs (qui procèdent à leur instruction et à leur contrôle).

Des objectifs de politique publique identiques peuvent par ailleurs être poursuivis par des personnes publiques différentes, et faire l'objet de financements parallèles. Ainsi, et comme elle l'a détaillé dans la partie B du présent II, la mission d'information a par exemple identifié qu'en matière d'accès au droit, des subventions pouvaient être versées par l'État (ministère de la justice), par ses opérateurs (ANCT), ainsi que par des collectivités territoriales (Ville de Paris).

Certaines associations font ainsi l'objet de financements multiples. Ainsi, d'après la plateforme « data.subvention », et au titre des seules subventions de l'État, l'association La Cimade a reçu des subventions à hauteur de 2,6 millions d'euros, relevant de 11 programmes budgétaires et de 8 ministères différents, ainsi que du FDVA.

(1) *Inspection générale des finances*, Revue des dépenses publiques en direction des associations, mai 2025.

(2) *Dans la contribution écrite transmise à la mission d'information, l'association Foyer Notre-Dame relevait : « Par ailleurs, la réponse aux appels à projets (AAP) représente une charge administrative particulièrement importante. Le temps mobilisé pour la veille, la constitution des dossiers et leur suivi peut être estimé à près de 2 équivalents temps plein (ETP) à l'échelle de l'association. Cette mobilisation de ressources internes constitue un coût indirect significatif. [...] En termes d'ordre de grandeur, les coûts administratifs liés à l'accès et à la gestion des financements publics peuvent être estimés à plusieurs pourcents des montants perçus. »*

En matière d'intégration, la Cour des comptes relevait de son côté, dans l'enquête remise en février 2024 à la commission des finances du Sénat, que « *les prestations offertes dans le cadre du [contrat d'intégration républicaine] et celles financées dans les préfectures par les crédits déconcentrés du programme 104 peuvent concerner les mêmes publics, pour les mêmes finalités, faute d'une coordination suffisante entre les services déconcentrés et les directions territoriales de l'Ofii* » et concluait que « **le risque de doublon demeure élevé** » ⁽¹⁾.

Plus généralement, au cours des nombreuses auditions qu'elle a conduites, la mission d'information a constaté que **les différents financeurs travaillaient encore très largement en silo**, et étaient peu amenés à **partager les informations dont ils disposaient au-delà de leur direction ministérielle d'appartenance**.

Si des échanges peuvent être organisés entre les administrations de l'État compétentes sur les sujets qu'elles peuvent avoir commun, à l'échelle nationale ou au niveau local, et que les dossiers de demande de subvention demandent généralement de préciser les autres financements publics reçus par l'organisme bénéficiaire, cet aspect ne fait pas l'objet d'un véritable suivi de la part des administrations publiques.

Elle considère que plusieurs mesures complémentaires doivent impérativement être mises en œuvre.

La mission d'information recommande d'abord d'étendre les obligations de transparence pesant sur les administrations, en imposant la **publication, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, des données essentielles de l'ensemble des subventions, dès le premier euro**, et non des seules subventions supérieures à 23 000 euros, qui faisaient l'objet d'une convention. Cette modification suppose de modifier l'article 10 de la loi « DCRA » du 12 avril 2000 ⁽²⁾.

Si cette obligation est d'ores et déjà remplie par les administrations de l'État, dans le cadre du jaune budgétaire « *Effort financier de l'État en faveur des associations* », les autres administrations publiques, et notamment les collectivités territoriales, n'y sont pas soumises.

(1) *Cour de comptes*, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, décembre 2024.

(2) *Dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et du décret n°2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention*

Recommandation n° 6 : Imposer la publication, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, des données essentielles de l'ensemble des subventions, dès le premier euro.

La mission d'information a identifié des difficultés particulières dans l'accès aux informations relatives aux financements versés aux associations par les collectivités territoriales (*voir le 2 du B du présent II*). Elle insiste sur la nécessité de concentrer les efforts sur ces administrations.

À l'occasion de la préparation d'un nouveau projet de loi destiné à lutter contre l'entrisme et le séparatisme, le Gouvernement a annoncé qu'y figurerait un article relatif au développement d'un registre national visant à recenser toutes les subventions publiques versées par l'État, les collectivités territoriales et les EPCI à des associations, afin d'assurer une transparence accrue ⁽¹⁾.

La mission d'information soutient cette initiative, qui permettra de centraliser dans une base de données unique les informations relatives aux subventions versées par l'ensemble des administrations publiques, et notamment par les collectivités territoriales. Afin d'en faciliter le suivi par l'ensemble des financeurs, la mission d'information recommande de **relier les données contenues dans ce nouveau registre avec la plateforme « data.subvention »**, présentée *supra* ⁽²⁾, ce qui permettra aux services instructeurs de connaître l'ensemble des subventions reçues par une association.

Il appartiendra à la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) de faire connaître ce dispositif et d'en encourager l'usage auprès des services instructeurs, au sein des ministères comme des collectivités.

La mission d'information recommande toutefois d'aller plus loin, et d'étendre le champ des informations contenues dans ce nouveau registre au-delà des seules subventions. En effet, afin d'assurer la meilleure visibilité possible des financements associatifs, il convient d'y intégrer **l'ensemble des versements réalisés par les administrations publiques**, et donc d'y ajouter les paiements effectués sur le fondement de **marchés publics** ainsi que les **dotations globales de fonctionnement**.

Recommandation n° 7 : Faire de la plateforme « data.subvention » un registre véritablement exhaustif, permettant, au-delà des seules subventions, de retracer l'intégralité des financements associatifs versés par les administrations publiques et notamment des collectivités territoriales, et en encourager l'usage.

(1) « *Projet de loi « Entrisme et séparatisme » : des mesures qui suscitent des interrogations chez les maires* », lettre Maire-info, [édition du 5 mai 2026](#).

(2) *Voir le ii du a du 2 du B du présent II.*

La mission d'information recommande enfin de renforcer la coordination entre les financeurs, en systématisant les échanges.

La mission d'information suggère premièrement qu'un **chef de file interministériel** soit désigné pour chaque politique publique reposant de manière significative sur le financement d'associations, comme le proposait l'inspection générale des finances dans la revue de dépenses précitée ⁽¹⁾.

La mission d'information considère que ce chef de file devrait être chargé de s'assurer de la cohérence des financements versés aux associations par les différents ministères, et d'établir des lignes directrices en la matière, afin notamment d'éviter le risque de surfinancement. Il aurait également pour mission de suivre les financements relevant des collectivités territoriales.

Des échanges réguliers devraient par ailleurs être organisés régulièrement entre les différents financeurs, et cela à tous les niveaux de mise en œuvre de la politique publique (au sein de l'administration centrale, entre administrations et opérateurs, entre administrations centrales et déconcentrées, et au niveau local, en associant les collectivités territoriales).

En ce qui concerne la politique d'immigration, d'asile et d'intégration, **il apparaît naturel que ce chef de file interministériel soit désigné au sein de la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur.**

Il pourrait s'agir du délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés (Diair), qui participe à la « *coordination des actions des différents ministères concourant à une intégration durable* » des personnes réfugiées ⁽²⁾, et dont les fonctions sont exercées depuis le mois d'avril 2026 par le directeur de l'intégration et de l'accès à la nationalité (Dian) ⁽³⁾.

La mission d'information suggère que le chef de file soit informé, par exemple par le biais d'un module spécifique qui serait développé dans l'application « data.subvention », dès lors qu'une administration publique finance une association réalisant des actions d'accompagnement des personnes migrantes.

(1) *Inspection générale des finances*, Revue des dépenses publiques en direction des associations, mai 2025, page 31.

(2) Article 2 du décret n° 2018-33 du 22 janvier 2018 instituant un délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés.

(3) Décret n° 2026-267 du 10 avril 2026 modifiant le décret n° 2018-33 du 22 janvier 2018 instituant un délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés.

Recommandation n° 8 : Désigner, au sein de la direction générale des étrangers en France (DGEF), un chef de file interministériel en charge de la coordination des financements associatifs destinés à l'accompagnement des personnes migrantes.

2. Approfondir la transparence financière et l'information du Parlement par la publication de rapports exhaustifs

La mission d'information considère par ailleurs que le renforcement de la transparence financière et l'information du Parlement concernant les financements associatifs sont nécessaires afin de permettre un réel contrôle démocratique de l'utilisation des deniers publics.

Elle recommande d'abord d'enrichir les informations transmises chaque année au Parlement dans le cadre du jaune budgétaire « *Effort financier de l'État en faveur des associations* », afin que celui-ci intègre **l'ensemble des financements versés par les opérateurs de l'État** ⁽¹⁾.

Recommandation n° 9 : Étendre le champ du jaune budgétaire « *Effort financier de l'État en faveur des associations* » aux financements versés par les opérateurs de l'État.

La mission d'information considère par ailleurs que les **informations relatives aux financements de toutes natures versés aux associations par les collectivités territoriales** doivent également être rendues accessibles, sur le modèle du jaune budgétaire précité, qui consiste en un rapport « littéraire » complété par un jeu de données facilement exploitable.

Eu égard à la précision des données concernées, et au fait que celles-ci ne se rapporteraient pas aux dépenses de l'État mais à celle des collectivités territoriales, il serait peu pertinent de prévoir leur transmission dans le cadre d'une annexe au projet de loi de finances. La mission d'information suggère donc de prévoir un dispositif spécifique.

Recommandation n° 10 : Prévoir une transmission annuelle au Parlement des informations relatives aux financements de toutes natures versés aux associations par les collectivités territoriales, sur le modèle du jaune budgétaire relatif aux financements de l'État.

(1) C'est-à-dire les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Enfin, la mission d'information recommande de compléter l'actuel **document de politique transversale (ou « orange budgétaire ») relatif à la politique française de l'immigration et de l'intégration** ⁽¹⁾.

Dans sa forme actuelle, ce document synthétise les crédits de l'État, relevant des différents programmes budgétaires concernés par cette politique, au-delà de la seule mission *Immigration, asile et intégration*.

La mission d'information propose d'enrichir le contenu de ce document afin d'y faire figurer :

– d'une part, les informations relatives aux versements réalisés au bénéfice des associations qui accompagnent les personnes migrantes ;

– d'autre part, les informations relatives aux financements apportés par les collectivités territoriales, l'Union européenne et les organisations internationales à cette politique.

Recommandation n° 11 : Enrichir le document de politique transversale « *Politique française de l'immigration et de l'intégration* » afin d'y intégrer les financements associatifs, ainsi que les financements apportés par les collectivités territoriales, l'Union européenne et les organisations internationales.

3. Renforcer la portée des contrôles réalisés en procédant à l'évaluation des financements assurés et en partageant les résultats avec l'ensemble des financeurs publics

Au cours de ses travaux, la mission d'information s'est intéressée aux modalités de contrôle par les administrations publiques des subventions versées ⁽²⁾. Elle a donc souhaité connaître les outils utilisés et les pratiques mises en œuvre par les administrations.

La direction générale des étrangers en France (DGEF) a ainsi indiqué à la mission d'information que : « ***L'administration dispose de plusieurs leviers pour s'assurer du respect [du cadre légal et réglementaire applicable aux subventions].*** »

(1) L'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 dispose : « I. – Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente. Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes : [...] 12° Politique française de l'immigration et de l'intégration ; [...] »

(2) Concernant le contrôle des structures de premier accueil, des missions d'assistance juridique dans les centres de rétention administrative, et des associations titulaires des marchés « Agir », qui font l'objet de marchés publics, et le contrôle des actions d'hébergement, qui sont majoritairement financés par le biais de dotations globales de financement, les conclusions de la mission sont présentées dans la partie III du présent rapport.

Les services instructeurs et ordonnateurs ont l'obligation de vérifier, lors de l'attribution des financements puis à chaque versement, que les conditions prévues par les textes et les stipulations contractuelles sont respectées. Les associations doivent produire les pièces justificatives nécessaires ainsi que les documents budgétaires et comptables permettant de rendre compte de l'utilisation des crédits publics. Les services déconcentrés assurent également un suivi de l'exécution des missions financées, au travers d'analyses sur pièces, de dialogues de gestion réguliers avec les opérateurs et, le cas échéant, de contrôles sur place » ⁽¹⁾.

La DGEF indiquait ainsi qu'en 2025, **162 contrôles ont été effectués par les services déconcentrés sur les actions lauréates des appels à projets régionaux et départementaux du programme 104**. Ces contrôles, qui ont porté sur près de 25 % des crédits mobilisés dans ce cadre, ont donné lieu à **2 décisions de reversement partiel des financements de l'État et à 14 constats d'atteinte partielle des objectifs fixés** avec, le cas échéant, des demandes d'ajustement. **Aucun financement n'a été retiré pour un motif lié à des atteintes aux valeurs de la République et de laïcité.**

Plus généralement, la DGEF précisait que les associations retenues « *disposent d'une expertise reconnue et d'un savoir-faire dans les missions qui leur sont confiées. Dans ce contexte, les manquements aux obligations prévues par les conventions de financement ou les marchés publics demeurent exceptionnels. En pratique, ces situations sont très rares. Les principales difficultés rencontrées au cours des dernières années ont davantage concerné certains retards dans l'ouverture de places d'hébergement, notamment dans le contexte de la forte montée en charge des capacités d'accueil entre 2016 et 2023. Ces retards résultaient essentiellement de difficultés objectives d'accès au foncier ou à l'immobilier dans les territoires les plus tendus, ainsi que de difficultés de recrutement, largement partagées par les acteurs de la branche associative sanitaire, sociale et médico-sociale. Les opérateurs concernés en informaient les services déconcentrés de l'État, qui assuraient un suivi régulier de l'avancement des projets afin d'identifier les solutions les plus adaptées* ». La DGEF expliquait également le faible nombre de situations de manquement par la « *qualité du dialogue de gestion entretenu entre les services de l'État (Ddets, Dreets et SGAR) et les associations gestionnaires. Ce pilotage de proximité permet d'identifier rapidement les difficultés rencontrées et de mettre en œuvre, lorsque cela est nécessaire, des mesures correctrices avant qu'elles ne conduisent à des situations susceptibles de justifier des sanctions financières ou des reprises de financement* ».

Lors du déplacement de la mission d'information à la préfecture du Loiret, les services de la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités ont indiqué qu'un contrôle sur place annuel était systématiquement réalisé lorsqu'une subvention était versée. Dans le cas, par exemple, d'une formation, il pouvait s'agir

(1) Réponse écrite transmise à la mission.

de la présence d'un agent de la préfecture lors de la remise des certificats aux personnes ayant été formées.

La mission d'information rappelle toutefois que l'étendue du contrôle que peut réaliser la personne publique qui a attribué une subvention est limitée par la nature même de cette modalité de financement, telle qu'elle est définie par la loi. Comme cela a été rappelé *supra*, l'initiative, la définition et la mise en œuvre appartiennent à l'association, non à la personne publique. Le contrôle vise prioritairement à s'assurer que l'action financée a été effectivement réalisée, et que les dépenses sont conformes à l'objet de la subvention.

Dans le rapport de décembre 2024 précité, la Cour des comptes insistait les **limites inhérentes au cadre juridique applicable à la subvention**, à l'occasion de l'analyse des modalités de financement de certains établissements hébergeant des demandeurs d'asile. Si ce cadre présente l'avantage de la souplesse et de l'annualité, et n'impose pas à la puissance publique de s'engager sur plusieurs exercices, la Cour relevait que *« la prestation est d'autant plus difficile à définir précisément qu'elle est financée par subvention. Dès lors, les possibilités de contrôle sont, elles aussi, plus restreintes, quand bien même les services de l'État s'attachent à l'exercer au travers des dispositions prévues dans les conventions et relatives à l'attestation du service fait »*. S'agissant des subventions versées en matière d'intégration, la Cour relevait un *« suivi lacunaire des crédits déconcentrés »* et soulignait l'absence *« d'audits des structures, en raison d'autres priorités données aux moyens disponibles en administration centrale comme en service déconcentré »* ⁽¹⁾.

Surtout, si les différents services entendus par la mission d'information ont insisté sur le contrôle du service fait et de la bonne transmission des justificatifs prévus par la loi, **les contrôles réalisés par les financeurs semblent rester assez formels, sans véritable appréciation de l'impact de l'action subventionnée, et sans évaluation de ses résultats**, au-delà de la simple atteinte des indicateurs inscrits dans la convention.

Ce constat rejoint celui, plus général, formulé par l'inspection générale des finances dans la revue de dépenses sur les associations réalisée en mai 2025 : celle-ci relevait que la pratique de l'évaluation était *« quasiment inexistante »*, alors même qu'elle seule *« permet de connaître les résultats de l'action financée vis-à-vis des publics visés et donc sa pertinence, et permet de comparer les actions menées par les différentes associations, et d'identifier les plus à même de produire des résultats. En outre, l'évaluation peut permettre de mesurer les coûts sociaux évités par l'intervention de l'association, notamment dans certains domaines (insertion, prévention-santé, accès au logement) »* ⁽²⁾.

(1) *Cour des comptes*, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, décembre 2024.

(2) *Inspection générale des finances*, Revue des dépenses publiques en direction des associations, mai 2025, page 33.

De son côté, dans son rapport d'observations définitives portant sur l'association *Coallia* (qui constitue la première association bénéficiaire de financements au titre de la mission *Immigration, asile et intégration*), la Cour des comptes relevait que « *les services de l'État font également preuve d'un faible intérêt sur la mesure de l'efficacité des moyens financiers qu'ils allouent et la réalité de leur usage. L'État ne s'est pas donné les moyens de connaître la situation financière réelle de l'association. L'efficacité de la réponse aux besoins n'est pas davantage étudiée. Certes l'association répond souvent rapidement aux demandes des administrations, mais sa réactivité ne peut être la seule qualité à prendre en compte. Les financeurs publics devraient rapidement engager un dialogue beaucoup plus exigeant avec Coallia et réclamer des informations portant sur la qualité des actions mises en œuvre* » ⁽¹⁾.

La mission d'information ne peut que recommander aux administrations d'intensifier les contrôles sur les associations bénéficiaires de subventions, et de développer la pratique de l'évaluation des actions financées, au-delà du respect formel des objectifs fixés dans la convention, sur la base d'objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Recommandation n° 12 : Renforcer les contrôles des associations subventionnées et développer la pratique de l'évaluation des actions financées.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, considère que les contrôles pourraient être renforcés sans charge nouvelle. Elle suggère d'adjoindre aux comptes rendus administratifs et financiers une brève annexe, dont le format serait normalisé ; cette annexe contiendrait des résultats des actions financées, mesurés par des indicateurs précis, et qui feraient l'objet de sondages contradictoires. Cette annexe devrait être alimentée automatiquement par les systèmes d'information existants, partout où cela est possible. Votre rapporteure rappelle notamment que les crédits européens obéissent depuis longtemps à une architecture de contrôle à plusieurs niveaux.

La mission d'information a par ailleurs pris connaissance du fait que plusieurs systèmes d'information (SI) étaient actuellement utilisés par les administrations de l'État pour instruire et suivre les demandes de subvention. Il s'agit notamment des SI « **Osiris** » et « **Dauphin** ».

(1) Association *Coallia*. Exercices 2016-2021, rapport d'observations définitives, 4 octobre 2023, [page 42](#).

Les systèmes d'information permettant de gérer les demandes de subvention

Le Compte Asso (LCA) est un outil qui centralise et facilite la réalisation des démarches administratives des associations. La connexion au répertoire national des associations et aux données de l'Insee offre aux 750 000 utilisateurs un pré-remplissage des formulaires qu'ils ont à compléter. LCA permet actuellement de s'immatriculer à l'Insee, de valider les déclarations d'activité des bénévoles, de solliciter le remboursement des Pass'sport accordés aux jeunes adhérents, de compléter et transmettre une demande de subvention à une administration partenaire, et de saisir ses comptes rendus financiers. Il permettra prochainement de demander un agrément ou un label.

Pour instruire les demandes de subventions, les agents sont équipés de la solution de gestion des subventions dénommée **Osiris**. Cette solution dématérialisée permet aux agents de télécharger une demande envoyée depuis Le Compte Asso, de gérer dossier et la mise en paiement, la correspondance avec les bénéficiaires, et l'édition automatisée des actes juridiques. Cette solution informatique vise également à éviter à chaque étape les doubles saisies, en prévoyant par exemple que certaines opérations se déversent automatiquement dans Chorus, plateforme qui assure les opérations comptables et budgétaires de l'État.

Dans le secteur de la politique de la ville, les associations sont invitées à saisir leur demande de subvention via l'outil **Dauphin**, géré par l'ANCT, qui est spécifique aux aides ayant plusieurs porteurs de projets (État et collectivités territoriales). Cet outil a été raccordé en 2025 à Osiris.

Source : Djepva.

La direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) du ministère chargé de la vie associative a indiqué à vos rapporteurs que **le recours à l'application Osiris était en progression régulière** : 120 000 dossiers de subvention y ont ainsi été gérés en 2025, en progression régulière, de 10 % à 15 % par an.

Osiris est actuellement utilisé par différentes administrations : la Djepva, la direction des sports, l'Agence nationale du sport, l'ANCT, la direction générale des outre-mers (DGOM), la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), les directions des ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ainsi que les services en charge de la protection de l'environnement.

La généralisation d'une plateforme commune permettant l'instruction et le suivi des demandes de subvention permettra à l'ensemble des services instructeurs de disposer d'une meilleure visibilité sur l'état des demandes de subvention.

Une telle plateforme pourrait par ailleurs constituer le socle outil de suivi exhaustif des contrôles *a posteriori* de l'emploi des subventions versées. En plus des pièces justificatives pourraient y figurer des informations relatives aux

contrôles sur pièces ou sur place réalisés par les services instructeurs, aux éventuels constats d'irrégularité, ainsi qu'aux suites données aux contrôles (remboursements de subventions, sanctions, etc.).

Recommandation n° 13 : Généraliser une plateforme commune permettant non seulement d'instruire et de gérer les demandes de subvention, mais également de partager, avec l'ensemble des services instructeurs, les informations relatives aux justificatifs et aux contrôles réalisés par les administrations publiques ayant accordé des financements.

Vos rapporteurs considèrent enfin qu'afin d'assurer une meilleure connaissance de l'action des services de l'État, un bilan statistique et qualitatif des contrôles des associations réalisés par les services des préfectures devrait figurer au sein du rapport d'activité publié chaque année par les préfectures de département comme par les préfectures de région ⁽¹⁾.

Recommandation n° 14 : Publier dans le rapport spécial du préfet un bilan statistique et qualitatif des contrôles des associations réalisés chaque année par les services déconcentrés de l'État.

*

* *

(1) Article L. 3121-26 du code général des collectivités territoriales pour les préfectures de département et L. 4132-27 du même code pour les préfectures de région.

DEUXIÈME PARTIE : ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE, HÉBERGEMENT, INTÉGRATION ET ASSISTANCE JURIDIQUE EN RÉTENTION : DES MISSIONS STRUCTURANTES CONFIÉES AUX ASSOCIATIONS

Les associations assurent, pour le compte de l'État ou de ses opérateurs, une part essentielle de la mise en œuvre de la politique de l'immigration, de l'asile et de l'intégration. Elles interviennent à chacune des étapes du parcours des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale, depuis le premier accueil jusqu'à l'accès au logement et à l'emploi, mais également auprès des étrangers placés en rétention administrative, afin de garantir l'exercice effectif de leurs droits.

La mission d'information a choisi d'examiner quatre dispositifs particulièrement représentatifs de cette délégation de missions de service public au secteur associatif : le premier accueil des demandeurs d'asile, leur hébergement et l'accompagnement qui y est associé, l'accompagnement vers l'intégration des primo-étrangers et des bénéficiaires de la protection internationale (I), puis l'information et l'assistance juridiques assurées dans les centres de rétention administrative (II).

I. LE PARCOURS FRAGMENTÉ DU DEMANDEUR D'ASILE REPOSE SUR TROIS PRINCIPAUX DISPOSITIFS DÉLÉGUÉS AU SECTEUR ASSOCIATIF

L'accompagnement social et administratif des personnes migrantes constitue aujourd'hui une composante essentielle de la politique de l'immigration, de l'asile et de l'intégration. Si l'État en définit les orientations et en assure le financement, sa mise en œuvre repose largement sur des associations, qui interviennent à chacune des étapes du parcours des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale. Cette organisation, construite progressivement au gré des évolutions de la politique publique, associe une diversité d'acteurs et de dispositifs dont les modalités de pilotage, de financement et d'évaluation demeurent hétérogènes.

À titre préliminaire, votre rapporteur, M. Éric Martineau, tient à souligner **la dimension humaine essentielle de cet accompagnement pour les personnes qui en bénéficient**. Pour reprendre les propos de M. David Coste, délégué interministériel à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (Dair), nombre d'entre elles expriment le souhait de « *rendre à la France ce qu'elle leur a donné, c'est-à-dire la sécurité* », mais aussi leur désir « *d'être utiles, de se reconstruire après les violences subies et, parfois, de retrouver une plus grande estime d'elles-mêmes* ».

La mission d'information s'est donc attachée à analyser successivement l'accompagnement assuré lors du premier accueil des demandeurs d'asile (A), celui réalisé dans le cadre des dispositifs d'hébergement (B), puis les modalités

d'accompagnement vers l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale (C).

A. L'ACCUEIL INITIAL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ASSURÉ PAR DES STRUCTURES ASSOCIATIVES AUX MISSIONS ÉTENDUES

Les 71 structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada) constituent le premier maillon du parcours du demandeur d'asile.

À l'origine centrées sur le pré-accueil et l'orientation vers le guichet unique pour demandeurs d'asile (Guda) (1), les Spada exercent aujourd'hui des missions beaucoup plus étendues au bénéfice des demandeurs d'asile qui n'obtiennent pas d'hébergement dans le cadre du dispositif national d'accueil (DNA) (2).

L'accompagnement assuré par les Spada est défini par un cahier des charges⁽¹⁾ qui détaille le contenu des prestations relatives au premier accueil (prestation A) et à l'accompagnement social et administratif (prestation B).

La gouvernance des Spada, qui repose sur un partage des responsabilités entre l'État, l'Ofii et les associations, présente plusieurs limites en matière de lisibilité et d'évaluation (3).

1. Le premier accueil du demandeur d'asile

● À son arrivée en France, le demandeur d'asile doit obtenir un rendez-vous dans une **structure de premier accueil des demandeurs d'asile** (Spada), gérée par une association dans le cadre d'un marché public passé par l'Ofii⁽²⁾.

Le pré-accueil en Spada (ou prestation A) doit permettre aux demandeurs de protection de s'informer de manière objective, dans une langue qu'ils comprennent, sur leurs droits et leurs obligations, et les conséquences de leurs choix. Dans la mesure du possible, un entretien individuel est accordé à chaque demandeur de protection, qui reçoit alors des explications sur la procédure de demande d'asile et les droits dont il bénéficie.

Parallèlement, la Spada peut alerter les agents de l'Ofii sur des situations de vulnérabilité pour que soient adaptées les conditions d'accueil et d'entretien au Guda et permettre d'identifier au plus tôt une place d'hébergement adaptée.

(1) *Le cahier des clauses particulières.*

(2) *Au regard du volume des flux en Île-de-France, le demandeur doit désormais obtenir un rendez-vous en SPADA via une plateforme téléphonique de l'Ofii. Hors Île-de-France, le demandeur peut se présenter directement à la SPADA de son lieu de résidence. Si le demandeur ne se présente pas en SPADA dans un délai de 90 jours à compter de son entrée en France, sa demande sera considérée comme tardive. Dans ce cas, les conditions matérielles d'accueil (CMA) lui sont refusées par l'Ofii et l'Ofpra peut statuer en procédure accélérée sur sa demande*

Lors de sa visite de la Spada de Paris géré par l'association France terre d'asile, vos rapporteurs ont pu constater la **pertinence du recours à une structure souple qui permet de recruter des compétences particulières. Un des agents d'accueil de la Spada pouvait s'exprimer en sept langues différentes.** Les rapporteurs ont également constaté la capacité de la structure à accompagner des personnes présentant des difficultés particulières, **comme une personne malentendante qui ne pouvait s'exprimer en langue des signes française et pour laquelle il a fallu trouver un interprète compétent.**

Bien que vos rapporteurs saluent la qualité du travail accompli par les personnels rencontrés au sein de cette structure, les données disponibles montrent que ce niveau de conformité n'est pas atteint de manière homogène sur l'ensemble du dispositif. D'après les données transmises par l'Ofii à vos rapporteurs, fondées sur les audits menés dans le cadre du marché 2022-2024, le taux moyen de conformité au cahier des clauses particulières s'élevait à 74 % sur l'ensemble des sites audités, ce qui atteste d'une réelle hétérogénéité des pratiques. En l'absence de données comparatives publiées par structure, il n'est toutefois pas possible d'apprécier dans quelle mesure les conditions observées à Paris sont représentatives de l'ensemble du réseau.

Lors du premier rendez-vous en Spada, le demandeur se voit délivrer des informations sur la procédure d'asile ainsi qu'une **convocation pour un rendez-vous en guichet unique des demandeurs d'asile (Guda)**, qui regroupe les services de la préfecture et de l'Ofii, permettant de faire enregistrer leur demande d'asile.

Déroulé du rendez-vous en Guda

Le rendez-vous en Guda se décompose en deux parties. Tout d'abord, le **rendez-vous préfecture** : un agent de préfecture contrôle l'identité du demandeur, classe sa demande d'asile (procédure normale, procédure accélérée ou procédure Dublin) et lui délivre une attestation de demande d'asile. À cette étape de la procédure, les empreintes du demandeur sont prises ⁽¹⁾.

Les services de la préfecture délivrent alors, si les conditions sont remplies, plusieurs documents : une attestation de demande d'asile qui autorise le séjour en France, un formulaire de demande d'asile à compléter et à renvoyer à l'Ofpra dans les 21 jours ainsi que des identifiants de connexion au portail de l'Ofpra. Enfin, le demandeur reçoit un guide du « demandeur d'asile » décrivant l'ensemble de la procédure d'asile ⁽²⁾, qui comporte notamment une liste des associations qui peuvent l'aider dans ses démarches.

Ensuite, le rendez-vous **Ofii** intervient : un agent de l'Ofii évalue les besoins et les vulnérabilités, présente les conditions matérielles d'accueil. Selon la situation de la personne, un agent de l'Office, décide de l'octroi de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) ⁽³⁾, et peut proposer un hébergement. En cas de saturation du dispositif d'accueil dans une région, l'Ofii peut réorienter une personne vers une autre région.

Vos rapporteurs observent que les difficultés rencontrées pour obtenir un rendez-vous dans le cadre des demandes de titres de séjour ne se retrouvent pas dans les mêmes proportions pour l'accès aux Guda dans le cadre de la demande d'asile. Cette différence tend à montrer que les difficultés rencontrées avec l'Anef et les dispositifs dématérialisés de prise de rendez-vous déployés par les préfectures ne sont pas inhérentes à la dématérialisation elle-même et peuvent être surmontées par une organisation et un dimensionnement adaptés du service.

• **Après le passage au guichet unique, l'accompagnement des demandeurs d'asile peut se poursuivre.** Selon l'orientation de l'Ofii, et si le demandeur le souhaite, il est réalisé au sein du lieu d'hébergement de la personne, s'il s'agit d'un centre d'accueil pour demandeur d'asile (Cada) ou d'un lieu d'hébergement d'urgence pour demandeur d'asile (Huda). Si le demandeur n'est pas hébergé, **cet accompagnement sera assuré par une structure de premier accueil (Spada).**

(1) Ces empreintes permettent de vérifier l'enregistrement dans les systèmes d'information national et européen pour le suivi des données biométriques des candidats à des visas de court séjour, Visabio et Eurodac.

(2) Ministère de l'Intérieur, [Guide du demandeur d'asile](#).

(3) Son montant repose sur un forfait journalier et dégressif selon le nombre de personnes composant le foyer : 6,80 euros par jour pour une personne, 10,2 euros par jour pour deux personnes, 13,6 euros par jour pour trois personnes. Un montant supplémentaire de 7,4 euros par jour est ajouté si aucune place d'hébergement n'est attribuée à la personne.

LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES DE DEMANDE D'ASILE

L'article L. 121-17 du CESEDA permet le déploiement de **pôles territoriaux dénommés « France asile »**, sur l'ensemble du territoire français, après la mise en place de trois sites pilotes (Metz, Toulouse et Cergy)⁽¹⁾. Pour l'instant seul le pôle de Cergy a été mis en place pour les demandeurs d'asile qui résident dans le Val-d'Oise. Après le passage en SPADA, les demandeurs d'asile doivent se rendre à l'espace France asile, situé à Cergy, qui a ouvert ses portes le 19 mai 2025. Cet espace regroupe les services de la préfecture, de l'Ofii et de l'Ofpra et permet de procéder, dans un même lieu et successivement, à l'enregistrement de la demande d'asile, à l'ouverture des droits pour les demandeurs et à l'introduction de la demande devant l'Ofpra.

En **Guyane**, l'article R. 591-6 du CESEDA permet une adaptation des modalités de traitement de la demande d'asile par arrêté du ministre en charge de l'asile en cas d'augmentation significative du niveau de la demande d'asile constatée sur une période de trois mois, dans les conditions prévues par l'article R. 591-7 dudit code. Sur cette base juridique, le ministre de l'intérieur a activé l'application d'un régime procédural dérogatoire en Guyane par arrêté du 27 janvier 2026⁽²⁾, et ce jusqu'au 31 décembre 2026. Le demandeur d'asile dispose d'un délai de 7 jours, au lieu de 21, pour introduire sa demande auprès de l'Ofpra, qui doit en principe statuer dans un délai de 21 jours. La décision de l'Ofpra est remise en main propre à l'intéressé, au lieu d'être notifiée par voie postale. Par ailleurs, le délai de demande dite « tardive » pour demander l'asile sur le territoire guyanais est réduit à 60 jours, au lieu de 90 jours sur le reste du territoire français. En outre, en tant que région ultrapériphérique, si la Guyane se voit appliquer le droit de l'Union européenne, elle n'appartient pas à l'espace Schengen ni au système Dublin. Ainsi, le règlement « Dublin », prévoyant les règles de détermination de l'État membre responsable de l'instruction de la demande d'asile dans l'Union européenne, ne s'applique pas.

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

2. La domiciliation et l'accompagnement global des demandeurs non hébergés

Après l'enregistrement de la demande, les Spada peuvent poursuivre l'accompagnement tout au long de la procédure de demande d'asile pour les personnes qui le souhaitent et qui ne bénéficient pas d'un hébergement de l'Ofii dans le cadre d'une prestation dite « B » dans la nomenclature de l'Ofii.

Elles assurent la domiciliation des personnes et sont chargées de la distribution de leur courrier. Elles aident les demandeurs, qui le souhaitent, à

(1) Créé par l'article 62 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

(2) Arrêté du 27 janvier 2026 portant application de l'adaptation des modalités de traitement des demandes d'asile dans les conditions prévues à l'article R. 591-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

constituer leur dossier destiné à l'Ofpra et assurent la communication avec l'office. Conformément à l'article 8 de l'arrêté du 29 avril 2021 ⁽¹⁾, les opérateurs de Spada ont accès à une interface spécifique du compte numérique des demandeurs d'asile, qui permet à l'Ofpra de notifier les convocations aux entretiens et ses décisions.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, estime que l'arrêt de la domiciliation constitue une information nécessaire au suivi de la situation administrative de l'intéressé à l'issue de la procédure d'asile. Elle juge dès lors nécessaire de garantir que les arrêts de domiciliation enregistrés par les Spada sont portés à la connaissance de la préfecture compétente. À cette fin, le cahier des clauses particulières applicable aux Spada devrait prévoir explicitement, si tel n'est pas déjà le cas, les modalités selon lesquelles cette information est transmise à l'Ofii et à la préfecture compétente. Cette transmission s'inscrirait dans le cadre du parcours de fin de sortie pour les personnes déboutées de la demande d'asile qui fait l'objet de la recommandation n°32 (voir *infra*)

Les Spada assurent également l'ouverture des droits sociaux, facilitent l'accès aux soins, à la scolarisation des enfants et accompagnent les démarches administratives quotidiennes.

À titre d'illustration sur les 18 768 personnes pré-enregistrées pour le guichet-unique par la Spada de Paris dans lequel se sont rendus vos rapporteurs, 9 204 personnes ont été domiciliées, 802 personnes ont été aidées pour la constitution du dossier Ofpra.

Cette montée en charge des missions confiées aux Spada explique la place désormais centrale qu'elles occupent dans la politique d'asile, mais elle renforce également les exigences qui pèsent sur leur pilotage et leur évaluation.

3. Une répartition des responsabilités qui nuit à la lisibilité du dispositif et à son évaluation

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) conclut les marchés publics relatifs aux Spada avec des opérateurs, principalement associatifs, chargés de leur mise en œuvre ⁽²⁾. L'Office assure également leur financement par la dotation globale qui est versé à l'établissement par la mission budgétaire *Immigration, asile et intégration*. En revanche, l'État est chargé de la définition des missions de ces opérateurs.

L'analyse de ce dispositif met en évidence deux limites : une information publique insuffisante sur les moyens mobilisés et les résultats obtenus (i), ainsi qu'un pilotage dont l'organisation apparaît excessivement complexe (ii).

(1) Arrêté du 29 avril 2021 relatif aux caractéristiques et exigences techniques du procédé électronique mentionné à l'article R. 531-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) Article L. 121-1, 2° précisé par l'article R. 121-2 du CESEDA

a. Une information publique insuffisante sur les moyens et l'activité des Spada

● Les marchés Spada sont des marchés publics, conclus pour une période de trois ans, et reconductibles une fois pour une période d'un an. Les prestations sont définies dans un cahier des charges. Le marché en vigueur pour l'année 2025-2027 est réparti en quinze lots attribués à 7 associations différentes (voir tableau *infra*). Le **CASP** (Centre d'action sociale protestant) représente à lui seul **37 %** des crédits annuels pour la gestion des Spada d'Île-de-France.

RÉPARTITION DES FONDS ALLOUÉS DANS LE CADRE DU MARCHÉ SPADA EN COURS D'EXÉCUTION (2025-2027)

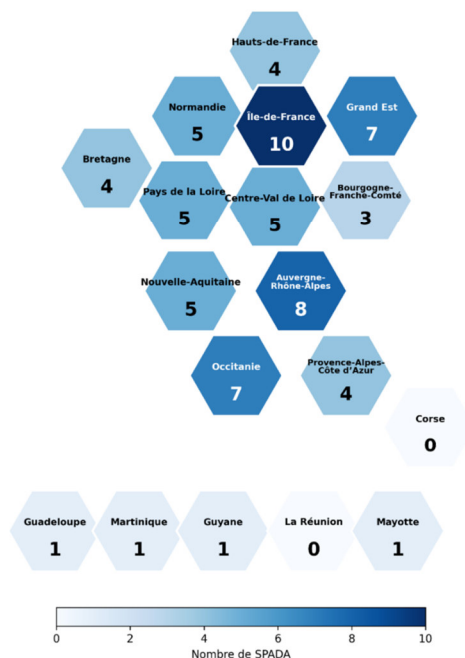
Association	Nombre de lots	Montant annuel moyen sur la période 2025-2027 (M€)	Part du total
Centre d'action sociale protestant (CASP)	1	16,41	37,0 %
Coallia	4	7,17	16,2 %
Forum réfugiés	2	7,01	15,8 %
France terre d'asile	3	5,81	13,1 %
Association du foyer Notre-Dame	1	3,28	7,4 %
Croix-Rouge française	3	2,80	6,3 %
CVH	1	1,89	4,3 %
Total	15	44,37	100 %

Source : réponses de l'Ofii

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, fait observer qu'un opérateur unique, le CASP, concentre 37 % des crédits annuels du marché national au titre d'un seul lot francilien. Cette concentration place la puissance publique dans une situation de dépendance : elle ne dispose, sur le territoire le plus tendu, d'aucune alternative immédiatement mobilisable en cas de défaillance ou de résiliation, ce qui affaiblit d'autant sa position dans la négociation comme dans l'application des pénalités.

La France compte 71 Spada dont 67 structures dans l'Hexagone, ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Mayotte et Martinique. L'Île-de-France apparaît comme la région la plus dotée avec **10 Spada**, devant Auvergne-Rhône-Alpes avec **8**, puis le Grand Est et l'Occitanie avec **7 chacune**. La Corse et La Réunion figurent à zéro car aucune Spada n'est mentionnée pour ces deux régions dans la liste officielle.

RÉPARTITION TERRITORIALE DES SPADA EN FRANCE



Note de lecture : nombre de structures par région. L'Île-de-France compte 10 Spada.

Source : commission des Lois d'après les données du ministère de l'intérieur, mars 2026.

- Interrogé sur l'évolution du nombre de personnes accompagnées, l'Ofii n'a communiqué que les données relatives à l'année 2025. Ainsi, les Spada ont assuré **le pré-accueil de 150 171 demandeurs d'asile en 2025** (prestation A) et **l'accompagnement social et administratif de 135 584 personnes non hébergées** (prestation B).

- Les dépenses consacrées aux Spada ont fortement progressé, passant de **25 millions d'euros en 2019 à 43,9 millions d'euros en 2025**, soit une hausse de près de **76 %**. Après une augmentation modérée entre 2019 et 2021, malgré le ralentissement des flux lié à la crise sanitaire, les crédits ont fortement accéléré entre 2021 et 2023 sous l'effet de la reprise des demandes d'asile, de l'accroissement des besoins d'accompagnement et de la hausse des coûts de fonctionnement des associations (masse salariale, inflation, loyers, interprétariat, numérique). Depuis 2024, les dépenses se stabilisent autour de **44 millions d'euros par an**.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES EXÉCUTÉES AU TITRE DES MARCHÉS SPADA

(en millions d'euros)

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
25	28,9	28,3	37,1	42,4	43,2	43,9

Source : Réponses de l'Ofii au questionnaire des rapporteurs

● **Vos rapporteurs déplorent la faiblesse des données publiques relatives aux marchés Spada.** Les marchés Spada étant financés par le truchement de la dotation pour charges de service public de l'Ofii, la documentation budgétaire n'indique pas leur montant annuel ⁽¹⁾. Aucune information régulière n'est fournie sur le nombre de personnes accompagnées. Les rapports d'activité de l'opérateur ne mentionnent pas non plus les moyens alloués à ces marchés.

Cela contraste avec les marchés gérés directement par l'État qui font eux l'objet d'une justification au premier euro au sein de la mission *Immigration, asile et intégration* avec des précisions sur le nombre de places financées chaque année au sein des projets annuels de performance (CAES, Cada, Huda, CPH, *Agir*). En outre, ces actions sont assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance publics renseignés chaque année. Les cahiers des charges assortis à ces marchés sont publiés sous la forme d'arrêté alors que l'Ofii n'a pas communiqué à vos rapporteurs les cahiers des clauses particulières relatifs aux marchés Spada en cours. Les cahiers des clauses publiques des marchés précédents sont rendus public par certaines associations.

Vos rapporteurs tiennent à souligner la portée de ce constat. Les pièces contractuelles d'un marché public financé sur crédits publics, dont certaines sont au demeurant rendues publiques par les attributaires eux-mêmes s'agissant des marchés antérieurs, n'ont pas été communiquées à des parlementaires dans le cadre d'une mission d'information. Cette situation est d'autant moins justifiable que les cahiers des charges des dispositifs pilotés directement par l'État sont publiés par arrêté et librement consultables. **La transparence ne saurait varier selon que la dépense transite ou non par un opérateur.**

En second lieu, les rapports annuels de l'Ofii ne permettent pas de suivre l'évolution de l'activité des Spada dans la durée. D'une année sur l'autre, les indicateurs publiés évoluent (nombre de personnes pré-accueillies, personnes domiciliées, premières demandes d'asile ou autres données d'activité), sans explication sur les changements de périmètre ni possibilité de reconstituer une série chronologique homogène. Cette absence de stabilité prive le Parlement d'une vision claire de l'évolution du nombre de personnes accompagnées au regard des crédits mobilisés.

(1) Action 11 Accueil des étrangers primo arrivants du programme 104 Intégration et accès à la nationalité française.

Enfin, le contrat d'objectifs et de performance de l'Ofii pour la période 2024-2027 ne corrige pas cette faiblesse. Les seuls indicateurs spécifiquement consacrés aux Spada portent sur les délais d'accès aux structures en Île-de-France et hors Île-de-France. Si ces données présentent un intérêt opérationnel, elles ne renseignent ni sur l'intensité de l'accompagnement, ni sur les démarches réalisées, ni sur les résultats obtenus par les opérateurs

Recommandation n° 15 : Publier au *Journal officiel* le cahier des clauses particulières relatif au marché Spada. Compléter l'information contenue dans les projets annuels de performance par les moyens consacrés aux Spada et la publication annuelle d'indicateurs homogènes retraçant, *a minima*, le nombre de personnes accompagnées pour les prestations A et B, le coût par demandeur de chaque prestation, la durée moyenne de l'accompagnement et les résultats des audits conduits ainsi que le nombre de mises en demeure et les pénalités éventuellement appliquées.

b. Une répartition des responsabilités qui nuit à la lisibilité du pilotage

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2024-2027 de l'Ofii consacre une place importante aux structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada), qu'il présente comme un maillon essentiel de la politique d'asile.

Le COP prévoit un renforcement du contrôle des opérateurs, notamment au moyen d'audits destinés à vérifier la conformité des prestations réalisées aux exigences des marchés publics et, le cas échéant, à justifier l'application de pénalités. Si cette démarche contribue à garantir la qualité de l'exécution contractuelle, elle ne saurait se substituer à une véritable évaluation de la performance du dispositif. Le suivi des délais et des obligations contractuelles ne permet pas, à lui seul, d'apprécier l'efficacité des crédits publics engagés ni les résultats obtenus au bénéfice des demandeurs d'asile.

L'Ofii assure par ailleurs un contrôle régulier des opérateurs gestionnaires des Spada. Il réalise des audits sur site destinés à vérifier la conformité des prestations aux stipulations du marché public et au cahier des clauses particulières. Dans le cadre du précédent marché (2022-2024), l'ensemble des Spada a ainsi été audité, faisant apparaître un taux moyen de conformité de 74 %. Les enseignements tirés de ces contrôles ont conduit l'Ofii à renforcer, dans le marché en cours, l'accompagnement des opérateurs par les directions territoriales afin d'harmoniser les pratiques. **Ces audits constituent un outil utile de contrôle de la bonne exécution des marchés publics. Ils ne permettent toutefois pas, à eux seuls, d'apprécier l'efficacité des Spada au regard des objectifs poursuivis par la politique d'asile.** Ils portent essentiellement sur la conformité des prestations réalisées et non sur les résultats obtenus pour les demandeurs d'asile ou sur l'efficacité des moyens engagés.

Vos rapporteurs estiment que l'organisation actuelle du premier accueil des demandeurs d'asile conduit à une dilution des responsabilités. Si l'État définit la politique de l'asile, fixe les orientations stratégiques, et exerce l'autorité sur les préfetures, il délègue à l'Ofii la passation des marchés publics, le financement et le contrôle des Spada, tandis que l'exécution opérationnelle est assurée par des associations. Cette architecture complexe rend difficile l'identification du responsable de la politique publique et nuit à sa lisibilité.

Les évolutions récentes renforcent ce constat. La création des pôles territoriaux **France Asile** traduit une volonté de replacer l'État au cœur de la chaîne de l'asile, tandis que les préfetures demeurent responsables de l'enregistrement des demandes et du pilotage territorial. Dans ce contexte, le maintien d'un établissement public comme intermédiaire entre l'État et les opérateurs associatifs apparaît de moins en moins justifié pour les missions de premier accueil.

Vos rapporteurs proposent ainsi d'engager une réflexion sur la **réinternalisation, au sein de l'administration de l'État, des compétences aujourd'hui exercées par l'Ofii en matière de premier accueil des demandeurs d'asile.** Les fonctions de définition des besoins, de passation et de suivi des marchés publics, de pilotage des opérateurs et d'évaluation du dispositif pourraient être exercées directement par les services de l'État, en particulier par la direction générale des étrangers en France (DGEF) et des services déconcentrés de l'État. Les associations conserveraient naturellement leur rôle d'opérateurs de terrain, mais interviendraient directement pour le compte de l'État.

Le marché en cours vient à échéance en 2027, sous réserve de sa reconduction pour une année supplémentaire. Cette échéance constitue la fenêtre naturelle du transfert : au-delà, un nouveau cycle contractuel reconduirait pour quatre années encore une architecture dont la mission d'information a établi les limites. Ils recommandent en conséquence que le transfert soit décidé avant le lancement de la procédure de passation du marché suivant.

Vos rapporteurs précisent que ce transfert n'emporte aucun jugement sur l'utilité de l'Ofii. **Une telle évolution permettrait de simplifier la gouvernance, de renforcer la cohérence entre la définition de la politique publique et son exécution, d'améliorer le pilotage budgétaire et la production d'indicateurs de performance, ainsi que de faciliter le contrôle parlementaire sur une politique financée intégralement par des crédits de l'État.** Elle s'inscrirait dans une logique de responsabilisation de l'autorité publique sur une mission régalienne essentielle : garantir un accès effectif à la procédure d'asile.

Recommandation n° 16 : Transférer à l'État la responsabilité de la passation, du financement et du contrôle des marchés publics relatifs aux Spada.

B. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT RÉALISÉES DANS LE CADRE DE L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES MIGRANTES

L'hébergement des personnes migrantes constitue souvent une étape essentielle du parcours d'accueil.

L'hébergement doit répondre aux besoins essentiels de la personne et permettre sa **mise à l'abri**, dans des conditions respectant sa dignité et garantissant sa sécurité. Pour certains publics, et notamment pour les demandeurs d'asile, l'hébergement implique également un **accompagnement social et administratif**, afin de lui permettre d'exercer ses droits et de préparer son intégration.

En France, la politique publique d'hébergement est organisée autour de deux dispositifs, définis en fonction du profil des personnes sans domicile : un **dispositif d'urgence généraliste** d'une part, ouvert de manière inconditionnelle à toute personne en situation de détresse, et un **dispositif spécifique** d'autre part, destiné aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

La politique d'hébergement, qu'il s'agisse d'hébergement d'urgence ou d'hébergement spécifique, relève de la compétence de l'État, qui en assure donc le financement.

Elle repose essentiellement, pour sa mise en œuvre, sur des structures associatives.

Vos rapporteurs constatent que les dépenses associées à l'hébergement des personnes migrantes, qui bénéficient principalement à des associations, ont connu une forte augmentation au cours de la dernière décennie, mais que la part consacrée à l'accompagnement reste difficile à évaluer précisément (1).

Vos rapporteurs constatent par ailleurs que le parc d'hébergement du DNA ne parvient pas à accueillir l'ensemble des demandeurs d'asile (2) tandis que les associations rencontrées dans le cadre de la mission d'information ont relevé certaines difficultés dans la mise en œuvre de leurs missions (3).

Vos rapporteurs suggèrent enfin de renforcer les modalités de contrôle de ces dispositifs (4).

1. Des dépenses importantes, en augmentation tendancielle

a. La politique publique de l'hébergement repose sur deux dispositifs, l'un généraliste, l'autre spécifiquement destiné aux personnes migrantes

La politique publique de l'hébergement relève essentiellement de la compétence de l'État ⁽¹⁾. Elle est organisée autour de deux dispositifs définis en fonction du profil des personnes sans domicile :

– **l'hébergement généraliste**, au sein duquel l'accueil inconditionnel de toute personne en situation de détresse est la règle, d'une part ;

– les **dispositifs spécifiques d'hébergement en faveur des étrangers ayant déposé une demande d'asile ou bénéficiaires de la protection internationale** (réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire), d'autre part.

Les dispositifs d'hébergement accueillent des résidents sans signature de bail, donc sans garantie de maintien dans les lieux. Ils se distinguent ainsi des dispositifs de logement ou de logement accompagné.

i. L'hébergement généraliste

Le **parc d'hébergement généraliste** est régi par les principes législatifs structurants définis par le code de l'action sociale et des familles (CASF) que sont **l'inconditionnalité** et la **continuité de l'accueil** des personnes sans abri en situation de détresse.

L'article L. 345-2-2 du CASF prévoit ainsi que : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* », tandis que l'article L. 345-2-3 prévoit que : « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* ».

Ce parc repose sur **trois types de structures** : les **dispositifs d'hébergement dit d'urgence**, qui regroupent principalement les centres d'hébergement d'urgence (Chu), les places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) et les résidences hôtelières à vocation Sociale (RHVS), d'abord ; les **nuitées hôtelières**, ensuite ; l'**hébergement d'insertion**, réalisé au sein de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), enfin.

(1) L'hébergement de certains publics relève également d'une prise en charge par certaines collectivités territoriales, notamment des départements au titre de leur compétence d'aide sociale à l'enfance, et du bloc communal, qui dispose d'une compétence supplétive au titre de la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques.

L'orientation et le suivi des demandeurs d'hébergement sont assurés par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), présents dans chaque département, qui répondent aux appels téléphoniques d'urgence sociale du 115. Ces services priorisent les places selon des critères objectifs de vulnérabilité tels que l'état de grossesse, le jeune âge des enfants, les pathologies affectant les membres d'un ménage, les victimes de violence avec besoin de mise en sécurité immédiate.

Ces dispositifs sont pilotés par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Leur financement est porté par le programme budgétaire 177 « *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* ». En 2025, la dépense s'est élevée à **2,2 milliards d'euros** (1,38 milliard d'euros au titre de l'hébergement d'urgence, et 833,1 millions d'euros au titre de l'insertion). En moyenne annuelle, le parc d'hébergement généraliste comprenait 202 777 places.

ii. L'hébergement spécifique, destiné aux demandeurs d'asile

L'hébergement des demandeurs d'asile fait l'objet d'un dispositif spécifique, financé par le ministère de l'intérieur.

● *Les structures du dispositif national d'accueil*

Aux termes de l'article L. 551-8 du Cesda, les demandeurs d'asile bénéficient de **conditions matérielles d'accueil (CMA)**, qui comprennent des prestations d'**hébergement** ainsi que le versement de l'**allocation pour demandeur d'asile**. Les CMA sont prévues par le droit européen, qui a évolué depuis l'entrée en vigueur du Pacte sur la migration et l'asile ⁽¹⁾.

L'orientation des demandeurs d'asile vers une structure d'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA) est réalisée par l'Ofii, à la suite du passage de l'étranger en Spada puis en Guda (*voir le I de la présente partie*). L'Ofii assure le par ailleurs le pilotage et le suivi des places d'hébergement disponibles dans le DNA.

(1) La directive (UE) 2024/1346 « Accueil » modifie le régime des conditions matérielles d'accueil (CMA) dont bénéficient les demandeurs d'asile. Elle apporte notamment des précisions sur leur contenu, leurs modalités. Elle encadre le régime de refus, de limitation et de retrait des CMA (voir la [fiche](#) publiée à ce sujet par le ministère de l'Intérieur).

Les structures d'hébergement du dispositif national d'accueil sont ainsi prioritairement destinées à certains publics, en fonction de l'état d'avancement de leur demande d'asile :

– les personnes qui souhaitent déposer une demande d'asile ou qui viennent de le faire sont plutôt orientées vers les **centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)**, structures d'accueil de premier niveau destinées à un accueil de courte durée. Eu égard au contexte particulier de l'Île-de-France, dont le parc d'hébergement est soumis à une forte pression, les demandeurs franciliens peuvent être orientés vers des **sas régionaux**, implantés dans chacune des régions métropolitaines, et d'une capacité de cinquante places chacun, avant d'être orientés vers une situation plus pérenne ⁽¹⁾ ;

– les demandeurs d'asile en procédure accélérée ou sous procédure Dublin sont susceptibles d'être accueillis dans les centres d'**hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (Huda)** et les centres relevant du **programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda)** ;

– les demandeurs d'asile en procédure normale ou accélérée sont en principe hébergés pendant la durée d'instruction de leur dossier dans les **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada)**. D'après un rapport d'information présenté en avril 2014 à l'Assemblée nationale par Mme Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard, le modèle du Cada constitue « *le pivot du système pour les demandeurs d'asile en procédure normale* » ⁽²⁾ ;

– les réfugiés les plus vulnérables doivent être accueillis dans les **centres provisoires d'hébergement (CPH)**, afin de préparer au mieux leur sortie du dispositif d'accueil ;

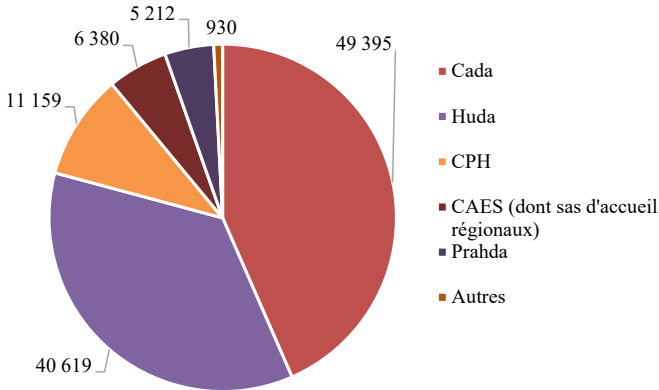
– les **autres structures d'hébergement** pour réfugiés.

Au 31 décembre 2025, **113 695 places étaient ouvertes** au titre de l'hébergement spécifique destiné aux demandeurs d'asile.

(1) *Une évaluation du dispositif a été récemment réalisée par la Cour des comptes : « Les mécanismes de répartition des migrants sur le territoire : l'orientation régionale des demandeurs d'asile et les sas régionaux. Exercices 2020 à 2025 », le 25 février 2026.*

(2) *Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, présenté par Mme Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard, députés, le 10 avril 2014 (n° 1879).*

**RÉPARTITION 113 695 PLACES DU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL (DNA) DES
DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS PAR TYPE DE STRUCTURE,
AU 31 DÉCEMBRE 2025**



Source : Rapport annuel de performances de la mission Immigration, asile et intégration. Annexe au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

● *L'accompagnement social et administratif*

Les règles applicables aux lieux d'hébergement des demandeurs d'asile sont encadrées par la loi ⁽¹⁾, qui prévoit notamment que les demandeurs d'asile y bénéficient d'un **accompagnement social et administratif** ⁽²⁾.

Les normes minimales en matière d'accompagnement social et administratif dans ces lieux d'hébergement sont définies par décret en Conseil d'État.

(1) Article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et articles L. 322-1 et L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles.

(2) Article L. 552-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les normes minimales en matière d'accompagnement social et administratif dans ces lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, définies à l'article R. 552-10 du Ceseda

Les normes minimales en matière d'accompagnement social et administratif correspondent aux prestations d'accompagnement administratif, juridique, sanitaire et social fournies aux demandeurs d'asile pendant la durée de leur hébergement. Elles sont assurées par le gestionnaire du lieu d'hébergement ou sous sa responsabilité. Elles comportent :

- la domiciliation du demandeur d'asile, pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile ;
- l'information sur les missions et le fonctionnement du lieu d'hébergement ainsi que l'information sur les droits et devoirs de la personne hébergée, matérialisée par la signature d'un contrat de séjour ;
- l'information sur la procédure d'asile et l'accompagnement dans les démarches administratives relatives à la présentation de la demande devant l'Ofpra et le cas échéant, à la présentation du recours devant la Cour nationale du droit d'asile ;
- l'information sur les soins de santé et la facilitation d'accès aux services de santé afin d'assurer un suivi de santé adapté aux besoins ;
- l'accompagnement dans les démarches d'ouverture des différents droits sociaux ;
- l'accompagnement pour la scolarisation des enfants mineurs hébergés ;
- la mise en place d'activités sociales, bénévoles et récréatives, en partenariat, le cas échéant, avec les collectivités locales et le tissu associatif de proximité ;
- la préparation et l'organisation de la sortie du lieu d'hébergement, en lien avec l'Ofii.

L'ensemble de ces prestations sont précisées dans les cahiers des charges, publiés par arrêté du ministre chargé de l'asile, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et des structures bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile.

La loi prévoit que ces normes visent à assurer une « *uniformisation progressive* » des conditions de prise en charge dans les différentes structures d'hébergement.

Le **cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile** précise ensuite les missions relatives à ces centres ⁽¹⁾.

Celui-ci prévoit ainsi que les professionnels du Cada assurent **l'accompagnement des demandeurs d'asile dans les démarches administratives et juridiques**, y compris de manière dématérialisée, tout au long de la procédure d'examen de leur demande d'asile. Ils informent les demandeurs d'asile sur la procédure d'asile et sur le droit au séjour des étrangers en France, s'assurent de leur accès effectif aux droits, aident dans les démarches auprès de la préfecture et de l'Ofpra, informent systématiquement les demandeurs sur les dispositifs d'aide au

(1) Arrêté du 26 mars 2026 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

retour volontaire proposés par l’Ofii, et orientent les demandeurs d’asile vers les professionnels du droit qualifiés en cas de recours devant la CNDA.

Le cahier des charges prévoit également une mission d’**accompagnement sanitaire et social**. Cela consiste notamment pour le gestionnaire du centre à assurer les démarches d’ouverture des droits sociaux des demandeurs d’asile dès leur admission, notamment l’affiliation à la protection universelle maladie, les informe sur le fonctionnement du système de santé et facilite au quotidien leur accès à l’offre de soins la mieux adaptée. Il accompagne par ailleurs les parents dans l’accomplissement des formalités administratives relatives à la scolarisation des mineurs hébergés, dans le respect des principes d’instruction obligatoire.

Le gestionnaire du centre propose également un **accompagnement à la sortie de l’hébergement** du demandeur d’asile, consacré à la préparation des modalités de sortie, qui comprennent selon les situations administratives, l’ouverture des droits sociaux, l’accompagnement dans des démarches administratives, notamment l’ouverture d’un compte bancaire, l’inscription à France Travail ou à une formation professionnelle (pour les bénéficiaires de la protection internationale), la possibilité de solliciter l’aide au retour volontaire auprès de l’Ofii, d’entreprendre de nouvelles démarches visant à leur régularisation, ainsi que la possibilité d’entreprendre des démarches relatives aux prestations de droit commun et d’accès aux droits pour les personnes vulnérables (pour les personnes déboutées du droit d’asile).

Un cahier des charges est également prévu pour les structures d’**hébergement d’urgence des demandeurs d’asile** (Huda) ⁽¹⁾.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, considère que si l’information sur l’aide au retour volontaire est bien prévue par les cahiers des charges, la manière dont elle est mise en œuvre peut varier selon les gestionnaires. Il peut en résulter une inégalité d’accès à cette information selon les structures d’hébergement, alors que ce dispositif est financé par l’État.

Elle recommande donc de faire certifier le fait que l’aide au retour volontaire a bien été proposée au demandeur d’asile concerné, par exemple en faisant signer à la personne concernée un document attestant qu’elle a bien pris connaissance de ce dispositif et qu’elle ne souhaite pas en demander le bénéfice. Cette obligation devrait faire l’objet de contrôles renforcés de la part de l’Ofii. Tout manquement ferait l’objet d’une sanction financière.

(1) Arrêté du 19 juin 2019 relatif au cahier des charges des lieux d’hébergement d’urgence pour demandeurs d’asile.

Recommandation n° 17 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Inscrire dans le cahier des charges de l'ensemble des lieux d'hébergement de demandeurs d'asile une obligation d'information neutre et complète sur l'aide au retour volontaire, consignée dans le dossier de la personne concernée, contrôlée par l'Ofii lors des audits, et assortie de sanctions financières.

b. Le nombre de places, et les dépenses budgétaires associées, ont connu une augmentation importante depuis une décennie

La dépense associée à l'**hébergement des demandeurs d'asile** est portée par la mission *Immigration, asile et intégration*.

Elle s'est établie à **985 millions d'euros** en 2025, toutes structures confondues.

Ces crédits ont connu une forte augmentation au cours de la dernière décennie : ils ont été multipliés par 3,2 entre 2014 et 2024, avant de diminuer de près de 10 % entre 2024 et 2025.

L'évolution des crédits suit ainsi celle du nombre de places ouvertes, qui est passée de 43 903 en 2014 à 113 695 en 2025, après un pic à 121 732 en 2024.

**HÉBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE EN FRANCE ENTRE 2014 ET 2024 :
NOMBRE DE PLACES ET COÛT**

Pro-gramme	Dispositif	Nombre de places			Crédits de paiement (M€)		
		2014	2024	Évolution 2014-2024	2014	2024	Évolution 2014-2024
177	CHRS	40 690	51 707	x1,3	623,0	808,6	x1,3
	HU	30 876	85 371	x2,8	202,5	923,0	x4,6
	Hôtel	32 300	64 277	x2,0	119,4	518,5	x4,3
	Total généraliste	103 866	201 355	x1,9	945	2 250,1	x2,4
104/303	CPH	1 083	11 418	x10,5	12,2	119,8	x9,8
303	Cada	23 410	49 742	x2,1	213,8	393,2	x1,8
	Urgence (CAES, Huda, Praha)	19 410	60 572	x3,1	115,4	568,9	x4,9
	Total DNA	43 903	121 732	x2,8	341	1 081,9	x3,2
Total hébergement		147 769	323 087	x2,2	1 286	3 332	x2,6

Source : Inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration, Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, mai 2025.

L'hébergement des demandeurs d'asile repose essentiellement, pour sa mise en œuvre, sur des structures associatives.

Ainsi, en 2025, environ 808 millions d'euros ont été versés à des associations au titre d'actions d'hébergement, soit **82 % du total toutes structures confondues**.

Les financements associatifs destinés à l'hébergement du DNA représentent par ailleurs près de **88 % du total des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* ayant été versés par l'État à des associations** (qui s'élevaient en 2025 à 918,9 millions d'euros, voir le II de la première partie).

En dehors des structures associatives, le principal acteur intervenant dans l'hébergement des demandeurs d'asile est Adoma (ex-Sonacotra), société d'économie mixte détenue par CDC Habitat et par l'État ⁽¹⁾, qui gère actuellement près de 20 000 places dédiées à l'accueil de demandeurs asile. Adoma est à ce titre le premier opérateur de l'accueil et l'hébergement de demandeurs d'asile au plan national, avec environ 18 % du parc sous gestion ⁽²⁾.

Vos rapporteurs constatent ainsi que la forme associative, si largement prédominante qu'elle soit, ne constitue ni une condition juridique, ni une condition opérationnelle de l'exercice de ces missions.

Ils considèrent qu'il serait intéressant que la direction générale des étrangers en France (DGEF) puisse établir, chaque année, une comparaison des coûts complets par place, selon la nature juridique de l'opérateur concerné.

Recommandation n° 18 : Établir, chaque année, une comparaison des coûts complets par place d'hébergement, selon la nature juridique de l'opérateur concerné.

Au-delà de la distinction des publics, les centres d'hébergement se voient appliquer une réglementation différente selon que leur statut relève ou non de celui d'établissement et service social ou médico-social (ESSMS). Des règles différentes s'appliquent en matière en termes de contractualisation, de financement et d'évaluation.

Ainsi, selon la catégorie de l'établissement concerné, la prestation d'hébergement peut être financée soit sous le régime de la subvention, soit sous celui de la dotation globale de financement ⁽³⁾ :

– les ESSMS sont régis par le code de l'action sociale et des familles (CASF) qui encadre strictement leur fonctionnement et leur financement. La création de places doit faire l'objet d'une autorisation, donnée par le préfet pour une durée de quinze ans, avec renouvellement subordonné à une évaluation de la qualité des prestations délivrées. Des conventions pluriannuelles de fonctionnement sont établies pour une durée de cinq ans. Les structures sont financées par le biais d'une

(1) Sonacotra a été créée le 4 août 1956. CDC Habitat est aujourd'hui l'actionnaire majoritaire d'Adoma avec 56,4 % du capital, l'État conservant 42,4 % (les reste étant détenu par Action Logement et d'autres actionnaires).

(2) Au 1^{er} avril 2026, Adoma gère 21 106 places d'hébergement pour personnes migrantes, dont 19 873 places pour demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale, 910 places dans des dispositifs d'aide au retour, 323 places de centre d'hébergement d'urgence de migrants ou de sas.

(3) Voir le II de la première partie pour la présentation de ces différents régimes.

dotation globale de financement versée par douzième. Il s'agit principalement des **Cada**, des **CPH** et des centres assimilés. Ces centres, qui visent l'insertion avec un accompagnement social adapté, sont censés héberger les personnes sur une période plus longue que celle prévue dans les centres d'urgence ;

– les autres structures d'hébergement ne relèvent pas du statut d'ESSMS. Leurs modalités de création et de fonctionnement sont plus souples que celles des ESSMS : leur ouverture relève du régime de la déclaration préalable auprès du préfet de département. Elles sont le plus souvent financées par **subvention**, sur la base d'un budget prévisionnel annuel, son versement intervenant selon la règle du service fait, et ce, « *quelle que soit la pérennité de fait des places ou la durée de résidence des personnes hébergées* » ⁽¹⁾. Il s'agit notamment des **Huda**, des **CAES** et des centres relevant du **Prahda**.

D'après les données transmises par la DGEF, 48 % (soit 442,9 millions d'euros) des dépenses d'hébergement ont été versées par le biais d'une dotation globale de fonctionnement en 2025, et 40 % (soit 365,2 millions), par subvention ⁽²⁾.

c. Le coût des dépenses d'accompagnement n'est pas précisément déterminé mais peut simplement être estimé

Les données budgétaires présentées *supra* reflètent le montant total de la dépense budgétaire relative à l'hébergement des demandeurs d'asile. Il intègre notamment le **coût des dépenses d'accompagnement social et administratif réalisé à cette occasion**.

En effet, le paiement des associations, qu'il prenne la forme d'une dotation globale de financement ou d'une subvention, est calculé sur la base d'un prix de journée par place occupée dans une structure d'hébergement. Ce prix est généralement indiqué dans les appels à projet et les notes d'information sur la création de places.

Ce prix de journée par place occupée comprend indistinctement l'ensemble des prestations demandées par les cahiers de charges, c'est-à-dire celles relatives à l'hébergement, mais également aux interventions d'accompagnement. Ainsi, comme le relevait la Cour des comptes dans le rapport de décembre 2024 ⁽³⁾, « ***la dépense d'accompagnement n'est pas chiffrée en tant que telle, ce qui constitue une lacune*** ».

Afin d'estimer le montant des dépenses consacrées à l'accompagnement social, la DGEF a transmis à la Cour des comptes un **ratio par type de structure**

(1) Cour des comptes, « Les relations entre l'état et les gestionnaires de structures d'hébergement. Exercices 2017-2023 », juillet 2024.

(2) 2 % relevaient de marchés publics et de décisions diverses.

(3) Cour des comptes, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, décembre 2024.

d'hébergement, qui s'appuie sur les taux moyens des dépenses de personnels, « reconstitués à partir d'un échantillon de comptes financiers d'une cinquantaine d'établissements, d'une part, et sur la part moyenne que représentent les effectifs de travailleurs sociaux au sein du personnel, d'autre part ».

La part consacrée à la masse salariale des intervenants sociaux est de 34 % dans les ESSMS (Cada et CPH), alors que dans les hébergements d'urgence elle oscille entre 27,8 % (pour les Huda) et 31 % (pour les CAES). Cette différence peut s'expliquer par un nombre plus important d'intervenants en établissement social.

Afin d'estimer les dépenses en faveur des seules associations gestionnaires d'hébergement, ces ratios ont été appliqués aux crédits qui leur ont été versés.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS, VERSÉES AUX SEULES ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES D'HÉBERGEMENT

(en millions d'euros)

	2019		2020		2021		2022		2023		Évo. 2019- 2023
	Dépense asso.	Coût acc. social	Dépense asso.	Coût acc. social	Dépense asso.	Coût acc. social	Dépense asso.	Coût acc. social	Dépense asso.	Coût acc. social	Coût acc. social
Huda	285,1	79,2	268,2	74,6	295,6	82,2	493,3	137,1	409,9	113,94	43,8 %
Cada et CAES	239,2	81,9	245,4	84,1	260,3	89,2	270,6	92,7	349,8	118,5	44,6 %
CPH	59,5	20,1	72,4	24,4	71,9	24,2	77,5	26,1	93,3	31,4	56,7 %
Total	583,8	181,2	586	183,1	627,8	195,6	841,4	255,9	853	263,8	45,5 %

Source : Cour des comptes à partir des requêtes Chorus et réponses DGEF – NB : la part estimée du coût de l'accompagnement par type de structure a été calculée à partir des ratios fournis par la DGEF (Cada et CPH 34 %, CAES 31 % ; pour l'Huda, le coût a été calculé à partir de la moyenne du coût de l'accompagnement social dans l'Huda local, Huda Praha et Huda Ukraine soit 27,8 %)

La Cour relève que le coût de l'accompagnement social par place financée et par an pendant la période sous revue est en augmentation : toutes structures confondues, il évoluerait de 2 553 euros en 2019 à 3 043 euros en 2023, soit une progression de 19 %.

Les dépenses totales d'accompagnement social des seules associations gestionnaires d'hébergement ont été par ailleurs estimées par la Cour à 181,2 millions d'euros en 2019 et 263,8 millions en 2023, soit une progression d'environ 45 %, alors que, sur la même période, le nombre de places d'hébergement, toutes structures confondues, qu'elles soient ou non gérées par des associations, n'a progressé que de 14,7 %.

La DGEF souligne que ces résultats doivent être considérés avec précaution, compte tenu de la méthode de reconstruction retenue ⁽¹⁾, mais qu’il apparaît néanmoins plausible que les dépenses d’accompagnement social aient progressé plus rapidement que le nombre de places, en raison de facteurs de masse salariale.

Au vu des enjeux budgétaires concernés, vos rapporteurs recommandent de développer une comptabilité analytique permettant d’isoler précisément le coût de l’accompagnement social et administratif au sein des centres d’hébergement pour demandeurs d’asile, et d’en assurer le suivi par la direction générale des étrangers en France.

Recommandation n° 19 : Prévoir le développement d’une comptabilité analytique permettant d’isoler précisément le coût de l’accompagnement social et administratif au sein des centres d’hébergement pour demandeurs d’asile, et en assurer le suivi au niveau national.

2. Un parc d’hébergement du DNA qui ne parvient pas à accueillir l’ensemble des demandeurs d’asile

Malgré l’importance des efforts budgétaires consentis, seule une partie des demandeurs d’asile est hébergée dans le DNA.

PART DES DEMANDEURS D’ASILE HÉBERGÉS DEPUIS 2018

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Part des demandeurs d’asile hébergés	48 %	48 %	52 %	58 %	58 %	61 %	72 %	72 %

Source : rapports annuels de performances de la mission Immigration, asile et intégration.

Ce constat invite à considérer d’une part le **taux d’occupation du DNA, et son corollaire le taux de présence indue** (c’est-à-dire le nombre de places occupées par des personnes n’y ayant plus droit, qu’elles aient été déboutées du droit d’asile ou qu’elles bénéficient de la protection internationale), et d’autre part la **présence de personnes migrantes dans le dispositif généraliste**.

S’agissant du **taux d’occupation du DNA**, l’hébergement des personnes déboutées du droit d’asile prend fin au terme du mois au cours duquel le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français a pris fin. Par ailleurs, les réfugiés sont autorisés à se maintenir dans le DNA jusqu’à six mois après l’obtention de la protection internationale. Au-delà, leur présence est déclarée indue et contribue à la saturation du dispositif ⁽²⁾.

(1) La DGEF rappelle ainsi qu’il faut tenir compte du fait que l’exécution budgétaire peut couvrir des places qui n’ont pas été financées en année pleine lorsqu’elles ont été ouvertes ou reconstituées en cours d’exercice. Par ailleurs, les ratios utilisés ne permettent pas d’appréhender finement les différences d’organisation entre gestionnaires, ni la structure exacte des effectifs affectés à l’accompagnement social.

(2) Articles L. 551-11 et R. 552-13 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile.

Le décret du 30 décembre 2015 relatif aux conventions conclues entre les Cada et l'État ⁽¹⁾ prévoit que les indicateurs de pilotage doivent tendre vers les taux cibles suivants : un taux d'occupation d'au moins 97 %, un taux de présence indue des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire inférieur à 3 %, et un taux de présence indue des personnes déboutées de leur demande d'asile inférieur à 4 %.

En 2025, le taux d'occupation par des demandeurs d'asile et les autres personnes autorisées s'établit à 89 %, en amélioration par rapport aux années précédentes. **Le taux de présence indue dans le DNA est relativement faible** : le parc est ainsi occupé à 3,9 % par des déboutés contre 5,9 % en 2024 et à 6,3 % par des bénéficiaires de la protection internationale contre 11,6 % en 2024.

TAUX DE PRÉSENCE INDUE DANS LE DNA DEPUIS 2018

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Part des places occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées	81 %	84 %	84 %	84 %	78 %	79 %	81 %	89 %

Source : rapports annuels de performances de la mission Immigration, asile et intégration.

Afin de permettre la maîtrise de ces objectifs, les personnes migrantes concernées et les gestionnaires de centres peuvent faire l'objet de mesures spécifiques.

La **personne en situation de présence indue** s'expose, d'une part, à la majoration de l'éventuelle participation financière aux frais d'hébergement et d'entretien dont ils doivent s'acquitter ⁽²⁾ et, d'autre part, dans des conditions strictement encadrées, à son expulsion en urgence à travers la mise en œuvre d'un référé mesures utiles ⁽³⁾.

Par ailleurs, en cas de non-respect de ces objectifs, une procédure de minoration budgétaire pourra être mise en œuvre, après une phase contradictoire de discussion avec l'**opérateur gestionnaire du centre** ⁽⁴⁾. Elle prévoit, en cas de mauvais fonctionnement du centre, se traduisant par un taux anormalement élevé de personnes déboutées de leur demande d'asile et de bénéficiaires d'une protection en présence indue, ou par un faible taux d'occupation du centre, et ce sur une durée anormalement longue, la possibilité de procéder à une minoration de la dotation

(1) Décret n° 2015-1898 du 30 décembre 2015 relatif aux conventions conclues entre les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et l'État et aux relations avec les usagers, modifiant le code de l'action sociale et des familles.

(2) Article R. 552-4 du Ceseda et arrêté du 12 décembre 2023 relatif à la participation financière des personnes hébergées dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile.

(3) Articles L. 552-15 et R. 552-1 du Ceseda.

(4) Cette procédure est prévue par l'article R. 314-52 du CASF.

globale de financement de la deuxième année qui suit celle où ces taux ont été constatés ⁽¹⁾.

Dans le rapport de décembre 2024 précité, la Cour des comptes relevait :
« À titre d'exemple, en 2023, le préfet de l'Aude a refusé d'octroyer à l'association France terre d'asile une partie du financement prévu pour un Cada, au motif que le taux de présence indue était supérieur à la cible prévue dans la convention passée entre l'État et l'association. Le rejet des dépenses s'est élevé à 72 735 euros pour une dotation initiale de 593 545 euros. **Il s'agit du seul exemple fourni à ce stade et dans ce domaine par la DGEF.** »

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, considère que la présence indue ne constitue pas une simple irrégularité de gestion, mais emporte un arbitrage de fait entre des personnes, opéré hors de toute décision publique explicite.

Elle recommande de minorer de plein droit le financement versé à l'opérateur du centre d'hébergement en cas de non-respect des objectifs de présence indue sur deux exercices consécutifs. Afin de prendre en compte les situations les plus délicates, le préfet pourrait cependant procéder au maintien du financement, par décision motivée, en raison de la situation particulière des personnes hébergées.

Recommandation n° 20 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Procéder systématiquement à la minoration du financement des gestionnaires de centre d'hébergement du DNA en cas de non-respect des objectifs de présence indue sur deux exercices consécutifs, sauf décision motivée du préfet tenant à la situation particulière des personnes hébergées.

Vos rapporteurs constatent par ailleurs que **de nombreuses personnes migrantes, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile, de bénéficiaires de la protection internationale, ou de personnes sans titre de séjour, sont susceptibles d'être hébergées dans les structures de l'hébergement généraliste.**

Comme le relevait un rapport d'inspection publié en mai 2025, l'hébergement des demandeurs d'asile est borné dans le temps et soumis à conditions, contrairement à l'hébergement généraliste, ce qui ouvre des « *jeux de vase communicants potentiels avec le parc d'hébergement d'urgence* » ⁽²⁾.

(1) Le décret prévoit ainsi la possibilité de « procéder à une minoration de la dotation globale de financement de l'année n + 2, correspondant au coût d'activités manifestement étrangères à la mission du Cada au cours de l'année n ».

(2) *Inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration*, Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, mai 2025.

Cette situation n'est pas nouvelle, et le rapport d'information précité de Mme Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard relevait déjà le « *recours croissant à l'hébergement d'urgence de droit commun* » ⁽¹⁾.

S'agissant de la situation actuelle, vos rapporteurs ont pris connaissance de **plusieurs estimations**.

Dans la réponse écrite transmise à la suite de son audition, la **Dihal** relevait qu'« *en décembre 2025, en moyenne, 11 % des personnes hébergées [en hébergement généraliste] sont des réfugiés, et 6 % des demandeurs d'asile, soit respectivement 14 300 et 7 800 personnes* ». La délégation ajoutait toutefois qu'il était en revanche « *impossible d'estimer la part des personnes déboutées de l'asile dans le parc d'hébergement d'urgence* ».

Les demandeurs d'asile peuvent en effet se retrouver dans l'hébergement généraliste pour des raisons de saturation de ce dernier parc, de refus, ou d'absence ou de mauvaise orientation.

En se fondant sur ces données et sur une estimation de coût moyen dans l'hébergement généraliste de 30 euros, tous dispositifs confondus, un récent rapport sénatorial estimait à **242 millions d'euros en 2025** le coût de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés pour le programme 177, qui finance l'hébergement généraliste ⁽²⁾.

Par ailleurs, le **rapport d'inspection** de mai 2025 précité adoptait une approche plus large, et proposait une estimation du nombre de personnes en situation administrative irrégulière ou précaire. Il distinguait :

– les **personnes en situation administrative irrégulière**, recensées via le système d'information du SIAO « *à au moins 39 000 dans le parc généraliste* », qui « *constituent ainsi une part significative des personnes hébergées, sans possibilité d'accéder à un logement* ». Ces données sont néanmoins partielles ⁽³⁾, et le rapport estimait le nombre réel de personnes en situation administrative irrégulière hébergées dans le parc généraliste comme étant **compris entre 39 000 et 80 000 personnes** ;

(1) Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, présenté par Mme Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard, députés, le 10 avril 2014 (n° 1879).

(2) Rapport d'information de Mme Marie-Caroline Ciuntu fait sur Les coûts de l'asile en France, n° 874 (2025-2026), déposé le 8 juillet 2026.

(3) Il faut par ailleurs préciser que ces données sont partielles : dans le système d'information des SIAO, le statut administratif des personnes hébergées n'est connu que pour 52 % d'entre elles (soit pour environ 100 000 personnes sur un effectif total de 192 570 places en 2024). L'information ne peut notamment pas être renseignée pour les enfants hébergés. La collecte de l'information est parfois délicate, dès lors que la possibilité pour toute personne hébergée de refuser de fournir les informations demandées ne peut mettre fin à son hébergement (Conseil d'État, 6 novembre 2019, n° 434376).

– les **personnes en situation administrative précaire**, estimées à 21 000 personnes, dont au moins **13 000 personnes**, hors demandeurs d’asile, disposant d’un **titre de séjour de moins d’un an** ou bien dont la demande de titre est **en cours d’instruction** soit dans le cadre d’un renouvellement de titre de séjour, soit dans le cadre d’une première demande suite à leur obtention du statut de réfugié. À ces personnes s’ajoutent au minimum **8 000 demandeurs d’asile** actuellement hébergés dans des structures non dédiées.

Le rapport d’inspection constatait que *« l’enjeu de connaissance des publics est d’autant plus décisif que certains publics bénéficiant d’un hébergement ne peuvent en sortir, ou difficilement, compte tenu de leur situation administrative précaire ou irrégulière, ce qui contribue à la tension du parc »*.

Enfin, la Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (Drees) des ministères sociaux estimait que les structures de l’hébergement généraliste accueillaient en 2021 une majorité de personnes étrangères (donc bien au-delà de la notion de « personne migrante »), dont la part était estimée aux deux tiers des personnes hébergées ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs considèrent qu’une **connaissance plus fine de la situation administrative des personnes migrantes hébergées dans le parc d’hébergement d’urgence généraliste est souhaitable afin de permettre une meilleure efficacité des politiques publiques de l’hébergement d’urgence et l’immigration, de l’asile et de l’intégration.**

Cela permettrait notamment de réorienter les demandeurs d’asile vers les structures du DNA, ce qui aurait **plusieurs vertus** :

– **un meilleur accompagnement social et administratif des demandeurs d’asile**, puisque les prestations sont assurées dans les structures du DNA, mais ne sont pas prévues dans celles qui relèvent de l’hébergement généraliste ;

– **de potentielles économies budgétaires**, dès lors que le coût journalier d’une place d’hébergement dans le parc d’hébergement pour les demandeurs d’asile est globalement plus faible que dans le parc généraliste (21,91 euros en Cada par exemple, contre 29,30 euros dans un CHU et 41,80 euros en CHRS) ;

– **la libération de places dans l’hébergement généraliste**. En effet, la circulaire du 26 mai 2026 relève qu’un nombre croissant de personnes se voit refuser une mise à l’abri, faute de places effectivement disponibles. En 2025, chaque semaine, en moyenne, 16 860 personnes ne peuvent ainsi accéder à l’hébergement d’urgence, malgré la très grande vulnérabilité de certaines d’entre elles (mères isolées avec de très jeunes enfants, personnes avec des pathologies médicales, personnes vieillissantes), soit 60 % du total

(1) Édition 2024 de l’étude « Minima sociaux et prestations sociales », hors nuitées hôtelières.

des personnes qui sollicitent le 115. Parmi elles, 5 087 sont mineures, dont 1 162 ont moins de 3 ans ⁽¹⁾.

Recommandation n° 21 : Améliorer la connaissance de la situation administrative des personnes migrantes hébergées dans le parc d'hébergement généraliste. Identifier en particulier les demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste, et prioriser leur réorientation dans le DNA.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, observe que la mise en œuvre de cette recommandation suppose de renoncer au mode de collecte actuel de l'information. La situation administrative des personnes hébergées n'est aujourd'hui connue que pour environ la moitié d'entre elles, parce qu'elle repose sur une déclaration que l'intéressé peut refuser sans que ce refus emporte de conséquence. L'administration interroge ainsi la personne sur une information qu'elle détient elle-même dans ses propres traitements. Votre rapporteure estime en conséquence que le système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation devrait être alimenté par une interconnexion avec les traitements relatifs au séjour plutôt que par le déclaratif, dans un cadre soumis à l'avis préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, et que la ventilation par situation administrative des personnes hébergées et des demandes non pourvues devrait être publiée chaque année.

Votre rapporteur, M. Éric Martineau, souligne de son côté que la réorientation des demandeurs d'asile hébergés en hébergement généraliste vers des structures du DNA nécessitera d'adapter en conséquence le dimensionnement du parc afin qu'il puisse répondre aux besoins.

Recommandation n° 22 de M. Éric Martineau : Adapter en conséquence le dimensionnement du parc du DNA.

Au-delà des demandeurs d'asile, votre rapporteur, M. Éric Martineau, considère que l'amélioration de la connaissance de la situation administrative des personnes migrantes hébergées dans le parc d'hébergement généraliste devrait également permettre de déterminer les personnes ayant une demande de titre de séjour en cours d'instruction ou de renouvellement, et de prioriser le traitement de leur dossier, dans un objectif de fluidification des places disponibles.

Dans la circulaire du 26 mai 2026 précitée, le Gouvernement a fixé plusieurs objectifs qui s'inscrivent dans cette perspective. Il demande notamment aux préfets de mobiliser leurs services afin de prévenir les ruptures de droit au séjour pour les personnes étrangères hébergées en situation régulière, et d'examiner en priorité les

(1) *Circulaire du 26 mai 2026 relative à la stabilisation de la situation administrative des personnes bénéficiaires de l'hébergement d'urgence pour faciliter leur accès au logement et à la promotion de l'aide au retour volontaire pour celles qui n'ont pas vocation à se maintenir sur le territoire (NOR : VL012611194C).*

dossiers des étrangers hébergés exerçant un emploi en tension, éligibles à un droit au séjour, afin de permettre leur régularisation ⁽¹⁾.

Recommandation n° 23 de M. Éric Martineau : Prioriser le traitement des dossiers des personnes hébergées ayant une demande de titre de séjour en cours d’instruction.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, insiste quant à elle sur la nécessité de limiter, autant que possible, le recours aux nuitées hôtelières pour loger les personnes migrantes. En effet, ce mode d’hébergement ne permet pas de réaliser un accompagnement social et administratif suffisant, et représente des coûts budgétaires conséquents.

Elle recommande, d’une part, de renforcer la transparence de l’information concernant les nuitées hôtelières, en publiant systématiquement, dans les documents budgétaires des programmes 177 et 303, le nombre de nuitées, leur coût unitaire moyen, la durée moyenne du séjour, et la ventilation des personnes hébergées selon leur situation administrative.

Elle propose, d’autre part, d’interdire le recours à la nuitée hôtelière au-delà de trois mois pour une même personne, sauf décision motivée du préfet.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, rappelle par ailleurs qu’à l’occasion de l’examen du projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration, le Parlement s’était prononcé en faveur de l’exclusion des étrangers en situation irrégulière du dispositif d’hébergement d’urgence, sauf circonstances exceptionnelles.

En effet, l’article 19 *ter* A, devenu l’article 67 de la loi définitivement adoptée, confiait directement à l’État la charge du service intégré d’accueil et d’orientation des personnes sans abri et prévoyait que l’étranger ne bénéficiant pas d’un droit au séjour en France et faisant l’objet d’une décision portant obligation de quitter le territoire français ou d’une mesure d’expulsion ne pourrait être hébergé au sein du dispositif d’hébergement d’urgence que dans l’attente de son éloignement.

Ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif.

Votre rapporteur considère qu’une telle disposition était pertinente, et mériterait d’être mise en œuvre.

(1) Article L. 414-13 du Ceseda et [circulaire](#) du 23 janvier 2025 relative aux orientations générales relatives à l’admission exceptionnelle au séjour prévue aux articles L.435-1 et suivants du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (NOR : INTK2435521J).

Recommandation n° 24 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Renforcer le pilotage de l'hébergement d'urgence des personnes migrantes et mieux encadrer ses conditions d'accès ainsi que ses modalités de prise en charge :

– améliorer la connaissance du nombre et de la situation des personnes migrantes hébergées en hôtel, et interdire le recours à la nuitée hôtelière au-delà de trois mois pour une même personne, sauf décision motivée du préfet ;

– limiter l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence, pour les étrangers ne bénéficiant pas d'un droit au séjour en France et faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure d'expulsion, à la seule période précédant leur éloignement.

Enfin, pour les personnes en situation irrégulières hébergées dans le parc généraliste, vos rapporteurs considèrent que le recours au dispositif d'aide au retour volontaire gagnerait à être encouragé, en favorisant notamment une meilleure connaissance de ces mesures et de ses avantages pour les personnes éligibles.

Recommandation n° 25 : Encourager le recours à l'aide au retour volontaire pour les personnes en situation irrégulière hébergées dans le parc généraliste en renforçant la communication autour de ces dispositifs.

3. Des difficultés relevées par les associations dans la mise en œuvre de leurs missions

a. Un coût moyen journalier par place d'hébergement qui n'a que très peu augmenté au cours de la dernière décennie

Les modalités de versement de la dotation globale de financement ou de la subvention versée par l'État ont été présentées au II de la première partie. Bien que la fixation du montant de la DGF donne lieu à un échange contradictoire entre l'autorité administrative et le gestionnaire du centre, la somme versée à ce dernier est largement déterminée par l'État.

Les montants versés reposent sur la détermination de **coûts moyens journaliers par place**. Ces indicateurs constituent des outils de construction et de pilotage budgétaire. Ils ne correspondent pas à des prix de journée fixés nationalement qui seraient ensuite appliqués mécaniquement à chaque centre d'hébergement, et ne sont donc pas des références tarifaires opposables par les gestionnaires aux services déconcentrés.

Les coûts moyens journaliers permettent ainsi de construire les enveloppes budgétaires inscrites en loi de finances pour les différentes catégories de places du DNA, en cohérence avec les objectifs relatifs au nombre de places à l'échelle nationale. Il revient ensuite aux responsables budgétaires régionaux, c'est-à-dire aux préfets de région, de veiller au respect de ces coûts moyens, afin de garantir la soutenabilité de l'enveloppe qui leur est déléguée.

La DGEF rappelle que les structures d'hébergement du DNA sont très hétérogènes, ce qui a des conséquences directes sur les structures de coûts supportés par les gestionnaires. Celles-ci peuvent varier selon la catégorie de structure, les missions exercées, les publics accueillis, qui peuvent présenter des vulnérabilités plus ou moins grandes, la taille du centre, le mode d'hébergement (diffus ou collectif) ou encore l'organisation retenue.

Au cours de la décennie écoulée, les coûts moyens journaliers ont fait l'objet d'importants efforts de rationalisation et ont été globalement contenus.

ÉVOLUTION DES COÛTS MOYENS JOURNALIERS PAR PLACE

Région	Dispositif d'hébergement	2015	2020	2025	2026
Hors Île-de-France	Cada	24,00	19,50	21,91	21,91
	CAES	—	25,00	27,36	27,36
	Huda local	15,00	16,38	19,21	19,21
	Huda (CAO)	—	17,00	—	—
	Huda (AT-SA)	15,65	—	—	—
	CPH	25,00	25,00	28,01	28,01
	Autres hébergements pour réfugiés	—	—	28,01	28,01
Île-de-France	Cada	24,00	19,50	21,91	21,91
	Cada (centre de transit de Créteil)	—	37,05	39,46	39,46
	CAES	—	32,00	34,36	34,36
	CAES (ex-plan de relance)	—	—	40,36	40,36
	Huda local	15,75	18,00	20,21	20,21
	Huda local (ex-CHUM)	—	30,27	27,56	27,56
	Huda local (AAP 2019)	—	24,00	26,21	26,21
	Huda local (CAMAN)	—	—	40,33	40,33
	CPH	25,00	25,00	28,01	28,01
	Autres hébergements pour réfugiés (DAHAR)	—	25,00	28,01	28,01
	Autres hébergements pour réfugiés (DPHRS)	—	19,68	22,69	22,69
	Autres hébergements pour réfugiés (CAIR)	—	36,18	39,19	39,19

Source : direction générale des étrangers en France.

Depuis 2022, plusieurs revalorisations salariales ont également eu un impact sur les coûts moyens journaliers (et notamment la revalorisation du « Ségur » en 2022, étendue deux ans plus tard aux salariés qui n’en avaient pas bénéficié par le dispositif « Laforcade ») ⁽¹⁾. La DGEF précise que ces revalorisations ont été progressivement consolidées dans les coûts moyens journaliers. En 2023, un effort spécifique a également été intégré afin de tenir compte du contexte inflationniste, en particulier de l’augmentation des dépenses de fluides et d’énergie.

Les associations entendues par vos rapporteurs ont insisté sur les difficultés que faisait peser cette stabilité sur leur capacité à réaliser leurs missions, dans un contexte inflationniste.

(1) Dans la réponse écrite transmise à vos rapporteurs, la DGEF mentionne ainsi : « une revalorisation de 183 euros nets par mois, dite du « Ségur », a été accordée en 2022 aux salariés des métiers de la filière socio-éducative du secteur sanitaire, social et médico-social. En 2024, l’accord « Ségur » a en outre été étendu à des salariés qui n’en avaient pas bénéficié en 2022 ; une revalorisation salariale de 3 % est également intervenue en 2022 pour tous les salariés de la branche des activités sanitaires, sociales et médico-sociales à but non lucratif (BASSMS), par équivalence avec l’augmentation de la valeur du point d’indice dans la fonction publique. »

En particulier, le coût moyen par place en Cada, n’a que très peu évolué entre 2016, où il s’établissait à 19,45 euros ⁽¹⁾, et 2026, où il s’établit à 21,91 euros, dans un contexte pourtant inflationniste. Comme le rappelait l’association Foyer Notre-Dame, « **il n’y a pas d’augmentation de la dotation depuis 10 ans du prix de journée hormis la prime Laforcade. Les prix de journée sont passés d’environ 19 € à 21 €.** Cette augmentation ne tient pas compte de l’inflation Au regard des augmentations des coûts (salaires, énergie, immobilier) le prix peut être considéré comme plus bas. **Cela crée des tensions sur notre association, une recherche d’efficience, des choix budgétaires : suppression de certains postes comme chez nous un poste de psychologue pourtant bien nécessaire** ».

La société Adoma constatait également des « **écarts croissants entre charges et ressources disponibles : d’une manière générale, malgré les efforts de réduction des effectifs, continus depuis 15 ans, et de densification de l’occupation des logements (pas toujours compatible avec le cahier des charges Cada en vigueur jusqu’en mars 2026), il y a globalement une décorrélation entre l’évolution des charges et celle des prix de journée** ».

b. Une prise en charge des frais de transports à renforcer

Le cahier des charges des centres d’accueil pour demandeurs d’asile prévoyait, jusqu’en mars 2026, que les demandeurs d’asile hébergés en Cada bénéficiaient de la prise en charge de leurs frais de transport ⁽²⁾.

Par une décision du 6 mai 2025, le Conseil d’État a constaté l’illégalité de l’inégalité de traitement entre les demandeurs d’asile concernant la prise en charge de leurs frais de transport au regard du principe d’égalité, dès lors que les autres demandeurs inscrits dans le dispositif national d’accueil ne bénéficiaient pas de la prise en charge de leurs frais de transport ⁽³⁾.

Afin de tirer les conséquences de cette décision, le Gouvernement a prévu, à l’occasion de la publication du nouveau cahier des charges, que ces dépenses ne pourraient plus être prises en charge par les gestionnaires des centres, et qu’elles ne pourraient désormais l’être que par le demandeur d’asile ⁽⁴⁾.

(1) Avis fait par M. Eric Ciotti au nom de la commission des lois de l’Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2016, mission Immigration, asile et intégration, 8 octobre 2015 ([n° 3117](#)) : « Le coût moyen d’un hébergement en Cada apparaissait stable depuis plusieurs années, aux alentours de 24 euros par jour. Néanmoins, la fusion des allocations versées aux demandeurs d’asile prévue par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015, qui retire aux centres la charge de verser l’allocation mensuelle de subsistance, et la diminution du taux d’encadrement des demandeurs hébergés – passant de un pour quinze à un pour vingt – auront pour effet mécanique une diminution du prix de la nuitée. Celle-ci devrait s’établir, à partir de 2016, à 19,45 euros. »

(2) Arrêté du 19 juin 2019 relatif au cahier des charges des centres d’accueil pour demandeurs d’asile.

(3) Conseil d’État, 6 mai 2025, n° 496436.

(4) Arrêté du 26 mars 2026 relatif au cahier des charges des centres d’accueil pour demandeurs d’asile.

D'après les associations entendues, cette évolution est de nature à compliquer la réalisation par les demandeurs d'asile de leurs démarches devant la préfecture, l'Ofpra et la CNDA.

L'association Forum réfugiés relevait ainsi un « *alignement vers le bas par rapport aux autres dispositifs, qui pourrait entraver la capacité des demandeurs à se rendre aux convocations nécessaires au suivi de leur procédure d'asile* » ⁽¹⁾.

La suppression de la prise en charge des frais de transport des demandeurs d'asile par les centres d'hébergement étant récente (elle s'applique depuis le 1^{er} avril 2026), il est encore difficile d'en apprécier les conséquences.

L'Ofpra indique que le principal enjeu le concernant est la présence du demandeur à son entretien, organisé au siège de l'Office à Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne). L'établissement met en œuvre des mesures complémentaires pour favoriser cette présence : création du compte numérique de l'Ofpra (qui facilite la transmission et la traçabilité des convocations), antennes en Guyane et à Mayotte, missions foraines dans les territoires (28 en 2025, et un objectif d'une mission par Guda en 2026).

La CNDA relève de son côté qu'« *il est impossible d'en mesurer les effets à ce stade mais, à quelques semaines de distance, entrent en vigueur trois réformes susceptibles d'avoir une incidence sur l'accès au juge : la fin du financement des trajets des demandeurs et demandeuses d'asile vers la CNDA, le plafonnement des FIR versés aux avocats sur le fondement de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 (loi de finances pour 2026) et un délai de recours ramené par le Pacte européen asile et migration d'un mois à dix jours pour plus de 40 % des dossiers (procédures accélérées et procédure d'asile à la frontière)* ».

La DGEF souligne *a contrario* qu'une part significative des demandeurs d'asile est hébergée en Île-de-France, région d'implantation de l'Ofpra et de la CNDA, et que le développement des missions foraines de l'Ofpra en métropole, la création de chambres territoriales de la CNDA, ainsi que le recours plus systématique aux entretiens à distance par visioconférence dans certaines situations de vulnérabilité, contribuent à limiter les contraintes de déplacement. En outre, plusieurs collectivités locales prennent en charge en tout ou partie les frais de transports des demandeurs d'asile et de leurs ayant-droits.

Le coût d'une extension de la prise en charge des frais de transport aux demandeurs non hébergés, qui constituait l'alternative juridique à la suppression de cette prise en charge à la suite de la décision du Conseil d'État, avait été estimé par le ministère de l'Intérieur à environ 13 millions d'euros en année pleine. Ce coût

(1) « Hébergement : un nouveau cahier des charges CADA qui complique l'accès aux instances de l'asile », publié le 22 avril 2026 sur le [site internet](#) de l'association.

paraît relativement modéré au regard du coût total des prestations d'hébergement et d'accompagnement social et administratif.

Votre rapporteur, M. Éric Martineau, considère que cette prise en charge est utile et permet d'assurer l'effectivité des demandes d'asile, et qu'elle mérite d'être rétablie. Afin d'être conforme au principe d'égalité, elle devrait être ouverte à l'ensemble des demandeurs d'asile.

Recommandation n° 26 de M. Éric Martineau : Rétablir la possibilité de prise en charge des frais de transport en Cada, et l'étendre à l'ensemble des demandeurs d'asile.

À l'occasion du déplacement qu'elle a effectué au centre d'accueil des demandeurs d'asile de Livry-Gargan, géré par l'association Coallia, vos rapporteurs ont pris connaissance de difficultés, pour les demandeurs d'asile hébergés dans ce centre, de se voir appliquer la tarification « Solidarité Transports » du forfait Navigo, dont ils bénéficient pourtant.

Votre rapporteur, M. Éric Martineau, insiste sur la nécessité de s'assurer de l'application de cette tarification aux demandeurs d'asile franciliens qui en font la demande.

Recommandation n° 27 de M. Éric Martineau : Pour les demandeurs d'asile franciliens, s'assurer de l'application de la tarification Solidarité Transports.

c. Permettre le financement de cours de français dans les Cada

Jusqu'à présent, l'enseignement du français n'était pas financé pendant la période d'examen de la demande d'asile. Des cours de langues pouvaient être organisés par les centres d'hébergement du DNA, mais ils devaient alors l'être sur leur budget propre, et ces derniers recouraient le plus souvent à des bénévoles, ce qui limitait la capacité du dispositif.

Cette restriction paraissait peu opérante, dès lors que le temps passé sur le territoire national dans l'attente de la décision relative à la demande d'asile pourrait être utilement mis à profit pour l'apprentissage du français.

Cette approche est amenée à évoluer dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, dès lors que la directive « Accueil » prévoit que les États membres ont vocation à assurer ou à faciliter l'accès des demandeurs d'asile à des cours de langue ⁽¹⁾.

La DGEF a indiqué à vos rapporteurs qu'il est prévu que des cours de langue bénéficient à un public adulte non francophone relevant de la procédure normale

(1) Article 18 de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale, dite directive « Accueil ».

d'examen de la demande d'asile soient mis en place par l'Ofii dans le cadre d'un marché public. Le coût de cette mesure est estimé à 1,4 million d'euros en 2026.

Votre rapporteur, M. Éric Martineau, insiste sur la nécessité de veiller à la mise en œuvre du financement de cours de français pour les demandeurs d'asile hébergés dès le dépôt de leur demande devant l'Ofpra.

Il considère que les formations de langue française devraient être intégrées au cahier des charges des centres d'hébergement du DNA, ce qui implique de revoir en conséquence le prix de journée.

Recommandation n° 28 de M. Éric Martineau : Veiller à la mise en œuvre du financement de cours de français pour les demandeurs d'asile hébergés dès le dépôt de leur demande devant l'Ofpra ; inscrire l'accès à une formation linguistique parmi les prestations obligatoires du cahier des charges des centres d'hébergement du DNA, et prévoir en conséquence une augmentation de la dotation financière de ces structures.

4. Un dispositif de contrôle à renforcer

Les centres d'hébergement peuvent faire l'objet de plusieurs types de contrôles, selon le statut juridique de l'établissement et les conditions de financement de la prestation.

Le suivi de la mise en œuvre des missions confiées aux centres d'hébergement est tout d'abord réalisé par le biais de **dialogues de gestion réguliers avec les opérateurs**, permettant d'apprécier la mise en œuvre des missions prévues par les conventions. Les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) assurent par ailleurs un suivi de proximité des structures et de leur fonctionnement.

Les centres d'hébergement financés par le biais de **subventions** peuvent par ailleurs faire l'objet des contrôles de droit commun, dont les possibilités sont **relativement restreintes** et relèvent du droit commun de la subvention (*voir le II de la première partie*). Celles-ci se fondent sur les dispositions prévues dans les conventions et celles relatives à l'attestation du service fait.

Les établissements qui relèvent du statut d'ESSMS, tels que les Cda, sont sujets à des **contrôles administratifs et financiers plus étendus**, en application des dispositions du code de l'action sociale et des familles. Le gestionnaire doit notamment s'engager à respecter les délais de présentation des documents budgétaires et comptables ⁽¹⁾ ainsi que les règles relatives au contrôle administratif et financier ⁽²⁾. L'autorité de tarification peut rejeter certaines dépenses qui n'avaient

(1) Article R. 314-3 du code de l'action sociale et des familles.

(2) Articles R. 314-56 et R. 314-62 du même code.

pas été convenues au moment de la définition de la dotation globale de fonctionnement.

Par ailleurs, les **missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation en matière de cohésion sociale (MRIICE)**, qui sont rattachées aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), et aux Ddets, sont compétentes pour procéder à l'**inspection-contrôle** des Cada, des CPH et des Huda.

Enfin, depuis la loi du 24 juillet 2019 ⁽¹⁾, les opérateurs des ESSMS sont soumis à une **évaluation externe**, confiée à un organisme tiers. Cette évaluation doit avoir lieu tous les cinq ans, et la programmation des contrôles est décidée par le préfet de département ou de région, en sa qualité d'autorité de tarification. Les résultats des contrôles sont publiés sur le site de la Haute Autorité de Santé ⁽²⁾.

Plusieurs lacunes ont néanmoins été identifiées par la Cour des comptes dans son rapport de décembre 2024 :

- les contrôles réalisés par l'autorité de tarification dans le cadre du dialogue de gestion, et par l'Ofii dans le cadre du contrôle du taux d'occupation du DNA, portent davantage sur les questions d'hébergement que sur le volet de l'accompagnement dans les centres ;

- s'agissant de l'inspection-contrôle, les effectifs sont faibles (55,6 ETP en 2021), ce qui limite la capacité de contrôle : seuls 7 % des Cada, 1 % des CAES et des Huda, et 3 % des CPH avaient été contrôlés en 2023. Les effectifs ont depuis été renforcés pour être portés à 88 ETP par la loi de finances 2024, mais cette augmentation, bien que bienvenue, ne change pas sensiblement les capacités de contrôle ;

- les missions d'inspection-contrôle ne font par ailleurs pas l'objet d'une véritable programmation : le comité de pilotage national de l'inspection contrôle, animé par le SGMAS, n'associe pas la DGEF, et il n'existe pas de cartographie des risques au niveau régional, les contrôles étant décidés sur le fondement d'alerte ou de signalements ;

- le partage des résultats de ces différents travaux avec le ministère de l'Intérieur, et notamment celui des rapports d'évaluation externe, n'est pas abouti.

La DGEF a indiqué à vos rapporteurs que plusieurs mesures avaient été mises en œuvre pour renforcer la portée des contrôles mis en œuvre.

(1) Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.

(2) Les évaluations sont accessibles sur le site : https://www.has-sante.fr/jcms/c_1725555/fr/qualiscope, dans la rubrique « Rechercher », puis « Établissement ou service social, médico-social ».

Cette démarche a été renforcée en 2025 par l'élaboration d'une stratégie nationale d'amélioration de la qualité, comprenant notamment :

- une orientation nationale d'inspection-contrôle du dispositif national d'accueil, qui couvre la période 2025-2027 ⁽¹⁾. L'objectif est de parvenir à une cible annuelle de 5 % des structures du dispositif national d'accueil, par région, contrôlées soit 55 structures par an au niveau national ;

- un rapprochement avec la Haute Autorité de santé sur l'évaluation des ESSMS ;

- la mise en place d'un outil interministériel de suivi des événements indésirables graves (EIG) qui a permis de remonter à date 5 515 EIG signalés, dont 953 dans le parc pour demandeurs d'asile et 27 pour les sas ⁽²⁾ ;

- le déploiement du système d'information « Bhasile » par la direction de l'asile de la DGEF. Ce projet, développé en lien avec les services déconcentrés utilisateurs (Dreets et Ddets), doit permettre la sécurisation des procédures : il faciliterait le contrôle financier, mais aussi le contrôle-qualité et l'évaluation des prestations (suivi des inspections, tableaux de bords d'indicateurs de qualité et de performance, rapport d'activité numérique...).

La mission d'information prend acte de ces améliorations. Elle insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts concernant le renforcement de la programmation et des capacités de contrôles, ainsi que du suivi de leurs résultats.

Recommandation n° 29 : Poursuivre le renforcement de la programmation et des capacités de contrôle des centres d'hébergement, et du suivi de leurs résultats.

Par ailleurs, l'Ofii avait proposé à la DGEF, en juin 2023, de constituer une mission d'audit des centres du dispositif national d'accueil. Chaque centre aurait été contrôlé, au moins une fois par an, par un agent d'une de ses directions territoriales. Deux axes d'audit auraient été développés : la capacité de l'opérateur à gérer l'occupation du centre, ainsi que la qualité de l'accueil et de l'accompagnement, par l'analyse de la conformité au cahier des charges et aux conventions de subvention.

L'Ofii avait estimé le coût du dispositif à environ 1 million d'euros par an pour 25 ETP. L'établissement estimait que « *l'activité d'audit aurait eu un impact important sur la gestion de la vacance et de l'indisponibilité, entraînant une baisse du taux de places inexploitées estimée à 2 points* », générant ainsi de potentielles économies.

(1) Instruction n° SGMCAS/Pôle Travail-Solidarités/2025/15 du 18 février 2025.

(2) Parmi les 953 EIG survenus dans le parc pour demandeurs d'asile, 426 ont eu lieu en Cada, 259 en Huda et 120 en CPH. S'agissant du DNA et des sas, 36 % des incidents sont dus à un comportement violent.

Au regard du coût global du dispositif d'hébergement, vos rapporteurs accueillent favorablement cette proposition.

Recommandation n° 30 : Doter l'Ofii de moyens suffisants pour constituer une mission d'audit des centres du dispositif national d'accueil.

Enfin, comme la mission d'information a eu l'occasion de le rappeler, le recours à la subvention donne plus de souplesse à la puissance publique du point de vue de la gestion annuelle des fermetures de places, mais limite les capacités de contrôle sur les centres d'hébergement. À l'inverse, le statut permet, en contrepartie d'un engagement pluriannuel, la fixation d'exigences plus précises et des modalités de contrôle étendues.

Faisant suite à la recommandation formulée en ce sens par la Cour des comptes, le Gouvernement a décidé la **transformation progressive des places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile en places d'ESSMS**. Cette évolution a été actée à l'occasion de la loi de finances pour 2026. Suspendue pendant la période des services votés, elle a finalement été lancée par une instruction du 7 avril 2026 ⁽¹⁾, qui en précise les lignes directrices.

La transformation du parc doit ainsi s'échelonner sur trois ans, entre 2026 et 2028, selon une **logique par tiers** : au 31 décembre 2026, un tiers du parc Huda sera transformé en Cada (soit 14 163 places) à **coût constant**, et autant les années suivantes.

(1) Instruction du 7 avril 2026 relative à la transformation du parc d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

Les constats formulés par la Cour des comptes dans son rapport consacré aux relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement (juillet 2024)

Dans son rapport publié en juillet 2024 et consacré à la politique d'hébergement dans sa globalité ⁽¹⁾, la Cour des comptes constatait que l'hébergement des personnes sans-abri s'était fortement développé au cours des dernières années, face à la croissance continue des besoins. La Cour constatait **en particulier que la politique d'hébergement avait été largement pilotée sur le mode de la gestion d'urgences temporaires**, comme si les flux pouvaient s'inverser ou se tarir, alors qu'ils n'ont fait que se consolider et s'intensifier. L'État a procédé ainsi à la fois pour des raisons opérationnelles, pour des raisons d'affichage politique, et pour exercer une forme de maîtrise de la dépense budgétaire – ce que la Cour qualifiait d'assez illusoire.

Cela avait notamment conduit l'État à **privilégier le recours à la subvention annuelle**, aisément réversible, plutôt qu'à la contractualisation pluriannuelle ou à l'autorisation d'établissements ou services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), de nature plus pérenne, et à favoriser le développement de modes d'hébergement incluant moins d'accompagnement social. Or, le mécanisme de la subvention ne permet pas des contrôles de même nature que ceux prévus par le code de l'action sociale et des familles (CASF) à l'égard des ESSMS.

Plus généralement, l'État ne s'était *« pas donné les moyens de suffisamment connaître la solidité et la qualité des prestations des organismes auquel il faisait appel et dont il a alimenté la forte croissance »*. Comme la mission d'information l'a relevé à plusieurs reprises, le paysage associatif qui assure l'hébergement est partagé entre une multitude de petits acteurs locaux, et quelques grands organismes présents sur l'ensemble du territoire. Les contrôles organiques menés par la Cour tendaient à démontrer, parmi ces grands organismes, un *« degré de maturité variable quant au pilotage de leur réseau d'établissements »* : l'État s'est ainsi *« mis en risque d'avoir à organiser leur sauvetage le cas échéant, car ceux-ci ont acquis une dimension systémique qui rend le donneur d'ordres captif de son prestataire »*.

L'État ne s'est *« pas non plus véritablement doté des principes directeurs, des effectifs ou encore des outils de suivi permettant un contrôle de la réalité et de la qualité de la prestation rendue »*.

Ces constats valaient tant pour l'hébergement généraliste que pour l'hébergement destiné aux demandeurs d'asile. La Cour des comptes y fait d'ailleurs directement référence dans un rapport publié six mois plus tard, qui portait spécifiquement sur les associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration ⁽²⁾.

En parallèle, le cahier des charges des Cada a été révisé afin d'y intégrer la convergence avec les règles applicables aux Huda. En particulier, le taux d'encadrement est désormais fixé à un minimum d'un équivalent temps plein pour 25 personnes hébergées (qui était jusque-là le taux applicable aux Huda, le taux

(1) *Cour des comptes*, Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement. Exercices 2017-2023, rapport d'observations définitives, 2 juillet 2024.

(2) *Cour des comptes*, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, communication à la commission des finances du Sénat, décembre 2024.

applicable aux Cada étant jusque-là compris entre 15 et 20 personnes accueillies pour un ETP). Il s'agit d'un taux plancher : les gestionnaires demeurent libres, dans la limite de leur dotation globale de fonctionnement, de retenir un taux d'encadrement plus favorable, par exemple d'un ETP pour 15 à 20 personnes hébergées, lorsque les besoins du public accueilli ou les caractéristiques de la structure le justifient.

Vos rapporteurs insistent sur l'intérêt d'achever dans les délais prévus la transformation de l'ensemble du parc d'hébergement des demandeurs d'asile en ESSMS pour renforcer les capacités de contrôle de la puissance publique.

Ils observent que la transformation du parc en ESSMS doit s'accompagner de la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom). En effet, depuis la loi du 23 novembre 2018 pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Élan », les établissements sociaux et médico-sociaux doivent obligatoirement être couverts par des Cpom de cinq ans, définis par le code de l'action sociale et des familles ⁽¹⁾.

Les préfets de région ou de département ont vocation à conclure des Cpom avec les gestionnaires d'ESSMS relevant notamment des programmes budgétaires 177 (CHRS), 104 (CPH) et 303 (Cada). Les Huda, qui ne relèvent pas du même statut juridique, peuvent y être intégrés lorsqu'ils sont gérés conjointement avec ces établissements.

La DGEF rappelle qu'elle encourage le développement de cette contractualisation, et que cet objectif est inscrit dans la circulaire « hébergement » depuis 2019. Les Cpom permettent en effet de formaliser une stratégie partagée entre l'État et les opérateurs autour d'objectifs qualitatifs et quantitatifs, tels que la qualité de la prise en charge, la transformation du parc, le taux d'occupation, ou la formation des personnels, notamment. Ils offrent également un cadre de gestion plus intégré, notamment par la mutualisation des résultats entre établissements d'un même opérateur, tout en renforçant le dialogue de gestion et le pilotage stratégique.

À la fin de l'année 2025, 14 Cpom étaient signés ou en cours de renouvellement, couvrant environ 10 800 places du dispositif national d'accueil, soit près de 10 % du parc. Leur développement constitue ainsi un axe important de la consolidation du parc d'hébergement, même si la DGEF souligne que leur élaboration demeure un exercice exigeant pour les services de l'État comme pour les opérateurs.

Vos rapporteurs insistent sur la nécessité de subordonner l'achèvement de la transformation du parc à la conclusion systématique de tels contrats pluriannuels.

(1) Article L. 313-11 du code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n° 31 : Achèver la transformation de l'ensemble du parc d'hébergement des demandeurs d'asile en établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), et subordonner cet achèvement à la conclusion systématique de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom).

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, relève enfin que les financements publics consacrés à l'hébergement peuvent également couvrir certaines subventions d'investissement, ainsi que les frais afférents aux emprunts.

Le code de l'action sociale et des familles prévoit certes des règles strictes : il confie à l'autorité de tarification, c'est-à-dire au préfet, le soin de décider de l'affectation du résultat du budget général ⁽¹⁾, exige l'accord de cette autorité pour que les frais d'emprunts et d'investissement soient pris en charge par la dotation globale de financement (DGF) ⁽²⁾, et organise un droit de reprise en cas de cessation définitive d'activité ⁽³⁾. Il n'en demeure pas moins que la dépense publique peut concourir à la constitution d'un actif immobilier inscrit au bilan d'une personne morale de droit privé.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, considère que cette question dépasse la seule régularité comptable : dans un dispositif où l'État entend renforcer le pilotage, la propriété des locaux constitue le déterminant principal de sa capacité à changer d'opérateur. Si une convention peut être résiliée, un titre de propriété ne peut pas l'être.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, considère qu'un recensement des biens immobiliers financés sur fonds publics devrait être réalisé afin de disposer d'une vision plus précise de cette situation.

C. SELON L'ISSUE DE LA DEMANDE, LES ASSOCIATIONS AU SERVICE DE L'INTÉGRATION DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FIN DE PROCÉDURE

La décision rendue sur la demande d'asile par l'Ofpra, et le cas échéant la CNDA, marque une nouvelle étape du parcours administratif des personnes concernées. Si les bénéficiaires d'une protection internationale accèdent progressivement aux dispositifs de droit commun de l'intégration, certains d'entre eux bénéficient également d'un accompagnement renforcé. À l'inverse, la fin de la

(1) Article R. 314-51 du code de l'action sociale et des familles.

(2) L'article R. 314-27 du code de l'action sociale et des familles prévoit ainsi que les frais des emprunts dont la durée est supérieure à un an et les frais afférents aux investissements, ne peuvent être pris en compte que si ces emprunts ou ces investissements ont reçu, avant la date à laquelle est arrêtée la tarification, l'approbation de l'autorité de tarification dans le cadre d'un programme pluriannuel d'investissement.

(3) Article L. 313-19 du code de l'action sociale et des familles.

procédure des demandeurs d'asile déboutés soulève des difficultés particulières qui appellent une meilleure coordination des acteurs publics.

Les bénéficiaires d'une protection internationale sont d'abord orientés vers le parcours d'intégration de droit commun (1), qui peut être complété, pour les personnes les plus vulnérables, par le programme *Agir* (2). À l'inverse, la fin de la procédure d'asile des personnes déboutées met en évidence la nécessité de mieux organiser la sortie du dispositif et le relais avec les services de l'État (3).

1. Le parcours d'intégration de droit commun des bénéficiaires d'une protection internationale

Les bénéficiaires d'une protection internationale qui ont été accompagnés pendant l'examen de leur demande d'asile par une Spada ou un Cada sont, **à l'issue de la procédure, orientés vers les dispositifs d'intégration de droit commun pilotés par l'Ofii**. Les personnes rencontrant les difficultés les plus importantes peuvent également être accompagnées dans le cadre du programme *Agir*.

Afin d'assurer la continuité de leur parcours administratif, les Spada et les Cada peuvent notamment mettre les intéressés en relation avec les directions territoriales de l'Ofii en vue de la signature du contrat d'intégration républicaine (CIR). Ils peuvent également les accompagner dans leurs démarches d'état civil auprès de l'Ofpra, dans leur demande de titre de séjour sur l'Anef ainsi que, le cas échéant, dans l'ouverture de leurs droits sociaux, notamment la demande de revenu de solidarité active.

Les bénéficiaires d'une protection internationale entrent ainsi dans le dispositif général d'intégration applicable aux étrangers admis pour la première fois au séjour durable en France. Ce parcours personnalisé d'intégration républicaine, prévu par l'article L. 413-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, est matérialisé par la signature du CIR. Celui-ci comprend notamment une formation civique et, lorsque le niveau de français de l'intéressé le justifie, une formation linguistique ⁽¹⁾. L'obtention du titre de la carte pluriannuelle, est conditionnée à l'atteinte d'un niveau cible, qui a été fixé au niveau A2, écrit comme oral, et à la réussite à un examen civique ⁽²⁾.

Le nombre de contrats d'intégration républicaine (CIR) signés a globalement progressé depuis 2016, passant de 106 282 à 114 443 en 2024, soit une hausse de 7,7 %. Cette évolution est toutefois marquée par de fortes

(1) Sont dispensés de signature de Cir les étrangers ressortissant d'un État membre de l'UE, d'un autre État de l'Espace économique européen et de la Suisse, d'Algérie, les titulaires de certaines cartes de séjours (visiteur, étudiant, stagiaire, travailleurs temporaire, étranger malade, passeport talent, passeport talent famille, travailleur saisonnier, salarié détaché), les personnes nées en France et y ayant résidé au moins 8 ans, les étrangers ayant effectué leur scolarité secondaire en France (au moins trois ans), ou dans un établissement secondaire français à l'étranger.

(2) Ces exigences ont été posées par l'article 20 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

fluctuations : après le recul exceptionnel de 2020 lié à la crise sanitaire, le nombre de signatures a fortement rebondi, jusqu'à atteindre un pic de 127 876 en 2023, avant de diminuer de 10,5 % en 2024.

L'Ofii est chargé de l'intégration des étrangers primo-arrivants autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'intégration républicaine. Si le contrat d'intégration républicaine est conclu et piloté par l'Ofii, une partie des prestations qui en découlent, notamment les formations linguistiques et civiques, est mise en œuvre par des opérateurs extérieurs sélectionnés par l'établissement, parmi lesquels figurent des organismes associatifs. D'après le rapport de la Cour des comptes de 2024, les mandataires des marchés de formation sont pour moitié des associations, mais également des sociétés par actions simplifiées ou sociétés par actions simplifiées unipersonnelles ou encore, des établissements publics locaux d'enseignement ⁽¹⁾.

2. Le programme *Agir* : un accompagnement renforcé des bénéficiaires de la protection internationale les plus vulnérables

L'accompagnement des bénéficiaires de la protection internationale s'est longtemps concentré sur les démarches administratives immédiatement consécutives à l'obtention du statut. Assurée dans le cadre d'une « prestation C » qui figurait dans les précédents marchés des Spada, cette intervention, d'une durée limitée, permettait notamment d'accompagner les personnes protégées dans l'obtention de leur titre de séjour, l'ouverture de leurs droits sociaux et leurs premières démarches auprès de France Travail.

Cette prise en charge apparaissait toutefois insuffisante au regard des difficultés rencontrées par les personnes protégées. L'accès au logement, à l'emploi, aux soins ou encore à l'apprentissage du français supposait l'intervention d'un grand nombre d'acteurs, sans qu'aucun dispositif soit véritablement chargé de coordonner leurs actions. **Par conséquent plusieurs associations avaient développé leurs propres dispositifs d'intégration des réfugiés.** Tel était notamment le cas du programme Accelair, mis en œuvre par Forum réfugiés en Auvergne-Rhône-Alpes puis en Occitanie.

Afin de répondre à ces difficultés, l'État a lancé en 2022 le programme *Agir* – Accompagnement global et individualisé des réfugiés. Celui-ci vise à proposer un accompagnement plus complet des bénéficiaires de la protection internationale, en articulant deux dimensions complémentaires : l'accompagnement individualisé des personnes et la coordination territoriale des acteurs de l'intégration.

(1) Cour des comptes, *Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration*, décembre 2024.

a. Un programme désormais généralisé dans l'hexagone

Le programme *Agir* est un programme interministériel qui associe la DGEF, la Dihal et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Agir est déployé dans 94 départements. Dans chaque département, un **opérateur est désigné suite à la passation d'un marché public** alloti en 12 lots régionaux. Il s'agit soit d'associations nationales qui peuvent se voir attribuer plusieurs marchés départementaux, soit d'associations plus locales, soit de consortiums d'associations. **Au total, 23 associations différentes sont gestionnaires du programme *Agir*.**

Les opérateurs interviennent comme guichet unique durant 24 mois et accompagnent les bénéficiaires dans l'ensemble des dimensions de leur parcours : accès au logement ; accès aux droits, santé, emploi, formation linguistique, mobilité, scolarisation des enfants, ouverture d'un compte bancaire, démarches administratives.

Les associations jouent également un rôle d'interface entre les services de l'État, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les entreprises, les organismes de formation, les CAF, les CPAM ou encore France Travail.

b. Un pilotage départemental par les DDETS, sous l'autorité du préfet, qui pourrait être rationalisé

Les préfets de région sont chargés de la passation du marché *Agir*.

Les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) sont chargées du pilotage opérationnel du programme sous l'autorité du préfet de département. Dans le cadre de la procédure de marché, elles interviennent aux côtés de la plateforme régionale des achats (PFRA) de la préfecture de région pour analyser les offres. Elles sont ensuite responsables de l'exécution du marché subséquent au niveau départemental, en pilotant l'opérateur et la bonne exécution du marché pour le compte du préfet.

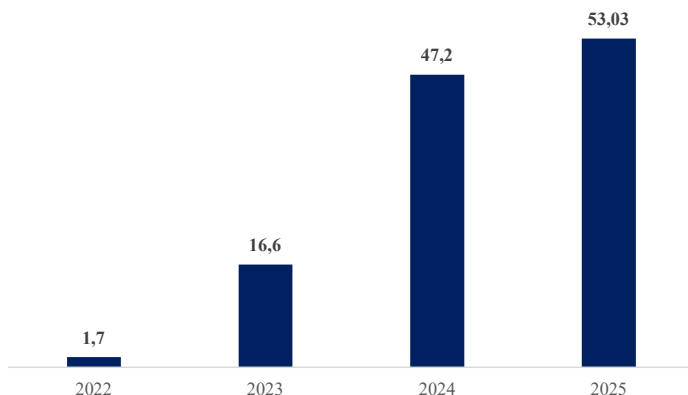
c. Un financement stabilisé en deçà des ambitions initiales

Fin 2021, le cabinet du Premier ministre a arbitré une enveloppe globale de 630 millions d'euros pour le programme *Agir* sur la période 2023-2027, soit près de 130 millions d'euros par an. Suite aux annulations de crédits intervenues durant l'exercice budgétaire 2024, et notamment le décret portant annulation de crédits du 21 février 2024, la voilure a été largement réduite. La file active des BPI, c'est-à-dire le nombre de personnes pouvant être accompagnées, a été divisée par deux, passant de 50 000 à 25 000 personnes. **Dès lors, le programme *Agir* cible uniquement les BPI les plus vulnérables, sans emploi et sans logement.** Les critères de

vulnérabilité ont vocation à être maintenus dans le nouvel accord-cadre 2026-2030, si bien que le public éligible ne devrait pas évoluer. La loi de finances pour 2026 a prévu une file active à hauteur de 25 000 BPI accompagnés en moyenne annuelle.

Le déploiement progressif du programme *Agir* s'est accompagné d'une augmentation très significative des crédits qui lui sont consacrés. Alors que le dispositif n'était expérimenté que dans un nombre limité de départements en 2022, sa généralisation progressive à l'ensemble du territoire a conduit à une montée en charge rapide des marchés conclus. L'exécution des crédits constatée demeure toutefois largement en deçà des ambitions initiales, et devrait se stabiliser à 53 millions d'euros en crédits de paiement en 2025.

**MONTÉE EN CHARGE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME *AGIR*
(CRÉDITS DE PAIEMENT EXÉCUTÉS, 2022-2025)**



d. Un public ciblé restreint et des résultats inférieurs aux objectifs

Selon les informations transmises par la DGEF, depuis la mise en œuvre opérationnelle du programme fin 2022 et au 31 mars 2026, **51 310 BPI sont entrés dans le dispositif *Agir* et 27 367 en sont sortis.**

Le bilan est jugé globalement positif par les évaluations ministérielles. En 2025, la DGEF a indiqué à vos rapporteurs un taux de sorties positives après 6 mois d'accompagnement ou plus de :

- 36 % sortis en emploi et logement
- 42 % sortis en emploi
- 64 % sortis en logement

Ces résultats témoignent de l'intérêt du dispositif, même si le recentrage du programme sur les bénéficiaires les plus vulnérables limite désormais sa portée. Lors

du lancement du dispositif, l'objectif annoncé était de conduire au moins 60 % des réfugiés accompagnés vers l'emploi ou la formation, et 80 % vers le logement.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay fait, en outre, observer que le parcours de la personne protégée peut mobiliser successivement la structure de premier accueil, l'éventuel, lieu d'hébergement, l'Ofii, l'éventuel opérateur du programme *Agir*, les porteurs de projets des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration, puis les éventuels dispositifs de droit commun, sans qu'aucun dossier consolidé ne suive la personne d'un intervenant à l'autre. Le programme *Agir*, en ce qu'il repose sur un référent unique par département, constitue à cet égard le bon modèle de gestion de parcours. Il intervient toutefois tardivement

3. Mieux organiser la fin de parcours des demandeurs d'asile déboutés

Sans pouvoir l'étayer par des données chiffrées, l'ensemble des personnes interrogées par vos rapporteurs leur ont indiqué que **les personnes arrivées au titre de l'asile et qui sont déboutées restent pour leur grande majorité sur le territoire français, nonobstant la décision de l'Ofpra et éventuellement de la juridiction administrative**. En 2015, la Cour des comptes avait estimé que 96 % des personnes déboutées resteraient en France ⁽¹⁾.

La fin de la procédure d'asile fait apparaître une asymétrie entre les bénéficiaires d'une protection internationale et les personnes définitivement déboutées. Les premiers peuvent être orientés vers le contrat d'intégration républicaine, les centres provisoires d'hébergement ou, lorsqu'ils remplissent les critères d'éligibilité, vers le programme *Agir*. Les seconds ne bénéficient, en revanche, que d'un accompagnement limité à la sortie du dispositif d'asile.

Lorsqu'une décision négative de l'Ofpra est susceptible de recours, la Spada informe le demandeur des démarches à accomplir devant la Cour nationale du droit d'asile et, notamment, des conditions dans lesquelles il peut solliciter l'aide juridictionnelle.

Après une décision définitive d'irrecevabilité ou de rejet, la domiciliation est maintenue pendant une durée d'un mois. La Spada doit également informer l'intéressé de la fin de sa prise en charge, des dispositifs de veille sociale de droit commun et des possibilités d'aide au retour volontaire. Lorsqu'une personne manifeste un intérêt pour cette aide, l'association peut la mettre en relation avec la direction territoriale de l'Ofii.

Ce dispositif demeure toutefois insuffisant. La fin de l'accompagnement associatif n'est pas systématiquement accompagnée d'un relais auprès de l'autorité préfectorale chargée de tirer les conséquences de la décision définitive. Elle peut ainsi se traduire par une rupture du suivi administratif, alors

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

même qu'il importe de déterminer rapidement si la personne dispose d'un autre fondement lui permettant de solliciter son admission au séjour ou si elle doit être orientée vers un dispositif de retour.

Cette discontinuité est préjudiciable à la fois pour les personnes concernées et pour l'administration. Elle entretient des situations administratives durablement indéterminées et rend plus difficile l'exécution des décisions prises à l'issue de la procédure d'asile.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, estime nécessaire de mieux organiser l'articulation entre la fin de la procédure d'asile et les suites administratives qui doivent en être tirées.

Dès la fin du droit au maintien sur le territoire, les services préfectoraux disposent déjà, en application du Ceseda, des informations relatives à l'issue de la procédure d'asile. L'article R. 531-21 prévoit en effet que l'Ofpra fait connaître au préfet compétent, ainsi qu'au directeur général de l'Ofii, le sens de sa décision ou, lorsqu'un recours a été formé, celui de la décision rendue par la CNDA.

En complément, l'opérateur chargé de l'accueil ou de l'hébergement de l'intéressé – Spada, Cada ou autre structure du dispositif national d'accueil – **transmettrait à la préfecture les informations actualisées dont il dispose** et qui sont utiles à l'examen de la situation administrative de cette personne (adresse de domiciliation ou d'hébergement, coordonnées de contact, situation familiale et, le cas échéant, éléments relatifs à un éventuel changement de situation administrative).

Cette coordination permettrait, dans un premier temps, d'examiner si l'intéressé est susceptible de bénéficier d'un droit au séjour sur un autre fondement que l'asile et, le cas échéant, de l'orienter vers la procédure correspondante. À défaut, la préfecture l'informerait, en lien avec l'Ofii, des dispositifs d'aide au retour volontaire et pourrait l'accompagner dans cette démarche.

Recommandation n° 32 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Organiser, dès la fin du droit au maintien sur le territoire, une procédure systématique de sortie de l'asile coordonnée par la préfecture. Prévoir la transmission par les Spada, Cada et autres opérateurs du dispositif national d'accueil des informations actualisées utiles à l'examen de la situation administrative de l'intéressé, en particulier celles relatives à sa domiciliation. Sur cette base, procéder sans délai à l'examen de son éventuel droit au séjour sur un autre fondement que l'asile ; à défaut, lui proposer, avec l'Ofii, le bénéfice d'une aide au retour volontaire et, en l'absence de départ volontaire, engager les mesures nécessaires à son éloignement.

Cette étape pourrait prendre la forme d'un rendez-vous de sortie de procédure. Il serait organisé par la préfecture et serait le pendant du rendez-vous initial en guichet unique prévu pour le dépôt de la demande d'asile.

En l'absence de droit au séjour et de démarche de retour volontaire, les services préfectoraux engageraient sans délai les procédures nécessaires à l'éloignement de l'intéressé.

Une telle mesure permettrait de garantir un traitement plus rapide et plus cohérent des situations individuelles, de renforcer la coordination entre les associations, l'Ofii et les préfetures et d'éviter que la fin de la procédure d'asile ne se traduise par une rupture complète du suivi administratif.

Recommandation n° 33 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Instituer, pour toute personne définitivement déboutée de sa demande d'asile, un rendez-vous de sortie de procédure en préfecture, dont la convocation est remise avec la notification de la décision définitive et qui se tient avant l'extinction du droit au maintien dans le lieu d'hébergement ou de la domiciliation.

*

* *

II. L'INFORMATION ET L'ASSISTANCE JURIDIQUES DES PERSONNES PLACÉES OU MAINTENUES EN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE

Afin de permettre l'exercice effectif des droits des personnes étrangères placées ou maintenues en rétention, l'État confie actuellement le soin d'apporter à celles-ci une information et une assistance juridiques à des associations. Ces prestations sont financées par le biais d'un marché public.

Le fait de s'appuyer sur certaines associations pour assurer l'accès au droit dans les centres de rétention administrative (CRA) résulte d'un choix de la puissance publique, qui avait été fait au moment de la création de ces centres.

En quatre décennies, les modalités de l'accompagnement ont évolué, mais les prestations d'assistance et d'information juridiques ont toujours été réalisées par des structures associatives.

Si leur coût budgétaire reste mesuré au regard des autres financements publics destinés aux associations qui accompagnent les personnes migrantes, les conditions dans lesquelles ces prestations sont assurées font l'objet de critiques régulières, que la mission d'information s'est attachée à analyser.

La mission d'information rappelle que le dispositif actuellement prévu par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), qui est par ailleurs encadré par le droit européen, s'appuie sur des associations pour garantir aux étrangers retenus la possibilité d'exercer leurs droits (A).

Elle constate que la présence de ces associations dans les CRA permet d'assurer, dans des conditions souvent difficiles, l'exercice effectif de leurs droits

par personnes étrangères placées ou maintenues en rétention. La mise en œuvre de leurs missions passe notamment par le dépôt de recours nombreux et stéréotypés, qui permettent avant tout d'initier la procédure contentieuse. Néanmoins, la mission d'information a pris connaissance de certaines pratiques qui lui paraissent incompatibles avec le principe de neutralité (B).

Pour ces raisons, elle recommande d'envisager une organisation nouvelle, et de transférer à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) les missions d'information juridique actuellement assurées par les associations. Eu égard à la difficulté de prévoir les conséquences de cette nouvelle organisation sur le nombre de recours déposés ainsi que sur les finances publiques, la mission d'information recommande de procéder, dans un premier temps, à une expérimentation (C).

A. UN DISPOSITIF QUI VISE À GARANTIR AUX ÉTRANGERS RETENUS LA POSSIBILITÉ D'EXERCER EFFECTIVEMENT LEURS DROITS EN S'APPUYANT SUR LES ASSOCIATIONS

Depuis la création des premiers CRA, en 1984, l'État a recherché un partenaire associatif pour mettre en œuvre une mission d'accompagnement social. Si la finalité de cette mission et ses modalités juridiques ont progressivement évolué, celle-ci a toujours été mise en œuvre par des associations (1).

Dans le respect du droit européen, la loi prévoit actuellement que tout étranger retenu bénéficie d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de ses droits et préparer son départ. Les documents contractuels précisent le champ de ces prestations d'information et d'assistance juridiques (2).

Enfin, et en complément de cet accompagnement, les personnes retenues peuvent, sous certaines conditions, bénéficier de l'aide juridictionnelle (3).

1. Depuis la création des CRA en 1984, les actions d'accompagnement social et juridique sont réalisées par des associations

La **rétention administrative** constitue une mesure privative de liberté qui vise à tenir à disposition un étranger dépourvu de droit au séjour, soumis à une décision d'éloignement et présentant un risque de fuite, dans le but de l'éloigner. À la différence de la détention, elle ne vise pas à sanctionner un crime ou un délit.

La rétention administrative a été instituée par la loi du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ⁽¹⁾. Avant

(1) La loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France créait notamment un article 35 bis dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, qui disposait que « peut être maintenu, s'il y a nécessité absolue,

cette loi, un décret du 9 décembre 1978 avait ouvert la possibilité de mettre en prison tout ressortissant étranger faisant l'objet d'une mesure d'expulsion, dès lors qu'avait été constatée « *l'impossibilité d'exécuter immédiatement la mesure d'expulsion* » ⁽¹⁾.

La rétention administrative est actuellement encadrée par le droit européen ⁽²⁾ et, en droit national, par le Csesda ⁽³⁾. Les lieux de rétention administrative sont placés sous la surveillance de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. Il existe deux types de lieux de rétention administrative :

– en principe, les étrangers retenus sont placés ou maintenus dans un **centre de rétention administrative (CRA)** ⁽⁴⁾, qui rassemblent actuellement l'essentiel des places de rétention ;

– toutefois, lorsqu'en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, l'étranger retenu ne peut être placé immédiatement dans un CRA, le placement temporaire dans un **local de rétention administrative** peut être décidé par le préfet.

Il existe à ce jour 27 CRA, dont 23 dans l'Hexagone et 4 dans les outre-mer (en Guyane, à Mayotte, en Guadeloupe et à La Réunion). Le nombre de places théorique en CRA était estimé à 1 959 en 2024 ⁽⁵⁾. Un objectif de 3 000 places a été fixé à l'horizon 2027 par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, ou « LOPMI » ⁽⁶⁾.

Les premiers CRA ont été créés en 1984 ⁽⁷⁾ et, dès cette date, l'État a recherché un partenaire associatif pour mettre en œuvre une mission d'accompagnement social.

À cette fin, **une première convention fut signée le 30 novembre 1984 entre l'association la Cimade** (à l'origine « Comité inter-mouvements auprès des évacués », fondé en 1939) **et le ministère des Affaires sociales.** La mission confiée

par décision écrite motivée du préfet dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ », *l'étranger en situation irrégulière qui ne peut quitter immédiatement le territoire français.*

(1) Décret n°78-1154 du 9 décembre 1978 pris pour l'application de l'article 120 du code pénal.

(2) Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(3) Et notamment par les articles L. 740-1 à L. 744-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui en composent le titre IV du livre VII.

(4) Article R. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(5) Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'extension de la capacité d'accueil des centres de rétention administrative, par Mme Marie-Carole Ciuntu, sénatrice le 1^{er} octobre 2025 (2025-2026, n° 4).

(6) Paragraphe 3.7 du rapport annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

(7) Les centres de rétention administrative ont été créés le 5 avril 1984 par décision du Premier ministre et mis en place par le biais de circulaires, sur le fondement de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée.

à l'association visait à ce que « *les étrangers condamnés à la reconduite à la frontière [...] le soient dans des conditions qui respectent leur dignité* » et consistait à « **visiter les étrangers pour leur donner toutes informations et toute aide utile**, à assurer les liens avec l'extérieur et à alerter les services publics sur les conditions dans lesquelles sont retenus les étrangers et formuler des propositions tendant à leur amélioration » ⁽¹⁾. Cette convention fut par la suite renouvelée ⁽²⁾.

Au cours des deux décennies suivantes, **le recours aux CRA s'est développé et leur fonctionnement a progressivement été encadré** ⁽³⁾. La mission d'accompagnement réalisée par la Cimade fut reconnue dans des textes de portée générale, d'abord au niveau réglementaire, en 2001 ⁽⁴⁾, puis dans la loi, dès 2003, dans une formulation très proche des dispositions actuelles, sécurisant ainsi les garanties apportées aux personnes retenues en mentionnant explicitement « **l'exercice effectif de leurs droits** » ⁽⁵⁾. C'est également en 2003 que la convention liant l'État à la Cimade fut remplacée par un **marché public**, du fait de l'interprétation par les pouvoirs publics des règles européennes ⁽⁶⁾, marché qui sera renouvelé deux fois.

Au cours de cette période, « *la Cimade évolue également, et ses intervenants se professionnalisent : officiellement chargés de l'assistance juridique auprès des retenus, ils sont désormais recrutés parmi les diplômés des facultés de droit. Au fil des années, les équipes se constituent par ailleurs une expérience et des réseaux – associatifs, judiciaires, préfectoraux – autour de chaque centre de rétention* » ⁽⁷⁾.

En 2008, cependant, **le Gouvernement a souhaité mettre fin au monopole de la Cimade, et ouvrir les missions d'accompagnement social et juridique à d'autres structures**. Aux termes du décret du 22 août 2008, la mission d'assistance

(1) Convention entre la Cimade et le ministère des Affaires sociales du 30 novembre 1984. Dans une [communication](#) à la commission des finances du Sénat sur la gestion des centres de rétention administrative portant sur les exercices 2006 à 2008, la Cour des comptes rappelait le contexte d'élaboration de la convention : « Il y avait donc pour la Cimade une certaine cohérence à assumer ce nouveau rôle. Mais, selon ses responsables, les débats internes de l'époque furent vifs entre ceux qui dénonçaient la collaboration avec une politique d'exclusion et ceux qui prônaient une attitude plus pragmatique. La Cimade a finalement accepté cette mission, estimant qu'une présence et un regard extérieurs étaient toujours préférables ».

(2) Une nouvelle convention fut ainsi passée le 15 mai 1991, toujours avec le ministère des affaires sociales.

(3) Jusqu'au tournant des années 2000, aucune condition particulière n'était requise pour ouvrir et gérer un CRA. Le décret n° 2001-236 du 19 mars 2001 relatif aux centres et locaux de rétention administrative, précisé par deux arrêtés interministériels du 24 avril 2001, fixent la liste des centres et définissent les aménagements dont ceux-ci devaient bénéficier dans un délai de trois ans.

(4) Le second alinéa de l'article 5 du décret du 19 mars 2001 précité prévoit que « pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, l'État passe une convention avec une association à caractère national, ayant pour objet la défense des droits des étrangers ».

(5) L'article 45 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, dite « loi Sarkozy », réécrit en effet l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, et introduit un IX qui dispose : « Un décret en Conseil d'État définit les modalités selon lesquelles les étrangers maintenus en rétention bénéficient d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de leurs droits et préparer leur départ ».

(6) La Cimade, [Migrations. Politiques publiques, pratiques administratives : état des lieux](#), 2009.

(7) La Cimade, [Centres et locaux de rétention administrative](#), Rapport 2009.

juridique est désormais confiée à « *une ou plusieurs personnes morales* » au niveau national, et à « *une seule personne morale* » par centre ⁽¹⁾.

Cette évolution était justifiée par le Gouvernement par un objectif de **réduction du coût global de l'accompagnement social et juridique** ⁽²⁾, compte tenu de l'accroissement du nombre de places en CRA et de leur extension en outre-mer. Elle était aussi présentée comme un gage de « *pluralisme* », d'« *efficacité* » d'« *indépendance* » ⁽³⁾. Des articles de presse de l'époque relevaient néanmoins que l'association était « *très critique à l'égard de la politique gouvernementale en matière d'immigration* » ⁽⁴⁾.

Cette nouvelle organisation impliquait l'organisation d'un appel d'offres, avec mise en concurrence de plusieurs intervenants. Après un premier appel d'offres annulé en 2008 pour des motifs de forme, le ministère de l'Immigration a lancé un second appel d'offres l'année suivante, qui a abouti à la désignation de cinq associations pour réaliser les prestations d'information et d'assistance juridiques : la Cimade, l'Association service social familial migrants (Assfam, ensuite intégrée au Groupe SOS Solidarités), Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, et l'Ordre de Malte ⁽⁵⁾.

2. Les missions confiées aux associations constituent une garantie essentielle à l'exercice des droits

a. L'information et l'assistance juridiques en rétention sont garanties par le droit européen et par le droit interne

En l'état actuel du droit, les règles applicables à l'information et l'assistance juridiques dans les CRA sont encadrées par le droit européen et le droit interne.

(1) Décret n° 2008-817 du 22 août 2008 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en matière de rétention administrative, qui modifie l'article R. 553-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) *Projet annuel de performances de la mission Immigration, asile et intégration annexé au projet de loi de finances pour 2009*, [page 51](#).

(3) [Réponse](#) du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, publiée le 13 janvier 2009 à la question écrite n° 30695 de M. Patrick Braouezec, député.

(4) *Le Monde et Agence France Presse (AFP)*, « Appel d'offres sur les centres de rétention : la Cimade dénonce "un déni de justice" du ministère de l'immigration », 11 mai 2009.

(5) Six associations avaient initialement été désignées par le ministère de l'immigration. Après plusieurs procédures contentieuses, le tribunal administratif de Paris a finalement validé l'appel d'offres publié par le ministère, à l'exception de la partie prévue pour le lot relatif aux territoires ultramarins (attribué à l'association Collectif Respect), en raison d'un doute sérieux sur la validité du contrat au regard des capacités professionnelles, techniques et financières de cette association (décisions du Conseil d'État du 16 novembre 2009, n° 328826, et du Tribunal administratif de Paris, 22 décembre 2009).

i. La directive « retour » du 16 décembre 2008

En droit européen, c'est la **directive « retour » du 16 décembre 2008** qui pose les **garanties applicables aux ressortissants étrangers faisant l'objet d'une décision de retour** ⁽¹⁾.

L'article 13 de cette directive prévoit ainsi que le ressortissant concerné d'un pays tiers dispose d'une « **voie de recours effective pour attaquer les décisions liées au retour** », devant une autorité judiciaire ou administrative compétente, ou une instance compétente composée de membres impartiaux et jouissant de garanties d'indépendance (paragraphe 1).

Il précise par ailleurs que le ressortissant concerné d'un pays tiers « *a la possibilité d'obtenir un conseil juridique, une représentation juridique et, en cas de besoin, une assistance linguistique* » (paragraphe 3).

Enfin, les États membres veillent à ce que « *l'assistance juridique et/ou la représentation nécessaires soient accordées sur demande **gratuitement** conformément à la législation ou à la réglementation nationale applicable en matière d'assistance juridique* » mais peuvent néanmoins « *prévoir que cette assistance juridique et/ou cette représentation gratuites sont soumises [à certaines conditions]* » ⁽²⁾ » (paragraphe 4).

Ces dispositions étaient déjà satisfaites par le droit français en vigueur et n'ont dès lors pas fait l'objet de mesures spécifiques de transposition ou d'adaptation.

ii. Les articles L. 744-9 et R. 744-20 du Ceseda

En droit interne, les règles sont définies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

L'article L. 744-9 du Ceseda dispose ainsi que « ***l'étranger maintenu en rétention bénéficie d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de ses droits et préparer son départ, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État*** ».

L'article R. 744-20 du même code précise que « ***le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits.*** »

(1) Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(2) La directive « retour » renvoie ici aux dispositions prévues aux paragraphes 3 à 6 de l'article 15 de la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres. Ces dispositions permettent aux États membres de prévoir des conditions limitatives pour le bénéfice de la gratuité de l'assistance judiciaire ou de la représentation (selon la nature de la procédure ou les ressources de la personne, notamment).

*À cette fin, la personne morale assure, dans chaque centre dans lequel elle est chargée d'intervenir, des **prestations d'information**, par l'organisation de permanences et la mise à disposition de documentation. Ces prestations sont assurées par une seule personne morale par centre. Les étrangers retenus en bénéficient sans formalité dans les conditions prévues par le règlement intérieur ».*

Saisi d'un recours en annulation contre le décret du 22 août 2008 précité, le Conseil d'État a validé ces dispositions réglementaires. Afin d'écarter le moyen selon lequel le décret fixerait des conditions insuffisantes pour assurer l'objectif prévu par le législateur (entendu comme l'exercice effectif des droits des personnes retenues), et qu'il serait ainsi entaché d'incompétence négative, le Conseil d'État a considéré ce décret devait être compris « *comme impliquant que l'État ne peut conclure une telle convention qu'avec des personnes morales présentant des **garanties d'indépendance et de compétences suffisantes, notamment sur le plan juridique et social*** » ⁽¹⁾.

Le Ceseda prévoit que l'accès aux CRA des représentants des personnes morales concernées est subordonné à un **agrément individuel**, accordé pour une durée de trois ans renouvelable ⁽²⁾. De plus, les personnes morales concernées se voient affecter un local, meublé et équipé d'un téléphone ⁽³⁾.

Enfin, l'article L. 744-6 du Ceseda précise les conditions dans lesquelles l'étranger placé en rétention peut bénéficier d'une assistance juridique pour exercer ses droits en matière de **demande d'asile** ⁽⁴⁾.

iii. Les évolutions prévues par le Pacte européen sur la migration et l'asile et par le futur règlement « retour »

Vos rapporteurs rappellent que le droit européen de l'asile et de l'immigration doit connaître d'importantes évolutions.

D'une part, le « **pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile** », adopté en mai 2024, est entré en vigueur pour l'essentiel le 12 juin 2026. Composé d'une directive et de neuf règlements, il modifie le régime dit « Dublin » et met en place une nouvelle politique commune en matière d'asile ⁽⁵⁾.

(1) Conseil d'État, 2 juin 2009, n° 321841.

(2) Article R. 744-43 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(3) Article R. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(4) Article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « À son arrivée au centre de rétention, l'étranger reçoit notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile. / À cette fin, il peut bénéficier d'une assistance juridique et linguistique. Lui sont notamment indiquées les conditions de recevabilité d'une demande d'asile formée en rétention [...]. »

(5) Il s'agit des règlements (UE) n°s 2024/1347, 2024/1348, 2024/1349, 2024/1350, 2024/1351, 2024/1352, 2024/1356, 2024/1358, 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024, et de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024.

Afin d'assurer l'adaptation du droit national aux évolutions contenues dans le Pacte, le Gouvernement a déposé un projet de loi l'habilitant à légiférer par ordonnance. Ce texte était toujours en cours d'examen au Parlement à l'occasion de la publication du présent rapport ⁽¹⁾.

Toutefois, concernant les évolutions apportées par le Pacte aux règles européennes relatives aux garanties juridiques et à l'aide juridictionnelle ouverte aux demandeurs d'asile (y compris s'ils font l'objet de mesures de rétention), vos rapporteurs constatent que le Gouvernement a indiqué dans le Plan national de mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, publié en décembre 2024, que « *les dispositions des textes du Pacte [...] ne nécessitent aucune adaptation du cadre juridique existant* » ⁽²⁾.

D'autre part, le **futur règlement sur le retour** ⁽³⁾, en cours de discussion, devrait conduire à l'abrogation de la directive « retour » du 16 décembre 2008. Le texte a été adopté par le Parlement européen, et doit encore être formellement adopté par le Conseil puis publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) avant de pouvoir entrer en vigueur ⁽⁴⁾.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 25 du projet de règlement, qui porte sur l'assistance juridique et la représentation en justice, prévoit notamment que celles-ci « *sont assurées par des conseils juridiques ou d'autres personnes dûment qualifiées, reconnues ou habilitées par le droit national à assister ou représenter le ressortissant de pays tiers, ou par des organisations non gouvernementales agréées en vertu du droit national pour fournir des services juridiques ou une représentation en justice aux ressortissants de pays tiers* ».

Si le règlement venait à être définitivement adopté, ces dispositions deviendraient applicables douze mois après sa publication au JOUE. En l'état, elles ne paraissent pas incompatibles avec le droit national.

(1) *Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application des règlements (UE) n^{os} 2024/1347, 2024/1348, 2024/1349, 2024/1350, 2024/1351, 2024/1352, 2024/1356, 2024/1358 et 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024, et les dispositions nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024, déposé au Sénat le 8 avril 2026, adopté par le Sénat le 20 mai 2026, et rejeté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2026.*

(2) *Plan national de mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, publié sur le [site internet du ministère de l'intérieur](#).*

(3) *Projet de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil.*

(4) *La version adoptée du texte est accessible sur le site du Parlement européen : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0207_FR.html.*

b. Les missions confiées aux associations sont précisées dans les documents contractuels

i. Le contenu de la prestation d'information et d'assistance juridiques est précisé par les documents contractuels

Trois marchés publics sont actuellement en cours d'exécution :

– un marché public national, comprenant 21 lots géographiques, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2025 et prendra fin le 31 décembre 2028 ;

– deux marchés locaux, pris à la suite de la création de CRA à des dates d'effet décalées par rapport au marché national. Ces marchés sont relatifs aux CRA de La Réunion et de Lyon 2 (ouverts en 2022) ainsi que d'Olivet, dans le Loiret (ouvert en 2024).

La DGEF a précisé à la mission d'information que d'autres marchés, qui concerneront les futurs CRA de Bordeaux-Mérignac et de Loon-Plage Dunkerque, appelés à ouvrir très prochainement (entre octobre 2026 et février 2027), font actuellement l'objet d'une procédure de marché public en cours d'attribution.

Les documents contractuels relatifs à chacun de ces marchés encadrent précisément les missions qui sont confiées aux personnes morales qui en seront titulaires.

Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) précise que pour chaque marché, une **prestation unique d'information et d'assistance juridiques** est définie. Les actions réalisées incluent, **à l'initiative du retenu** :

– l'**analyse juridique** de la situation ;

– le **conseil et l'orientation** vers les démarches adaptées ;

– l'**aide à la rédaction des demandes** auprès des autorités administratives **et à la rédaction des recours** auprès des juridictions administratives et judiciaires compétentes ;

– la **mise en relation** avec un avocat.

En revanche, **le titulaire ne peut en aucun cas représenter en justice le retenu dont il assure les prestations d'information.**

Concrètement, ces actions impliquent, pour les représentants des titulaires du marché, de **s'entretenir avec chaque étranger retenu** afin de l'aider à comprendre les procédures dont il fait l'objet, d'**établir un diagnostic de sa situation**

individuelle, et de l'assister dans l'exercice de ses droits, en particulier par la **rédaction des requêtes et la saisine des juridictions compétentes** ⁽¹⁾.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, observe que la loi ne prévoit pas explicitement que les associations doivent se voir confier la rédaction des recours pour les personnes retenues. Cette prestation paraît déduite de la formulation actuelle de l'article L. 744-9 du Ceseda, qui fait référence à des actions de « *soutien [...] pour permettre l'exercice effectif [des droits des personnes retenues]* ». Votre rapporteure considère néanmoins que la portée exacte de cette obligation reste ambiguë.

Le CCTP prévoit que les représentants des personnes morales ont **accès aux informations pertinentes** relatives à la situation des personnes retenues et nécessaires à l'accomplissement de leur mission (décisions préfectorales d'éloignement et de placement en rétention, procédures administratives, convocations et prévisions de départ).

Il les autorise également à avoir des **communications avec les proches** du retenu concerné, avec l'accord exprès de ce dernier : il s'agit de permettre aux associations d'entrer en contact avec les familles, qui sont susceptibles de pouvoir transmettre les documents nécessaires à l'examen de la situation du retenu.

Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) précise que le titulaire est tenu à une **obligation de moyens** au titre de la prestation d'information et d'assistance juridiques, « *dès lors qu'il n'est pas fait référence à des objectifs quantifiés* ».

Le CCTP encadre par ailleurs précisément les **règles applicables à la présence physique et à la disponibilité des titulaires du marché au sein des CRA**. Il impose ainsi un nombre minimal d'heures d'intervention sur chaque site (qui dépend notamment du nombre moyen d'arrivées hebdomadaires) et un nombre maximal de journées d'absence. Il organise par ailleurs les modalités d'astreinte téléphonique, le week-end et les jours fériés.

Concernant par exemple le **CRA de Paris-Vincennes**, au sein duquel la mission d'information a effectué un déplacement, les deux sites qui le constituent (dénommés « Paris 1 » et « Paris 2 ») disposent respectivement de 119 et 116 places, et ont accueilli en moyenne 19 et 18 nouveaux arrivants par jour en 2023. Le CCTP prévoit 80 heures-homme hebdomadaires par site (soit 160 heures-homme au total). Des astreintes téléphoniques sont organisées le dimanche et les jours fériés entre 14 et 18 heures. Six jours d'absence exceptionnelle sont autorisés par année civile.

(1) Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat sur la gestion des centres de rétention administrative précitée.

Dans le prolongement de la prestation d'information et d'assistance juridiques, le CCAP précise que les personnes morales titulaires du marché ont également une **obligation de conseil et de mise en garde** : il est ainsi de la responsabilité du titulaire « *d'identifier et d'alerter dans les délais les plus brefs le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, de toute difficulté ou évènement perturbateur nécessitant une décision, avec mise en évidence des enjeux, des risques, des solutions palliatives assorties d'une recommandation* » ⁽¹⁾. Cette obligation traduit le **rôle de vigie et d'alerte** des associations, qui avait été confié dès 1984 à la Cimade ⁽²⁾.

Chaque année, les associations titulaires du marché publient ainsi un **rapport commun** sur la situation des personnes retenues dans les lieux de rétention administrative, qui comporte des chiffres clés, un bilan et une analyse de la situation des personnes enfermées ⁽³⁾.

Lorsqu'elles identifient des situations qui le nécessitent, elles peuvent par ailleurs procéder à des **signalements**, à l'autorité administrative, mais également au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), au Défenseur des droits, voire au procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Le CCTP rappelle enfin les modalités de **contrôle** de l'administration, les modalités de reddition de comptes, ainsi que les **obligations** du titulaire du marché – et notamment celles tenant aux principes de **neutralité et de laïcité**.

ii. Quatre associations sont actuellement titulaires des marchés publics

Les titulaires des marchés publics en cours d'exécution sont tous des associations. Si, comme cela a été relevé *supra*, les marchés sont ouverts à toute personne morale, la DGEF a indiqué à la mission d'information qu'à ce jour, seules des associations s'étaient portées candidates aux appels d'offres.

Les marchés publics sont d'une durée d'un an, reconductible trois fois pour une année. Afin de garantir la concurrence, les marchés ont été allotés en lots géographiques.

Le marché national, composé de 21 lots, a pris effet le 1^{er} janvier 2025 et prendra fin le 31 décembre 2028. Quatre candidats ont présenté une offre et ont été retenus après analyse : la Cimade, le Groupe SOS Solidarités-Assfam, Forum réfugiés-Cosi et France Terre d'Asile (FTDA).

(1) Article IV.1.1.2 du CCAP.

(2) Comme cela a été rappelé *supra*, la convention du 1984 confiant à la Cimade la mission d'« alerter les services publics sur les conditions dans lesquelles sont retenus les étrangers et formuler des propositions tendant à leur amélioration ».

(3) Voir par exemple le [Rapport commun sur les centres de rétention administrative](#) publié le 19 mai 2026.

En dehors des marchés centraux, un marché spécifique a été conclu par la préfecture de Mayotte avec l'association Solidarité Mayotte.

RÉPARTITION DES ASSOCIATIONS TITULAIRES DES MARCHÉS PUBLICS PAR SITE
ET MONTANTS VERSÉS EN 2025

Association titulaire	Lot	Centre de rétention administrative	Montants 2025	Total 2025
La Cimade	1	Bordeaux	199 293,80	2 096 245,60
	2	Rennes	348 078,68	
	3	Toulouse	465 017,76	
	4	Hendaye	197 029,20	
	14	Guadeloupe	239 472,32	
	15	Guyane	565 772,84	
	Hors marché national	Réunion	81 581,00	
Forum Réfugiés-Cosi	7	Lyon 1	441 255,21	2 244 553,37
	Hors marché national	Lyon 2	423 846,93	
	9	Marseille	427 873,33	
	10	Nice	237 339,98	
	11	Perpignan	229 116,24	
	12	Sète	134 979,40	
	13	Nîmes	350 142,28	
Groupe SOS Solidarités	5	Geispolsheim	201 923,20	1 826 694,68
	6	Lille	433 061,34	
	8	Metz	339 614,10	
	21	Vincennes (Paris 1 et 2)	852 096,04	
France Terre d'asile	Hors marché national	Olivet	346 523,61	2 814 354,43
	16	Mesnil-Amelot	1 268 075,72	
	17	Palaiseau	146 251,32	
	18	Plaisir	96 200,44	
	19	Coquelles	661 199,76	
	20	Oissel	296 103,58	
Total des marchés centraux			8 981 848,08	
Solidarité Mayotte	Hors marchés centraux	Mayotte	309 854,00	
Total général			9 291 702,08	

Source : DGEF, présentation commission des Lois.

c. En complément des prestations d'information et d'assistance juridiques, les personnes retenues peuvent par ailleurs, sous certaines conditions, bénéficier de l'aide juridictionnelle

L'article L. 723-24 du Ceseda dispose que l'étranger retenu peut demander au magistrat du siège du tribunal judiciaire qu'il lui soit désigné un **conseil d'office**, c'est-à-dire un avocat commis d'office. Il peut par ailleurs bénéficier de l'**aide juridictionnelle**.

L'aide juridictionnelle (AJ) est un dispositif de prise en charge par l'État des frais liés à une procédure juridictionnelle ou nécessitant la présence d'un avocat, au bénéfice des personnes ayant un revenu et un patrimoine modestes. Ces frais correspondent essentiellement à la rétribution des avocats assistant ces personnes. Elle constitue « *une garantie essentielle de l'accès de tous à la justice* » ⁽¹⁾.

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique constitue actuellement le texte de référence applicable en la matière. Son article 2 dispose que « *les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle* ».

L'attribution de l'aide juridictionnelle repose ainsi sur une **condition de ressources**, qui ne doivent pas dépasser un plafond fixé par circulaire ⁽²⁾. Selon le niveau de ressources de la personne, l'aide qui lui est octroyée est totale ou partielle.

Les étrangers, non-ressortissants de l'Union européenne, doivent remplir une condition supplémentaire, tenant à la **résidence habituelle** sur le territoire (article 3 de ladite loi) ⁽³⁾.

L'aide juridictionnelle est toutefois accordée aux étrangers sans condition de résidence dans certaines conditions, et notamment aux personnes faisant l'objet des procédures d'éloignement prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : elle est donc ainsi ouverte aux personnes entrées illégalement sur le territoire.

(1) [Commentaire](#) de la décision du Conseil constitutionnel n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024, M. Diabe S. et autres.

(2) Ces plafonds sont fixés par voie de circulaire. Voir par exemple la [circulaire du 16 janvier 2026](#) relative au montant des plafonds de ressources et de patrimoine pour l'admission à l'aide juridictionnelle, NOR : JUST2601659C.

(3) La décision du Conseil constitutionnel n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024, M. Diabe S. et autres, a déclaré contraire à la Constitution la condition tenant à la résidence « régulière » sur le territoire. Par ailleurs, s'agissant des demandeurs d'asile, l'article 9-4 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que devant la Cour nationale du droit d'asile, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est de plein droit, sauf si le recours est manifestement irrecevable.

Les procédures d'éloignement mentionnées à l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991

L'avant-dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que l'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers faisant l'objet :

- d'une obligation de quitter le territoire français (art. L. 251-1 à L. 251-8 et L. 611-1 à L. 612-12) ;
- d'un maintien en zone d'attente décidé par le juge des libertés et de la détention (art. L. 342-5 à L. 342-11) ;
- d'un refus de délivrance d'un titre de séjour (L. 432-15) ;
- d'une décision de transfert « Dublin » (art. L. 572-4 et L. 572-7) ;
- d'une interdiction de retour ou de circulation sur le territoire français (art. L. 614-1 à L. 614-4) ;
- d'une décision d'expulsion (art. L. 632-1 et L. 632-2) ;
- d'un placement et d'une prolongation d'une rétention (L. 743-3 à L. 743-23) ;
- ou lorsqu'il est fait appel des décisions imposant de quitter le territoire ou interdisant le retour sur le territoire français.

Les personnes retenues en CRA, qui font nécessairement l'objet d'une procédure d'éloignement, sont donc éligibles au bénéfice de l'AJ, sous réserve qu'elles en remplissent les conditions de ressources, ce qui est généralement le cas.

d. Un modèle peu répandu à l'échelle européenne

La mission d'information a souhaité connaître les conditions dans lesquelles les prestations d'information et d'assistance juridiques étaient mises en œuvre dans d'autres pays.

Dès lors que les règles applicables à la rétention administrative en matière d'éloignement font l'objet d'une harmonisation à l'échelle européenne, elle a concentré son analyse sur les États membres de l'Union européenne. Elle a pour cela consulté les Parlements des États membres du Conseil de l'Europe, à travers le Centre de recherche et de documentation parlementaire (CERDP). La DGEF a par ailleurs transmis à la mission d'information des éléments de synthèse. Ces résultats sont présentés en annexe.

Le travail d'analyse réalisé suggère que **le modèle français, fondé sur des prestations d'information et d'assistance juridiques confiées à des associations, présentes de manière permanente dans les CRA, et financées par l'État dans le cadre d'un marché public, est peu répandu à l'échelle européenne.**

Au sein de certains États, comme la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Portugal ou la Grèce, des associations sont généralement présentes dans les centres de

rétenion, et peuvent bénéficier de subventions publiques, sans que celles-ci n'apparaissent systématiques.

Dans d'autres États, l'assistance juridique est principalement assurée par les avocats, et financée par l'aide juridictionnelle, par exemple en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark ou en Suède. Les associations ne sont pas nécessairement absentes des centres, mais interviennent plutôt en soutien, ou pour des actions d'accompagnement social. En Finlande, l'information juridique est assurée par l'État, tandis que l'assistance paraît être exclusivement réalisée par des avocats.

3. Des règles différentes s'appliquent dans les locaux de rétention administrative (LRA)

Les règles relatives à l'information et à l'assistance juridiques en CRA diffèrent de celles applicables dans les locaux de rétention administration (LRA).

Comme cela a été rappelé *supra*, les LRA sont destinés à accueillir temporairement, pour une durée qui ne peut en principe excéder quatre jours, les étrangers retenus qui, en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, ne peuvent être placés immédiatement en CRA ⁽¹⁾.

Il existe actuellement 32 LRA, qui représentent une capacité totale de 180 places, dont 35 places outre-mer.

Dans chaque LRA, et **afin de permettre l'exercice effectif de leurs droits**, les personnes retenues doivent pouvoir bénéficier du concours d'une personne morale, dans les conditions définies par une **convention conclue localement par le préfet** ⁽²⁾.

Cette convention détermine les modalités de ces prestations, et notamment leurs modalités de tarification. Les personnes morales sont payées après service fait, sur les crédits du ministère de l'Intérieur ⁽³⁾. Il ne s'agit pas nécessairement d'associations : des cabinets d'avocats peuvent ainsi être signataires de ces conventions. La DGEF précise qu'au regard du volume des prestations et des montants engagés, des marchés publics peuvent être passés localement, mais que, sauf exception comme en Île-de-France, le recours à des marchés est rare.

(1) Article R. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) Article R. 744-21 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Pour permettre l'exercice effectif de leurs droits, les étrangers maintenus dans un local de rétention peuvent bénéficier du concours d'une personne morale, à leur demande ou à l'initiative de celle-ci, dans des conditions définies par convention conclue par le préfet ou, à Paris, par le préfet de police. / Dans chaque local de rétention, ce concours est assuré par une seule personne morale. »

(3) Et plus particulièrement sur l'action 3 du programme 303.

Malgré ses demandes, la mission d'information n'a pas été destinataire de la liste des personnes morales concernées, et des montants budgétaires en jeu.

B. DES MISSIONS ESSENTIELLES ET EFFECTIVEMENT MISES EN ŒUVRE, DES PRATIQUES PARFOIS CONTESTABLES

La mission d'information constate que la présence des associations dans les CRA permet d'assurer, dans des conditions souvent difficiles, l'exercice effectif des droits des personnes retenues (1).

Elle observe néanmoins que, si la quantité importante de recours formés avec l'aide de ces associations ne peut en soi être véritablement critiquée, ces recours n'apportent qu'une faible valeur ajoutée sur le fond, certains d'entre eux paraissant même constituer des pratiques dilatoires (2).

La mission d'information a été sensible aux observations formulées et aux faits rapportés lors de ses déplacements au sujet de la posture militante adoptée par certaines associations, qui est susceptible de porter atteinte au principe de neutralité du service public et participe de la dégradation des relations avec les services du ministère de l'Intérieur (3).

Elle constate enfin que le coût de cette prestation, quoique limité, connaît une augmentation continue, et décorrélée du nombre de personnes retenues (4).

1. Des missions effectivement mises en œuvre, dans un contexte souvent difficile

a. Des missions effectivement mises en œuvre, qui permettent d'assurer la garantie des droits des personnes retenues

Les documents contractuels prévoient que le titulaire rend compte à l'administration de l'exécution de sa mission sous forme de **comptes rendus périodiques d'exécution**. De plus, un mois avant la fin du marché, il remet un **rapport final sur l'exécution des prestations**, qui sert de support à l'évaluation de la qualité des prestations.

La mission d'information a pu consulter les rapports d'exécution finaux des quatre prestataires du précédent marché national, ainsi que les comptes-rendus périodiques des lots les plus significatifs des marchés en cours d'exécution. Ces documents sont d'une longueur et d'une précision variables selon l'association. Ils exposent les prestations réalisées, les moyens mobilisés, les conditions dans lesquelles s'est déroulée la mission, et les difficultés rencontrées.

Dans l'ensemble, la quasi-totalité des personnes placées a été rencontrée par les membres des associations présentes sur les sites ⁽¹⁾, et, comme cela sera développé *infra*, ces entretiens ont débouché sur un nombre conséquent d'actions.

Plus généralement, les auditions conduites par la mission d'information témoignent du fait que les associations s'attachent à réaliser les missions qui leur sont confiées.

La Cour des comptes relève ainsi, dans un rapport de décembre 2024, qu' *« il n'est pas douteux que les associations remplissent effectivement leurs missions d'assistance juridique, qui ont notamment pour conséquence le dépôt de recours devant les tribunaux, au vu du volume soutenu de ceux-ci »*.

Une seule situation effective de non-paiement à une association a par ailleurs été relevée par la Cour dans le cadre du précédent marché, qui s'est achevé en 2024 : *« en 2023, une salariée de la Cimade au centre du Mesnil-Amelot a été agressée par une personne en rétention administrative. L'association a décidé de retirer ses équipes pendant 44 jours, du 2 février au 18 avril 2023. Malgré cela, la Cimade a présenté des factures correspondant à des prestations pleinement réalisées. La DGEF a procédé à une réfaction proportionnelle à l'absence de service fait sur les montants présentés soit une réfaction de 77 345,82 € sur la facture du 1^{er} trimestre 2023 de 225 214,82 €, et une réfaction de 23 203,75 € sur la facture du même montant pour le second trimestre 2023 »* ⁽²⁾. **La DGEF a confirmé à la mission d'information qu'aucun autre cas de non-paiement n'avait été relevé à ce jour.**

Dans la contribution écrite remise à la mission d'information, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) constatait que : *« Lors de ses visites d'établissements, [...] les associations jouent un rôle actif et sont très investies : présence à temps plein, information d'un grand nombre de détenus, connaissance approfondie sur le droit des étrangers, constitution du dossier, liaison avec les familles. Elles assistent les personnes retenues dans l'exercice de leurs droits, en leur garantissant notamment l'accès au juge qu'impose toute mesure de privation de liberté »*.

Par ailleurs, le CGLPL n'a *« jamais relevé de différences notables dans l'investissement des professionnels associatifs intervenant en CRA. Leurs conditions d'intervention peuvent toutefois varier selon les locaux mis à disposition, le nombre de juristes et leur temps de travail, les relations avec la direction du CRA et avec les policiers, l'accueil qui leur est réservé et les moyens dont elles disposent »*.

(1) L'association SOS Solidarités-ASSFAM a ainsi pu rencontrer 18 051 personnes sur les 20 045 placées en rétention, soit 92,2 %.

(2) *Cour des comptes, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, décembre 2024, page 44.*

Le CGLPL déplorait d'ailleurs, dans un avis du 23 avril 2020 relatif à la défense dans les lieux de privation de liberté ⁽¹⁾, que, dans les faits, l'accessibilité des dispositifs d'accès au droit dans les lieux de privation de liberté était en général insuffisante, et soulignait le rôle essentiel des associations d'aide ou d'assistance juridique dans les CRA.

De son côté, le Défenseur des droits rappelait, dans la contribution écrite transmise à la mission d'information, que « ***l'intervention d'associations spécialisées en CRA est essentielle pour l'exercice effectif des droits des personnes retenues [...]*** les associations disposent d'une expertise spécialisée en droit des étrangers et en contentieux de la rétention. Elles sont présentes dans les lieux de rétention, connaissent les pratiques locales, peuvent repérer des dysfonctionnements récurrents et constituent souvent le premier interlocuteur de confiance pour les personnes retenues ». Il ajoutait « *des échanges avec les associations intervenant en CRA ont montré qu'elles disposent d'une connaissance fine des situations rencontrées* ».

b. Des conditions d'intervention souvent difficiles

Les rapports transmis par les associations font par ailleurs souvent état de **conditions d'intervention difficiles**.

À titre liminaire, votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, tient à préciser la portée qu'elle attribue aux éléments rassemblés dans le présent développement. Votre rapporteure considère que les contributions reçues comportent, d'une part, des constatations opérées par leurs auteurs dans l'exercice de leurs compétences propres, notamment à l'occasion de visites, et, d'autre part, des propos rapportés par des tiers et relayés en tant que tels, sans que les personnes concernées aient été mises à même de présenter leurs observations : ces deux catégories n'ont pas la même valeur probante. Votre rapporteure considère qu'il est naturel de faire figurer les unes et les autres au sein du rapport, mais s'attache à les distinguer, et applique cette distinction avec la même rigueur aux éléments transmis par les administrations qu'à ceux transmis par les associations et les autorités indépendantes.

Dans le compte-rendu final d'exécution du marché au titre des années 2021 à 2024, l'association France Terre d'Asile souligne ainsi que « ***l'atmosphère dans les centres de rétention ne cessent de se dégrader*** et la loi du 26 janvier 2024 a accentué ce phénomène par l'allongement de la durée moyenne de rétention qu'elle induit ». Elle ajoute notamment que « *le public sortant de prison vit bien plus mal la rétention que la détention, en raison de l'impréparation des personnes à un éventuel placement en rétention à leur levée d'écrou, l'absence bien souvent de toutes démarches depuis la détention, et les conditions de rétention. Paradoxalement, la*

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, [avis](#) du 23 avril 2020 relatif à la défense dans les lieux de privation de liberté (NOR : CPLX2015582V).

rétenion souffre de la comparaison avec la détention avec une activité occupationnelle peu développée malgré les initiatives des chefs de centre et un bâtimentaire complètement inadapté à de telles durées de rétenion, qui ne cessent d'augmenter ».

L'association Forum Réfugiés relevait de son côté, au titre de ce même marché, le **manque d'effectifs policiers dans les CRA** et ses conséquences : en particulier, *« les salariés de notre association ont trop souvent été confrontés à des problèmes sécuritaires notamment à Nice où les retenus attendent dans l'unique couloir de circulation où se trouvent les bureaux des différents partenaires. Des agressions et autres menaces s'y sont produites »*. L'association relevait par ailleurs le **manque d'espace mis à disposition**, qui ne permet pas toujours de préserver la **confidentialité** des échanges, notamment dans lorsque des bureaux partagés sont utilisés.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, considère que la comparaison, formulée dans plusieurs contributions, entre les conditions de la rétenion et celles de la détention appelle une précision : la rétenion administrative ne constitue pas une peine et est exécutée dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire. Les caractéristiques du bâti procèdent de ce choix, et non d'une négligence. Il en résulte une conséquence rarement relevée. Ces locaux, qui ne répondent pas aux normes de sécurité applicables aux établissements pénitentiaires, exposent les personnels chargés de la surveillance à des contraintes particulières. Lors du déplacement effectué par la mission d'information au centre de rétenion de Paris-Vincennes, le chef de centre a fait état d'une évasion survenue la semaine précédant la visite, réalisée depuis la cour par simple soulèvement du toit en tôle. Votre rapporteure observe par ailleurs que la sous-dotation en effectifs de sécurité est documentée par les associations elles-mêmes (notamment par l'association Forum Réfugiés) : les difficultés d'exercice décrites par les intervenants associatifs et celles rencontrées par les personnels chargés de la sécurité ont ainsi, pour partie, une cause commune.

Ces difficultés sont également constatées par le CGLPL et le Défenseur des droits.

Ainsi, le CGLPL *« relève généralement des conditions matérielles d'intervention des associations dégradées »* : bureaux *« trop exigus pour permettre la confidentialité en cas d'entretiens simultanés »*, dossiers régulièrement reçus *« incomplets ou de manière tardive »*, budgets d'interprétariat *« souvent insuffisants (sans compter les dysfonctionnements techniques) »*.

Par ailleurs *« faute de psychologue ou de psychiatre intervenant en CRA, les associations se retrouvent en première ligne face à des situations de grande détresse psychologique ou de décompensation qu'elles n'ont ni les moyens matériels ni les compétences de gérer »*.

S'agissant enfin des territoires ultramarins, le CGLPL évoque des « *zones de non-droit budgétaires* », en particulier à Mayotte ou en Guyane, où les moyens logistiques et humains seraient faibles au regard du nombre de placements en rétention.

Le CGLPL alerte régulièrement sur les conditions dans lesquelles les associations exercent leurs activités dans les CRA. À propos du centre de Rouen-Oissel, en septembre 2025, l'autorité relevait que « *la seule voie d'expression des personnes retenues est l'association France Terre d'Asile* » (FTDA) et ajoutait : « *Des consultations juridiques sont organisées par FTDA tous les jours. Quatre salariés, dont un à mi-temps, sont présents à tour de rôle dans un petit espace de 12,5 m². Seuls deux bureaux sont disponibles dans cet espace, contraignant l'association à recourir à une organisation en télétravail pour au moins l'un des salariés chaque semaine alors que les besoins en termes de conseils et d'entretiens sont importants eu égard au nombre de personnes retenues. La zone d'hébergement des hommes dispose d'un bouton d'appel pour contacter directement FTDA ou l'Ofii, contrairement à celle des femmes qui en est dépourvue. Les femmes retenues doivent donc solliciter les policiers pour qu'ils transmettent leurs demandes de rendez-vous* » ⁽¹⁾.

Ces constats sont partagés par le Défenseur des droits dans sa contribution écrite, qui ajoutait : « *les associations rencontrées soulignent que **l'environnement de la rétention est anxigène**, que certains centres sont marqués par une logique sécuritaire très forte, et que l'exercice des droits peut passer après les impératifs de sécurité* ».

2. Une activité contentieuse foisonnante, des pratiques parfois critiquables

Au cours de ses travaux, l'attention de la mission d'information a notamment été portée sur l'activité contentieuse des associations présentes dans les CRA.

Le droit de la rétention se caractérise en effet par la possibilité de déposer un **nombre relativement important de recours contre les décisions d'éloignement et de placement en CRA**, qui font intervenir à la fois le juge administratif et le juge judiciaire :

– le contentieux de l'éloignement relève du **juge administratif**. Celui-ci contrôle notamment la légalité de la mesure d'éloignement (par exemple, de l'obligation de quitter le territoire français – OQTF) ;

(1) CGLPL, Rapport de visite : 8 au 12 septembre 2025 – 5^{ème} visite Centre de rétention administrative de Rouen-Oissel (Seine-Maritime), disponible [en ligne](#).

– le contentieux du placement en rétention relève du **juge judiciaire**, et, en pratique, du juge des libertés et de la détention (JLD) ⁽¹⁾, qui contrôle la légalité et la nécessité du maintien en rétention, ainsi que la régularité de la procédure ayant conduit au placement en rétention. Le juge peut être saisi à échéances régulières : au cours, par exemple, d’une période de rétention de 90 jours, le juge sera automatiquement saisi par le préfet de chaque demande de renouvellement (soit trois demandes) ; l’étranger retenu peut faire appel de ces décisions, et peut également contester devant le JLD la mesure de placement en rétention prise par le préfet dans les quatre-vingt-seize heures qui suivent son édicton (le JLD examine alors généralement les deux questions lors de la même audience) ⁽²⁾, ce qui peut représenter jusqu’à six décisions.

Aux termes du CCTP, et comme cela a été rappelé, les associations titulaires du marché sont en charge du conseil de la personne retenue, de la rédaction des recours, et de la mise en relation avec un avocat, mais elles ne représentent pas la personne retenue en justice.

Trois critiques ont régulièrement été soulevées au cours des auditions : les recours seraient très nombreux voire **systématiques**, au point d’engorger les tribunaux ; ils seraient souvent **peu pertinents** ; certains d’entre eux, déposés dans l’urgence pour faire échec à un éloignement mais sans espoir de réussite, présenteraient même un caractère **dilatoire**.

La mission d’information a examiné successivement ces trois griefs. Elle rappelle, au préalable, qu’eu égard à la situation des personnes retenues, qui font l’objet d’une mesure d’éloignement et sont privées de liberté, dans des conditions souvent difficiles, **il n’est de prime abord pas étonnant que les personnes souhaitent contester les mesures qui les concernent, et que des recours visant à y faire échec soient régulièrement formés.**

Elle rappelle par ailleurs que **les décisions du juge conduisent fréquemment à la libération des personnes retenues.** D’après les statistiques rassemblées par les associations dans le rapport annuel précité, **les libérations judiciaires ou administratives représentaient le premier motif de fin de rétention, avec 44,4 % des fins de rétention en 2025** (soit 6 571 personnes libérées sur décision du juge), contre 36,1 % pour les éloignements (soit 5 348 personnes

(1) Afin de recentrer le juge de la liberté et de la détention sur ses compétences pénales, l’article 44 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d’orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 a confié à tout magistrat du siège du tribunal judiciaire, désigné par le président du tribunal judiciaire en application de l’article R. 213-12-2 du code de l’organisation judiciaire, le soin de contrôler les mesures privatives et restrictives de libertés prévues par le Cesda.

(2) Dans les 96 heures suivant le placement, puis à l’occasion des nouvelles prolongations, au bout 30 jours et 60 jours. Jusqu’à la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d’une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive, qui a réformé ce régime, le JLD pouvait être saisi à quatre reprises – au bout de 48 heures, un mois, deux mois et deux mois et demi –, et autant en appel, soit huit fois au total.

éloignées)⁽¹⁾. L'action juridictionnelle produit donc, dans de nombreux cas, des effets significatifs pour la personne retenue, ce qui ne peut que renforcer l'incitation à s'y engager.

En l'état des statistiques disponibles, qui restent cependant partielles, la mission d'information constate que les recours formés par les personnes retenues sont certes nombreux, mais ne peuvent être qualifiés de systématiques (a). Les recours formés par les associations sont toutefois décrits comme stéréotypés et manquants de pertinence ; ils paraissent avoir pour vocation première de permettre l'enclenchement de la procédure, avant de « passer le relais » à l'avocat présent à l'audience (b). Enfin, des pratiques de recours dilatoires ont été portées à la connaissance de la mission d'information (c).

a. Des recours nombreux, mais pas systématiques

Comme cela a été rappelé *supra*, la Cour des comptes faisait état, dans son rapport de décembre 2024, d'un « *volume soutenu* » de recours devant les tribunaux, corollaire du fait que les associations remplissaient effectivement leurs missions d'assistance juridique en CRA, et renvoyait à l'augmentation tendancielle du contentieux des étrangers devant les juridictions administratives.

• **Les personnes auditionnées par la mission d'information ont partagé des points de vue différents concernant le caractère systématique ou non des recours déposés avec l'aide des associations.**

La direction générale des étrangers en France (DGEF) a ainsi fait état de recours systématiques dans certains CRA. La direction nationale de la police aux frontières (DNPAF), en charge de la gestion opérationnelle des CRA, a de son côté constaté « *une recrudescence des recours juridictionnels. Lors des réunions avec des juridictions, notamment lorsque sont construites des annexes de justice à proximité immédiate des CRA, tous les présidents et présidentes indiquent la charge croissante que fait peser le contentieux de la rétention sur leurs juridictions* ».

De leur côté, les syndicats de magistrats entendus par la mission d'information ont eu des appréciations plus nuancées, rappelant au préalable que la formation de nombreux recours n'était pas, en soi, problématique, dès lors que les associations concernées avaient pour mission de permettre l'exercice effectif des droits des personnes retenues⁽²⁾. **Les points de vue divergeaient selon la nature du contentieux :**

– **s'agissant des recours intentés devant le juge judiciaire**, le syndicat Unité magistrats relevait que « *la place de ce contentieux dans l'activité des*

(1) [Rapport commun sur les centres de rétention administrative au titre de l'année 2025](#), 19 mai 2026, page 14.

(2) Le syndicat de la juridiction administrative (SJA) relevait ainsi, dans la contribution écrite transmise à la mission, que : « Les recours sont fondés sur les droits prévus par la loi. L'augmentation des droits des justiciables et leur effectivité est par principe une bonne chose. »

juridictions dépend de la capacité d'accueil du CRA dans le ressort de la juridiction et de son taux de remplissage. Elle dépend également de la déclinaison de la politique migratoire appliquée par chaque préfet. Globalement, il s'agit d'un contentieux de masse, très chronophage. Dans certains tribunaux judiciaires (Paris, Meaux notamment), des audiences doivent se tenir tous les jours, y compris le week-end, compte tenu des délais brefs pour statuer ». Par ailleurs, « les recours portés par les associations deviennent quasiment systématiques »⁽¹⁾ ;

— l'Union syndicale des magistrats relevait de son côté que le caractère fréquent ou systématique des recours introduits en CRA restait « **difficile à apprécier** », et ajoutait que « **cela a pu être constaté notamment à Meaux ou à la Réunion de la part de la Cimade en 2024, laquelle a depuis été remplacée par France Terre d'Asile** »⁽²⁾ ;

— à l'inverse, concernant les recours portés devant le juge administratif, l'Union syndicale des magistrats administratifs a écarté l'hypothèse d'une systématisation des recours, rappelant que seuls 5 540 recours avaient été enregistrés par les tribunaux administratifs en 2025 selon la procédure dite des « 96 heures », à rapporter aux 34 836 placements en rétention réalisés au cours de cette année⁽³⁾.

Les associations présentes dans les CRA, quant à elles, ont insisté sur le fait qu'elles n'incitaient pas les personnes retenues à faire des recours en justice, et que, quand les chances de succès étaient minces, leur devoir était de l'indiquer à la personne retenue.

Dans une contribution écrite remise à la mission d'information, l'association SOS Solidarités-Assfam relevait ainsi : « le travail effectué par les juristes consiste à fournir des explications précises sur les voies de recours qui leur sont ouvertes au regard de leur situation individuelle, et de les éclairer sur la pertinence ou non d'entreprendre ces démarches au regard notamment du cadre applicable et des chances de succès de la requête. [...] Les recours ne sont pas systématiques, et dépendent intégralement du souhait de la personne d'entamer ou non la démarche. Les explications fournies, pédagogiques et individualisées permettent aux personnes retenues de faire le choix de manière éclairée d'introduire ou non la requête »⁽⁴⁾.

(1) Réponse écrite transmise par Unité Magistrat suite à leur audition.

(2) Réponse écrite transmise par l'Union syndicale des magistrats suite à leur audition

(3) La procédure dite des « 96 heures » s'applique notamment aux recours dirigés contre les OQTF avec placement en rétention, mais également à ceux dirigés contre les décisions de refus d'entrée sur le territoire et de transfert qui les accompagnent (article L. 352-4 du Csesda). Le nombre de 5 540 constitue donc le nombre maximum de contestations d'OQTF consécutives à un placement en rétention en CRA. Ce nombre de recours doit être mis en relation avec le nombre total d'OQTF ayant été prises. D'après la DNPAF, 34 836 placements en rétention ont été réalisés en 2025 (16 503 en Hexagone et 18 333 Outre-mer) ; d'après le rapport inter-association sur la rétention, 72 % des placements réalisés en métropole en 2025 avaient pour origine une OQTF.

(4) Contribution écrite remise à vos rapporteurs à la suite du déplacement qu'ils ont effectué au CRA de Paris-Vincennes.

L'association rappelait également « *l'impact sur les personnes retenues du contexte de privation de liberté dans lequel elles sont placées* », qui implique « *beaucoup de détresse et d'angoisse* », conduisant bien souvent ces personnes à « *se saisir de toutes les voies de recours qui leur sont légalement ouvertes pour tenter leurs chances. Si les explications fournies par les juristes permettent d'atténuer légèrement ce phénomène, le fait pour notre association de s'opposer à l'accompagnement d'une personne dans l'introduction d'une démarche contentieuse pourtant juridiquement possible, alors que celle-ci en fait la demande, reviendrait à manquer aux obligations imposées par le marché public* ».

Ce point était également rappelé par Mme Fanélie Carrey-Conte, ancienne députée, aujourd'hui secrétaire générale de la Cimade, au cours de la table-ronde d'acteurs associatifs organisée par la mission d'information. Celle-ci insistait sur le fait que les associations ne faisaient que **répondre à la demande d'exercice des droits**, qui est protégée par la loi : ne pas y procéder reviendrait à faire obstruction à l'exercice de leurs droits par les personnes retenues.

● Afin de corroborer ces affirmations, **la mission d'information a souhaité obtenir des éléments statistiques détaillés concernant les recours effectivement introduits par les personnes retenues.**

Elle s'est fondée pour cela sur les statistiques rendues publiques par les juridictions judiciaires, ainsi que sur les rapports d'exécution transmis à l'administration par les associations présentes dans les CRA.

● D'après les chiffres publiés par le ministère de la Justice, **40 742 décisions relatives à la rétention administrative et au maintien en zone d'attente des étrangers ont été rendues par le juge des libertés et de la détention (JLD) en 2024.** Parmi ces décisions :

– 36 022 décisions, soit 88 %, constituaient des décisions rendues suite à une demande d'autorisation de prolongation de la rétention ou de maintien en zone d'attente. Pour ces décisions, la saisine du JLD est « automatique », celui-ci étant nécessairement saisi par l'autorité administrative aux fins d'autoriser le maintien en rétention, sans que l'étranger retenu n'ait à formuler de recours ;

– 4 720 décisions, soit 12 %, faisaient suite à des demandes formées par l'étranger retenu ou maintenu en zone d'attente.

Par ailleurs, **cette même année, les cours d'appel ont rendu 21 565 décisions dans le cadre de contentieux relatif à la rétention administrative et au maintien en zone d'attente des étrangers**, ce qui signifie que près de la moitié des

décisions rendues par le tribunal judiciaire ont été contestées, soit par l'étranger retenu, soit par le préfet ⁽¹⁾.

DÉCISIONS RELATIVES À LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE ET AU MAINTIEN EN ZONE D'ATTENTE DES ÉTRANGERS EN 2024

(en nombre de décisions rendues)

Personne étant à l'initiative de la demande	Nature de la demande	Nombre de décisions rendues
Saisine à l'initiative du préfet	Demande d'autorisation de prolongation de mesures de rétention d'un étranger	28 785
	Demande d'autorisation de maintien en zone d'attente d'un étranger	7 237
Saisine à l'initiative de l'étranger retenu	Demande de mainlevée de sa rétention formée par un étranger devant le juge des libertés et de la détention	1 244
	Demande de contestation de la légalité de l'arrêté de placement en rétention devant le juge des libertés et de la détention	3 476
Total		40 742
Saisine à l'initiative du préfet ou de l'étranger retenu	Décisions des cours d'appel en matière de protection des libertés en 2024	21 565

Source : Service statistique du ministère de la justice, *Références statistiques justice 2025*, [partie 6.1](#). La protection des libertés.

Si ces données ne permettent pas d'estimer exactement le nombre de recours formés par les personnes retenues, elles confirment néanmoins que **ces recours sont nombreux, sans être systématiques**.

• De leur côté, les **rapports d'exécution** et les **comptes-rendus périodiques** que la mission d'information a pu consulter comportent, pour certains d'entre eux, des informations relatives au nombre de recours déposés avec l'assistance de l'association concernée.

La mention de cette information n'est cependant pas exigée par les documents contractuels, aussi n'est-elle pas toujours présentée. Surtout, même lorsque l'information relative au nombre de recours est indiquée, elle l'est généralement de manière « brute », et n'est pas toujours suffisamment précise pour déterminer dans quelle mesure les personnes retenues ont fait usage des voies de recours qui leur étaient ouvertes ⁽²⁾.

(1) Eu égard aux délais dans lesquels les cours d'appel doivent rendre leur décision, il est possible d'affirmer que ces 21 565 décisions sont, pour l'essentiel, des appels formés à l'encontre des 40 742 décisions rendues par le JLD.

(2) Si le nombre de recours est parfois indiqué, le nombre de requérants ne l'est pas (or, comme cela a été rappelé, un même retenu peut déposer plusieurs recours, en première instance puis en appel, devant le juge administratif et devant le juge judiciaire). Par ailleurs, les données ne sont pas mises en perspective avec la durée effective de la rétention, et donc avec le nombre de prolongation des mesures de rétention, qui ouvrent droit à contestation.

Les comptes-rendus de mission des associations permettent donc d’avoir une appréciation générale du « taux de recours », mais cette appréciation reste très partielle, et un décompte exhaustif reste malheureusement impossible.

Concernant le marché 2021-2024, deux rapports comportent des informations relatives au nombre de recours.

Les équipes du Groupe SOS Solidarités-Assfam ont ainsi rencontré **18 501 personnes** sur la durée du marché. Au total, en incluant l’ensemble des voies de recours et les requêtes en appel, **21 951 actions juridictionnelles** ont été réalisées.

Le rapport détaille les recours selon leur nature. Il est possible d’en déduire qu’au moins un tiers des personnes retenues a saisi une fois au moins le juge judiciaire pour contester la légalité de l’arrêté placement en rétention ⁽¹⁾. La même proportion environ a saisi le juge administratif pour contester la mesure d’éloignement ⁽²⁾.

ACTIONS ENTREPRISES ENTRE 2021 ET 2024 POUR LES 18 501 PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES ÉQUIPES DE SOS SOLIDARITÉS-ASSFAM (EXTRAITS)

(en nombre d’actions entreprises)

Catégorie d’actions réalisées	Nombre d’actions réalisées
Recours contre le placement en rétention	6 084
Demandes de mainlevée de la rétention	400
Requêtes en appel contre les décisions du JLD	8 684
REP éloignement	5 874
REP arrêté de maintien en rétention	824
Demandes de sursis à exécution	17
Référés	41
CEDH	27
Total des procédures juridictionnelles	21 951
Demandes d’asile	883
Demandes de réexamen	351
Recours CNDA	1
Total des procédures d’asile	1 235

Source : Groupe SOS Solidarités-Assfam, compte-rendu final d’exécution du marché 2021-2024.

(1) 6 084 recours contre le placement en rétention ayant été intentés, sur 18 501 personnes retenues, soit 32,8 %. En revanche, les requêtes en appel contre les décisions du JLD pouvant être formées à chaque étape de la rétention et contre différentes décisions (décision de placement, première prolongation comme nouvelles prolongations, comme le prévoit l’article L. 743-21 du Cesda), il est possible qu’un même retenu fasse successivement appel de plusieurs décisions de maintien en rétention : il n’est donc pas possible de déterminer avec exactitude le nombre de retenus concernés.

(2) 5 874 recours pour excès de pouvoir contre la décision d’éloignement, sur 18 501 personnes retenues, soit 31,7 %.

De son côté, la Cimade a rencontré **22 135 personnes** retenues dans le cadre des permanences physiques tenues dans les CRA. **40 350 saisines juridictionnelles** ont été réalisées au total (dont 25 669 en première instance – 10 036 devant le juge judiciaire et 15 633 devant le tribunal administratif – et 14 681 devant la cour d’appel). L’absence de ventilation par nature du recours ne permet pas d’en déduire des statistiques plus précises.

**ACTIONS ENTREPRISES ENTRE 2021 ET 2024 POUR LES 22 135 PERSONNES
RENCONTRÉES PAR LES ÉQUIPES DE LA CIMADE (EXTRAITS)**

(en nombre d’actions entreprises)

Catégorie d’actions réalisées	Nombre d’actions réalisées
Interventions auprès de la préfecture	61
Saisine du juge judiciaire	10 036
Saisine de la cour d’appel	14 681
Saisine du tribunal administratif	15 633
Total des saisines juridictionnelles	40 350
Demande d’asile	1 073

Source : la Cimade, compte-rendu final d’exécution du marché 2021-2024.

Parmi les autres documents que la mission d’information a pu consulter, **trois rapports détaillent les actions réalisées au premier trimestre 2026**, s’agissant des centres de Marseille-Le Canet et Lyon-Saint-Exupéry 2 (Forum Réfugiés), et Paris-Vincennes (Groupe SOS Solidarités-Assfam).

Ces rapports font état de pratiques très variables :

– sur le centre de Marseille-Le Canet, 341 personnes ont été vues par les équipes ; 24 recours pour excès de pouvoir (REP) contre la décision d’éloignement (soit 7 %) ont été formés, ainsi que 42 recours contre la décision de placement (12 %), et 191 recours contre la décision de prolongation ;

– sur le centre de Lyon-Saint-Exupéry 2, 341 personnes ont également été vues par les équipes ; 55 recours pour excès de pouvoir (REP) contre la décision d’éloignement (soit 16 %) ont été formés, ainsi que 77 recours contre la décision de placement (23 %), et 176 recours contre la décision de prolongation ;

– sur le centre de Paris-Vincennes, 544 personnes ont été vues par les équipes ; 281 recours pour excès de pouvoir (REP) contre la décision d’éloignement (soit 52 %) ont été formés, ainsi que 103 recours contre la décision de placement (19 %), et 162 recours contre la décision de prolongation.

b. Des recours stéréotypés et peu pertinents, qui ont pour objectif premier d’initier un recours, qui sera ensuite enrichi par l’avocat présent à l’audience

Comme la mission l’a rappelé *supra*, les **décisions du juge conduisent fréquemment à la libération des personnes retenues.**

Les libérations décidées par le juge, et notamment par le juge judiciaire, représentaient ainsi le premier motif de fin de rétention, avec 44,4 % des fins de rétention en 2025 : 40,9 % des libérations étaient dues à une décision du juge judiciaire (27,9 % du JLD, 12,9 % de la Cour d’appel), et 3,5 % à une décision du juge administratif.

MOTIFS DE FIN DE RÉTENTION EN 2025

	Nombre de personnes concernées	En %
<i>Tribunal judiciaire</i>	4 134	27,9 %
<i>Cour d’appel</i>	1 914	12,9 %
Libérations à la suite d’une décision du juge judiciaire	6 048	40,9 %
<i>Annulations mesures éloignement</i>	462	3,1 %
<i>Annulations maintien en rétention - asile</i>	37	0,3 %
<i>Référés</i>	24	0,2 %
Libérations à la suite d’une décision du juge administratif	523	3,5 %
Libérations par la préfecture	1 139	7,7 %
Expirations du délai de rétention (89 ^e / 90 ^e jour)	1 197	8,1 %
Autres (libérations santé, asile, zones terroristes, inconnues)	83	0,62 %
Total personnes libérées	8 990	60,8 %
Total personnes éloignées	5 348	36,1 %
Total personnes assignées	166	1,1 %
Autres (personnes déférées, fuites)	292	2 %
– Total personnes libérées, éloignées, assignées, autres	14 796	100 %
Personnes toujours en CRA en 2026, autres	1 671	–
– Total des personnes retenues	16 467	–

Source : rapport inter-associatif 2025.

S’agissant des décisions du juge judiciaire, les statistiques publiques du ministère de la Justice, évoquées *supra*, permettent d’éclairer le « taux de succès » des différentes procédures juridictionnelles.

Ainsi, s'agissant des décisions relatives à la rétention administrative et au maintien en zone d'attente des étrangers rendues en 2024, **la mainlevée a été décidée dans :**

– **10 % des demandes de mainlevée** formées devant le JLD par l'étranger retenu (125 sur 1 244) ;

– **9 % des demandes de contestation de la légalité de l'arrêté** de placement en rétention, formées devant le JLD par l'étranger retenu (313 sur 3 476).

Par ailleurs, 16,7 % des demandes d'autorisation de prolongation de mesures de rétention d'un étranger, qui sont systématiquement transmises par le préfet au JLD (4 820 sur 28 785), ont conduit à une mainlevée de la rétention.

Devant la cour d'appel, 16,7 % des recours ont conduit à l'infirmerie de la décision du JLD (3 592 sur 21 565), mais il n'est possible de connaître ni le sens de la décision initiale (maintien en rétention ou mainlevée), ni l'auteur du pourvoi.

Vos rapporteurs rappellent que le nombre important de libérations décidées par les juges est avant tout le reflet du nombre tout aussi important de décisions irrégulières prises par l'administration. Celles-ci peuvent relever de causes multiples, allant de l'irrégularité de la procédure d'interpellation de l'étranger, à l'illégalité de l'arrêté de placement en rétention ou de l'OQTF. La fragilisation des décisions prises par l'administration trouve, pour partie, sa source dans la complexité des règles juridiques applicables, dans la massification du contentieux et dans un contexte d'effectifs tendus au sein des préfectures ⁽¹⁾. **Quelles que soient les causes de ces évolutions, la mission d'information considère que la multiplication de décisions administratives juridiquement fragiles ne peut qu'inciter les personnes retenues à exercer effectivement les droits qui leur sont ouverts.**

Les travaux de la mission d'information mettent néanmoins en évidence le fait que les recours formés avec l'aide des associations n'apportent qu'une faible valeur ajoutée sur le fond.

Certains acteurs entendus par la mission ont ainsi relevé le **caractère souvent stéréotypé et peu pertinent** des moyens soulevés dans les recours formés par les associations.

(1) Dans son rapport public thématique de janvier 2024 consacré à « [La politique de lutte contre l'immigration irrégulière](#) », la Cour des comptes relevait notamment : « Le traitement de ces décisions administratives et de ce contentieux de masse nourrit un cercle vicieux qui nuit à l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière. Le constat dressé par la commission Mazeaud en 200860 demeure valide : des services surchargés commettent des erreurs de fond et de procédure lors des interpellations, de la rédaction et de la notification de la mesure d'éloignement et du placement en rétention. En présence d'un cadre juridique complexe, ces erreurs exposent l'administration à être désavouée par le juge administratif ou judiciaire, devant lequel elle n'assume pas ou mal sa défense ». *L'analyse des motifs d'annulation contentieuse n'entrent toutefois pas dans le champ du présent rapport.*

La direction générale des étrangers en France (DGEF) a ainsi relevé qu'il avait été constaté dans plusieurs CRA que *« des associations s'organisent pour systématiser le dépôt de recours contre les arrêtés de placement ou de prolongation de la rétention, sans examen individualisé des différentes situations ni argumentation juridique solide, en cochant par exemple l'intégralité des cases – même manifestement inappropriées – du formulaire de recours, ce qui suscite également le mécontentement des juridictions et des avocats déjà soumis à une activité contentieuse très significative en matière de droit des étrangers »*.

Dans cet esprit, l'Union syndicale des magistrats (USM), organisation syndicale de **magistrats judiciaires**, rappelait que *« l'augmentation des droits des justiciables et leur effectivité sont par principe une bonne chose. Encore faut-il que le législateur donne à l'autorité de contrôle (juge judiciaire ou administratif) les moyens d'exercer son contrôle et de les faire respecter ou de répondre utilement aux moyens des parties. Par exemple, s'agissant du CRA de Vincennes, le JLD parisien a été saisi en 2025 de 750 contestations d'arrêtés de placement, préparées par les associations présentes au CRA, qui se sont ajoutées aux 3 612 requêtes préfectorales. Même s'il est statué par une décision unique, les arguments soulevés doivent être traités et ajoutent à la charge de l'audience. S'agissant du contentieux d'appel régi par la procédure avec représentation obligatoire, on constate que les associations facilitent l'exercice effectif des droits à l'égard des étrangers qu'elles conseillent. Néanmoins, certains recours peuvent être considérés comme abusifs ou dilatoires dès lors qu'aucun moyen sérieux n'est soulevé par l'étranger et que les seuls moyens développés sont manifestement inopérants et ne ressortent clairement pas de la situation de l'étranger en question (contestation de l'auteur de l'acte alors qu'il suffit de lire la délégation de pouvoir, contestation du pays de renvoi...) »*⁽¹⁾.

Les recours préparés par les associations semblent avant tout permettre d'enclencher une procédure, avant que les moyens soulevés ne soient complétés et enrichis par l'avocat présent à l'audience.

L'Union syndicale des magistrats administratifs constatait ainsi l'existence de *« requêtes formées sur la base de modèles ou de trames, dont il est vraisemblable qu'ils soient mis à disposition par l'association affectée au CRA dans lequel est retenu le requérant, permettant à ce dernier d'initier un recours, généralement poursuivi ensuite par un avocat, qui vient compléter et enrichir les écritures initiales »*⁽²⁾.

Du côté du juge judiciaire, le syndicat Unité Magistrats rappelait : *« selon la qualité des juristes de l'association, la qualité rédactionnelle et juridictionnelle du recours est plus ou moins pertinente. Les recours sont souvent stéréotypés mais permettent de contester le fondement de l'arrêté de placement en rétention. Les*

(1) Réponse écrite de l'USM transmise à la suite de son audition par la mission.

(2) Réponse écrite de l'USMA transmise à la suite de son audition par la mission.

associations contribuent aussi à la collecte des pièces au soutien de la contestation (certificats médicaux, attestations d'hébergement...) ».

Le syndicat ajoutait par ailleurs : **« Le problème essentiel posé par les recours préparés par les associations est qu'ils sont la plupart du temps uniquement basés sur les déclarations de l'étranger et non sur la base du dossier et des pièces versées par la préfecture (antécédents pénaux notamment). Les recours rédigés par les associations sont donc souvent basés sur des motivations peu pertinentes, déconnectées de la réalité du dossier. Ils peuvent apparaître stéréotypés, avec de nombreux moyens soulevés qui sont toujours les mêmes et sans avoir nécessairement de lien avec le cas d'espèce. La procédure étant orale, l'avocat de permanence à l'audience écarte généralement les moyens non pertinents de la requête rédigée par l'association et ne retient que ceux qui ont une chance de prospérer. Souvent, il ajoute ses propres moyens. Il convient de rappeler que l'association – qui n'est pas partie à la procédure –, n'est pas présente lors de l'audience devant le juge. Seuls les avocats sont présents. Généralement les moyens soulevés par l'avocat – qui a pu étudier le dossier et toutes les pièces avant l'audience –, sont juridiquement plus pertinents que ceux soulevés par les associations. Le « taux de succès » d'un recours est davantage lié à la fragilité du dossier (irrégularités flagrantes et difficilement rattrapables) et à la pertinence des moyens soulevés par l'avocat lors de l'audience, qu'aux moyens écrits rédigés par l'association dans sa requête. Il n'y a en conséquence, à notre avis pas de réelle plus-value à la requête préparée par une association »** ⁽¹⁾.

Dans un rapport portant sur le CRA du Mesnil-Amelot en 2022, le CGLPL confirmait que **« l'accès à l'avocat est souvent limité à l'entretien précédent l'audience »** : **« La Cimade n'a accès ni à la procédure judiciaire précédant le placement en CRA ni aux décisions administratives, ce qui la conduit à développer de très nombreux arguments sur les seules déclarations faites par la personne retenue. [...] les avocats ne sont quasiment jamais contactés par les personnes retenues de sorte qu'ils n'interviennent que très exceptionnellement aux CRA, l'entretien n'ayant lieu que juste avant l'audience »** ⁽²⁾.

c. Le détournement de la procédure de demande d'asile en rétention

L'article L. 754-1 du Ceseda prévoit **qu'un étranger placé ou maintenu en rétention peut formuler une demande d'asile cinq jours après qu'il s'est vu notifier ses droits en matière d'asile.**

Ce même article prévoit néanmoins la possibilité de déposer une demande d'asile au-delà si le retenu invoque à l'appui de sa demande des **faits survenus postérieurement à l'expiration du délai de cinq jours.**

(1) Réponse écrite d'Unité Magistrats transmise à la suite de son audition par la mission

(2) CGLPL, Rapport de visite : 7 au 10 novembre 2022 – 4^{ème} visite. Centres de rétention administrative du Mesnil-Amelot (Seine-et-Marne), disponible [en ligne](#).

Il prévoit par ailleurs que l'autorité administrative, c'est-à-dire le préfet, peut opposer l'irrecevabilité de la demande d'asile lorsque cette demande a été présentée par un étranger, en provenance d'un pays considéré comme un **pays d'origine sûr** ⁽¹⁾, au-delà des cinq premiers jours de rétention dans le seul but de faire échec à l'exécution effective et imminente de la décision d'éloignement ⁽²⁾.

En dehors des cas d'irrecevabilité, si l'autorité administrative estime, sur le fondement de **critères objectifs**, que la demande est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la décision d'éloignement, elle peut prendre une décision de maintien en rétention de l'étranger pendant le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et, en cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité de celle-ci, dans l'attente de son départ ⁽³⁾. Cette décision peut être contestée devant le juge ⁽⁴⁾. L'Ofpra statue alors dans un délai de **96 heures** ⁽⁵⁾.

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, considère que ces dispositions permettent à l'autorité administrative de décider le maintien en rétention lorsqu'elle estime, sur le fondement de critères objectifs, que la demande d'asile est présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, mais qu'aucun texte n'énumère ces critères. Il en résulte que l'autorité préfectorale doit établir une intention sur le fondement d'éléments dont la loi exige l'objectivité sans les définir.

Surtout, la mission a pris connaissance de certaines **pratiques dilatoires permettant de faire échec à un éloignement qui avait été organisé**.

À ce sujet, la DNPAF précisait dans la réponse écrite transmise suite à son audition par vos rapporteurs : *« il convient de relever le **détournement de la demande d'asile**. Aux termes de l'article L. 754-1 du Ceseda, celle-ci ne peut intervenir que dans les 5 jours suivants l'admission en rétention. Toutefois, le greffe du CRA n'a aucune autorité pour refuser une telle demande. Seul l'Ofpra est à même de se prononcer, le cas échéant pour constater que le recours n'est pas recevable. Ce recours est donc bien souvent utilisé par les associations dès qu'elles ont connaissance d'une réservation de billets d'avion. En déclenchant cette procédure*

(1) La liste européenne des pays d'origine sûrs comporte sept pays : Bangladesh, Colombie, Égypte, Inde, Kosovo, Maroc, Tunisie (règlement (UE) 2026/464 du 24 février 2026). La liste nationale des pays d'origine sûrs comporte quatre pays : la République d'Arménie, la République du Cap-Vert, la République de Maurice, la République de la Mongolie (décision de l'Ofpra du 3 juin 2026).

(2) Cette procédure devait permettre « d'opposer une irrecevabilité aux demandes d'asile manifestement dilatoires ». Elle a été prévue par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. Voir les amendements [n° 152](#) du Gouvernement et [n° 162](#) de M. Erwan Binet, rapporteur, et de Mme Sandrine Mazetier, déposés en séance publique à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, et le [compte rendu](#) de la deuxième séance du mardi 26 janvier 2016.

(3) Article L. 754-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(4) Article L. 754-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(5) Article R. 531-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

au dernier moment, elles permettent ainsi de faire obstacle légalement à l'éloignement. Si ce recours est effectué peu avant les 90 jours de rétention, le retenu peut alors être libéré ».

Lors du déplacement de la mission aux CRA de Paris-Vincennes, les services du ministère de l'Intérieur rappelaient que cette pratique posait de réelles difficultés, eu égard aux contraintes que représente l'organisation matérielle d'un éloignement, en termes de coûts et d'effectifs policiers mobilisés.

La DNPAF a transmis à la mission des statistiques permettant d'apprécier l'importance de ce phénomène. En 2025, sur les 16 506 admissions en CRA dans l'Hexagone ⁽¹⁾, 1 081 demandes d'asile ont été déposées. Parmi ces demandes, 502, soit un peu moins de la moitié, ont été déposées au-delà de cinq jours francs, et 304 au-delà de six jours.

**NOMBRE DE DEMANDES D'ASILES FORMÉES EN CRA EN 2025,
ET DÉLAIS DANS LESQUELS CES DEMANDES ONT ÉTÉ FORMÉES**

Nombre de jours francs à compter du placement en rétention	Nombre de demandes d'asile formées
5 jours francs et moins	579
6 jours	198
7 à 10 jours	68
11 à 20 jours	47
21 à 30 jours	31
31 à 40 jours	44
41 à 50 jours	20
51 à 60 jours	12
61 jours et plus	82
Total	1 081

Source : DNPAF sur la base d'extractions du logiciel Logicra.

Ces statistiques ne permettent cependant pas de distinguer clairement les demandes qui sont fondées de celles qui présenteraient un caractère manifestement abusif, ou qui relèveraient de l'erreur de bonne foi. La DNPAF n'a pas précisé combien d'éloignements avaient effectivement été empêchés du fait de la mise en œuvre de ces dispositions à l'échelle du territoire métropolitain.

Ces statistiques peuvent néanmoins être mises en perspective avec le fait que d'après le rapport inter-associatif sur la rétention administrative ⁽²⁾, **seules quatre personnes retenues ont été libérées en 2025 du fait de l'obtention du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire** (soit 0,4 % des demandes enregistrées).

(1) Qui constituent le périmètre de compétence de la DNPAF et de la Préfecture de police de Paris.

(2) [Rapport commun sur les centres de rétention administrative au titre de l'année 2025](#), 19 mai 2026, page 14.

Par ailleurs, s'agissant du CRA de Paris-Vincennes, les services ont indiqué qu'entre janvier et juin 2026, 21 demandes d'asile avaient été formulées par l'association SOS Solidarités-Assfam dans le but de faire échec à la reconduite à la frontière.

Les rapports du CGLPL suggèrent que les préfets font effectivement usage des possibilités qui leur sont offertes d'opposer l'irrecevabilité de la demande d'asile ou de prendre un arrêté de maintien en rétention.

Les constats du CGLPL concernant la mise en œuvre de la procédure de demande d'asile en rétention

S'agissant des centres de Metz (visité en décembre 2022) et Lyon 2 (mars 2023) : *« Lorsqu'une personne retenue forme une demande d'asile en rétention, l'autorité préfectorale prend de façon systématique un arrêté de maintien en rétention. Ce systématisé interroge la réalité de la prise en compte "des critères objectifs" prévus par [le Ceseda] pour décider du caractère dilatoire ou non de la demande d'asile »*⁽¹⁾.

S'agissant du centre de Sète (février 2023), le CGLPL relevait par ailleurs : *« Dix-sept demandes d'asile ont été déposées en 2022. À la date de la visite, aucune n'avait été accordée : neuf ont été refusées après convocation par l'Ofpra, les autres sans convocation. Certaines demandes ont été jugées irrecevables car déposées au-delà du délai de cinq jours prévu par la loi. Les demandes d'asile sont généralement préparées avec l'aide de l'association Forum Réfugiés, qui donne une information sur la procédure et l'entretien avec l'Ofpra, bien qu'il ait été signalé aux contrôleurs que certaines personnes décident d'entreprendre ces démarches seules »*. Le CGLPL concluait que : *« Le contrôle des dossiers effectué par échantillonnage, tout comme celui du registre papier, n'a pas révélé d'anomalies »*⁽²⁾.

S'agissant du centre de Rouen-Oissel (septembre 2025) : *« Depuis le 1^{er} janvier 2025, 25 demandes d'asile ont été déposées, 9 ont été refusées après l'audience, 6 ont été refusées avant même l'audience, 10 n'ont pas abouti en raison de la libération de la personne retenue avant la complétude du dossier. La vérification du registre de rétention a permis de constater que toutes les demandes d'asile sont traitées dans les délais légaux et tracées »*⁽³⁾.

3. Des atteintes au principe de neutralité, du fait de la posture militante de certaines associations

La mission a été sensible aux observations formulées et aux faits rapportés par l'administration au sujet de la posture militante adoptée par certaines associations, qui est susceptible de porter atteinte au principe de neutralité du service

(1) CGLPL, Rapports de visite : Centre de rétention administrative n° 2 de [Lyon](#) (Rhône), 13 au 17 mars 2023 – 1^{ère} visite ; Centre de rétention administrative de [Metz](#) (Moselle), 5 au 9 décembre 2022 – 4^{ème} visite.

(2) CGLPL, Rapport de visite : 13 au 16 février 2023 – 3^{ème} visite Centre de rétention administrative (CRA) de Sète (Hérault), disponible [en ligne](#).

(3) CGLPL, Rapport de visite : 8 au 12 septembre 2025 – 5^{ème} visite Centre de rétention administrative de Rouen-Oissel (Seine-Maritime), disponible [en ligne](#).

public et participe de la dégradation des relations avec les services du ministère de l'intérieur.

De manière générale, les services du ministère de l'Intérieur ont fait part **de relations tendues, voire d'absence totale de relations, avec les associations**. Les associations ont également déploré l'absence d'échanges fluides avec leurs interlocuteurs administratifs.

La DNPAF soulignait ainsi que « *certaines associations semblent défendre davantage les objectifs militants de leur association tels que l'abrogation des frontières et l'accueil inconditionnel des migrants pour certaines d'entre elles, que celui du marché public, à savoir la défense des droits du retenu. Dans les rapports avec les effectifs du centre, cela peut se traduire par un **manquement aux règles de courtoisie les plus élémentaires**, en refusant par exemple de dire bonjour aux policiers du centre. Les règles du fonctionnement du centre doivent ainsi faire l'objet de **recadrages réguliers** auprès de certains membres des associations par les chefs de CRA* ».

Elle ajoutait, que « *les chefs de centre de rétention ont **tous rapporté des difficultés avec la façon dont sont introduits les recours par les associations. Certains recours juridictionnels ne sont parfois pas portés à la connaissance du greffe du CRA**, ce qui peut impacter l'effectivité du recours si le greffe n'est pas destinataire de la date d'audience. De même, **il arrive que des retenus déclarent aux agents du centre ne pas être au courant de recours introduits en leur nom**, notamment lorsqu'ils reçoivent une convocation devant une juridiction. Cela peut générer des tensions lorsque l'éloignement, déjà programmé et souhaité par le retenu, est repoussé. C'est notamment le cas pendant le ramadan, lorsque certains retenus souhaitent rejoindre leur pays pour passer cette période en famille et qu'un recours, devant le tribunal administratif notamment, fait obstacle à leur éloignement* ». La direction rappelait enfin les situations de « détournement » de la demande d'asile, évoquées *supra*.

De son côté, dans la réponse écrite qu'elle a transmise à la mission d'information suite à son audition, la DGEF relevait que : « *si la nécessité d'assurer un accès aux droits pour les personnes retenues ne souffre aucune contestation, confier la mission d'assistance juridique à des associations qui militent publiquement contre le principe même des éloignements et des CRA a pu, ponctuellement, **constituer un obstacle à la bonne réalisation de ces éloignements*** ».

La DGEF relevait notamment **deux exemples récents** illustrant les « *difficultés liées aux activités militantes de certaines associations conventionnées* » :

— l'association **Solidarité Mayotte**, qui intervenait au **CRA de Pamandzi** en 2025, a fait l'objet d'une mise en demeure par le préfet de Mayotte le 20 mars

2025. Cette mise en demeure relevait « *des pratiques identifiées d'introduction de référé liberté par les membres de [l'] association, au nom des retenus du CRA, au lieu de solliciter une mise en attente auprès du TA. Ce faisant, ils se substituent à l'avocat des retenus, ce qui pose un problème d'éthique et de procédure et entraîne une confusion préjudiciable du positionnement de l'association* ». Elle mentionnait par ailleurs « *deux situations circonscrites pour lesquelles les retenus ont été informés par [les] employés [de l'association] qu'ils devaient refuser de quitter le centre, en prétendant qu'une décision de mise en attente de la préfecture était rendue. Ce faisant, les membres de l'association ont outrepassé leurs attributions et le cadre légal, la communication officielle des décisions de la préfecture relevant exclusivement des agents du greffe* ». L'association n'intervient plus au CRA depuis le 1^{er} mai 2025 ⁽¹⁾ ;

— en 2024, la Cimade a exposé des affiches militantes (« *La France déporte* », « *Contre la double peine et les centres de rétention* ») au CRA du Mesnil-Amelot, dans la salle dédiée à son personnel, mais située au sein des locaux du CRA et accessible aux personnels d'entretien. Le principe de neutralité s'imposant à tous les cocontractants de l'administration associés à l'exécution d'une mission de service public, l'association a été mise en demeure par le chef du CRA de retirer ces affiches, ce qu'elle a fait. Depuis la mise en œuvre du nouveau marché public national, c'est désormais l'association France Terre d'Asile qui intervient dans ce centre.

La DGEF a précisé que les événements survenus au CRA du Mesnil-Amelot en 2024 ont conduit à compléter les documents contractuels des marchés conclus à compter de l'année suivante.

Le CCAP prévoit désormais que « *le titulaire est tenu à une obligation de neutralité incombant aux cocontractants de l'administration en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Cette obligation, qui s'impose au titulaire, consiste notamment à s'abstenir de manifester son opinion politique ou religieuse, et à traiter de façon égale toutes les personnes ainsi qu'à respecter leur liberté de conscience et leur dignité* ».

Le CCTP précise par ailleurs que « *les personnes intervenant dans les CRA respectent l'obligation de neutralité et de laïcité incombant aux cocontractants de l'administration dans le cadre d'une mission de service public* ».

(1) La DGEF a indiqué à vos rapporteurs : « Au regard des informations fournies par la préfecture de Mayotte, c'est l'association Mlézi Maoré, déjà titulaire du lot de prestations sociales, qui assume provisoirement des prestations juridiques avec des bons de commande mensuels. Le marché récemment lancé pour renouveler le cadre contractuel des prestations juridiques a été infructueux. Une négociation est en cours. Suite aux difficultés rencontrées par Solidarité Mayotte ces dernières années, un projet de fusion d'association Solidarité Mayotte et Coallia a été construit et arrêté par les conseils d'administration des deux associations le 29 juin 2026. Les assemblées générales concernées devraient statuer en septembre. »

Ces mentions, certes explicites, consistent néanmoins à rappeler les dispositions prévues par la loi ⁽¹⁾.

Alors qu'elle achevait ses travaux, la mission a pris connaissance de l'ouverture d'une enquête administrative à la suite de la **distribution de documents à connotation religieuse** au sein du CRA du Mesnil-Amelot par l'association France Terre d'Asile ⁽²⁾. La DGEF a indiqué à vos rapporteurs qu'en juin 2026, la police aux frontières en charge de la gestion du centre de rétention du Mesnil-Amelot 3 a constaté la présence de documents à caractère religieux imprimés par le personnel de l'association gestionnaire. Un rappel des obligations en matière de neutralité et de laïcité a été effectué par le chef du centre. Malgré ce rappel, de nouveaux documents confessionnels ont été découverts en zone de vie des retenus (calendriers d'horaires de prières, affiches collées au mur contenant un sermon religieux traditionnel).

Le DGEF a donc adressé le 22 juillet 2026 un courrier à la présidente de l'association France Terre d'Asile pour lui rappeler les obligations contractuelles : la distribution de ces documents de nature religieuse ne ressort pas des missions dévolues à l'association en application du CCAP, et le titulaire encourt des pénalités en cas de non-respect de l'obligation de neutralité et de laïcité, qu'il s'agisse des locaux ou du personnel.

Enfin, lors des déplacements de la mission au CRA de Paris-Vincennes et à la préfecture du Loiret, les services rencontrés ont fait état de suspicions selon lesquelles certains recours auraient été déposés sans le consentement éclairé des personnes retenues concernées. Toutefois, ces faits n'avaient pas pu être établis de manière certaine.

Sur la question du respect du principe de neutralité, votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt Vaginay, renvoie à la recommandation n° 4, formulée *supra*, qui concerne également les associations intervenant dans les CRA.

Elle constate par ailleurs que les suspicions de recours déposés sans le consentement éclairé des personnes retenues n'ont pu être ni établies ni écartées faute de toute trace écrite. Elle estime qu'un **registre dématérialisé et horodaté des entretiens**, valant constatation du service fait et vérifié par sondage contradictoire, remédierait à cette double lacune, et qu'un mandat écrit et révocable devrait être exigé pour tout acte accompli au nom de la personne.

(1) *Le II de l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République prévoit : « Lorsqu'un contrat de la commande publique, au sens de l'article L. 2 du code de la commande publique, a pour objet, en tout ou partie, l'exécution d'un service public, son titulaire est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité. »*

(2) *Le Parisien, « Centre de rétention du Mesnil-Amelot : enquête administrative contre France terre d'asile pour avoir introduit des documents religieux », 4 juillet 2026.*

Recommandation n° 34 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Mettre en place un registre dématérialisé et horodaté des entretiens, valant constatation du service fait.

4. Un coût budgétaire en augmentation tendancielle

a. La dépense associée au marché public a fortement augmenté au cours de la dernière décennie

Aux termes du CCAP et des annexes aux documents contractuels ⁽¹⁾, le montant du marché est conclu selon des montants estimatifs applicables à chacun des lots.

Pour chaque lot, le prix de la prestation d'assistance et d'information juridiques est fonction du **nombre d'heures-homme** défini dans le marché, ce nombre étant lui-même estimé à partir du **nombre moyen d'arrivées hebdomadaires dans le CRA**.

En cas de variation importante du nombre moyen d'arrivées hebdomadaires dans le CRA (entendu par le CCAP comme une augmentation de plus de 20 %), l'association titulaire du lot peut proposer une évolution du nombre de jours-hommes.

Le marché est par ailleurs réévalué annuellement en fonction de l'inflation.

Le coût de l'information et de l'assistance juridique en CRA reste **modeste** au regard des autres financements associatifs portés par l'État en matière d'immigration, d'asile et d'intégration : il s'établissait en effet à 9,2 millions d'euros en 2025, soit près de 1 % du total des financements d'État.

Ce coût est néanmoins en augmentation tendancielle depuis plusieurs années, et ne paraît pas directement lié au nombre de personnes retenues.

La Cour des comptes, qui a procédé à l'analyse budgétaire de la période 2019-2023, relevait ainsi que *« ces dépenses ont progressé de près de 30 % pendant la période sous revue en raison notamment de l'augmentation du nombre de lots du marché, consécutive à la hausse du nombre de centres de rétention, mais à contre-courant de l'évolution du nombre de personnes effectivement retenues »* ⁽²⁾.

Entre 2017 et 2025, la dépense constatée a augmenté de près de 80 %. La dépense devrait poursuivre son augmentation en 2026.

(1) Article II.5 du CCAP du marché national en cours d'exécution.

(2) Cour des comptes, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, décembre 2024.

La DGEF explique cette évolution par l'augmentation du nombre de places dans le cadre du plan « CRA 3000 ». Ainsi, en 2026 par exemple, l'estimation du coût des marchés d'assistance juridique prend en compte l'ouverture des CRA de Dunkerque et de Bordeaux.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INFORMATION ET D'ASSISTANCE JURIDIQUES EN CRA, RAPPORTÉES AU NOMBRE DE PERSONNES RETENUES, DEPUIS 2017

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (p)
Dépense associée au marché public (M€)	5,1	5,2	5,7	6,0	7,0	6,9	7,3	7,8	9,3	9,2
<i>dont Hexagone</i>	4,3	4,5	4,9	5,2	5,8	5,8	6,2	6,6	8,1	—
<i>dont outre-mer hors Mayotte</i>	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	—
<i>dont Mayotte</i>	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	—
Nombre de personnes retenues	—	—	50 486	25 663	39 157	40 553	40 056	30 121	34 836	—
<i>dont Hexagone</i>	—	—	—	12 762	14 589	15 745	16 871	16 224	16 503	—
<i>dont outre-mer hors Mayotte</i>	—	—	—	775	1 220	1 735	2 007	2 167	1 136	—
<i>dont Mayotte</i>	—	—	—	12 126	23 348	23 073	21 178	11 730	17 197	—
Coût moyen par personne retenue (€)	—	—	113	236	178	170	183	260	267	—
<i>dont Hexagone</i>	—	—	—	404	400	370	370	407	491	—
<i>dont outre-mer hors Mayotte</i>	—	—	—	862	562	408	368	380	781	—
<i>dont Mayotte</i>	—	—	—	19	19	16	17	33	18	—

Source : DGEF.

Le **coût moyen de l'assistance juridique**, rapporté au nombre de personnes retenues au cours de l'année, a tendance à augmenter : il a été multiplié par près de 2,5 entre 2019 et 2025, passant de 113 à **267 euros** par personne retenue.

Le coût moyen présente toutefois de **fortes disparités entre l'Hexagone et les outre-mer** : en 2025, il s'établissait à **491 euros par personne retenue dans l'Hexagone** (47 % du nombre total de personnes retenues), à 781 euros en outre-mer (hors Mayotte – 3 % du total), et à 18 euros à Mayotte (49 % du total).

Le coût de l'accompagnement juridique dans l'Hexagone a ainsi augmenté de 87 euros entre 2020 et 2025 (+ 21 %).

Dans la contribution écrite transmise à la mission, le Groupe SOS Solidarités – Assfam avançait **trois explications** à l'augmentation des dépenses :

– premièrement, le principal poste de dépenses des associations concerne les **salaires des intervenants, qui évoluent selon des facteurs qui ne dépendent pas uniquement de l'employeur**. Les rémunérations ont ainsi augmenté au cours des dernières années du fait de l'inflation, d'une part, et de mesures spécifiques telles que le paiement de la « prime Ségur », devenu obligatoire pour l'ensemble des salariés intervenant dans les CRA à partir de 2004, d'autre part ;

– deuxièmement, **la baisse du nombre de personnes retenues n'implique pas nécessairement une diminution du travail réalisé en raison de l'évolution des profils des retenus** : la « *volonté du ministère de l'intérieur de prioriser le placement en rétention de personnes considérées comme représentant une menace pour l'ordre public [...] a entraîné la diminution drastique du nombre de personnes placées en rétention sur le fondement de la procédure Dublin (qui représentaient 18 % des placements environ en 2022, contre 4 % en 2024). Or, ces dernières sont souvent placées en CRA pour une seule nuit, et éloignées sans qu'aucune intervention juridique ne soit possible. Le public rencontré actuellement reste plus longtemps en rétention, et a souvent une trajectoire plus complexe sur le territoire français qui requiert plusieurs démarches administratives et juridiques. Ainsi, alors que le nombre de personnes retenues diminue, la charge de travail des intervenants a plutôt tendance à augmenter en quantité et en technicité* ». L'association évoque également le « *contexte de l'intervention dans les CRA [qui a] également changé* », l'augmentation de la durée moyenne de rétention contribuant à augmenter les tensions, et nécessitant des intervenants de plus en plus experts, et des formations plus approfondies ;

– enfin, la « *disparition progressive des liens qu'entretiennent nos associations avec les administrations (services préfectoraux et ministère de l'intérieur notamment)* » participe de cette évolution : là où des échanges réguliers permettaient avant de « *fluidifier* » le traitement des dossiers et d'établir une relation de confiance, ces liens seraient désormais inexistants, nécessitant des actions plus nombreuses pour faire remonter certaines situations.

b. En dehors du coût du marché public d'information et d'assistance juridiques, les dépenses d'aide juridictionnelle sont également en hausse

La mission rappelle par ailleurs que, dès lors que les personnes retenues remplissent les conditions pour bénéficier de l'**aide juridictionnelle (AJ)**, elles peuvent **bénéficier de la prise en charge de leurs frais d'avocats, ce qui implique des coûts supplémentaires pour les finances publiques en plus de l'assistance juridique apportée par les associations au sein du CRA**.

Aux termes de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 précitée ⁽¹⁾, « l'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à l'exception des droits de plaidoirie ». La rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle est forfaitaire, et attachée à une procédure. Elle comprend donc toutes les diligences de l'avocat en lien avec ladite procédure, y compris son rôle de conseil, la préparation et le dépôt d'un recours, la représentation à l'audience, la plaidoirie, et les éventuelles suites.

La mission de conseil préalable au recours est donc déjà incluse dans la rétribution à l'aide juridictionnelle : les dépenses associées à l'exécution du marché public permettent le financement d'actions qui sont au moins partiellement redondantes avec les prestations couvertes par l'aide juridictionnelle.

En revanche, la consultation juridique, qui est indépendante de l'engagement d'une procédure, n'est aujourd'hui jamais rétribuée par l'AJ. Elle est réalisée dans le cadre de l'accès au droit, *via* des permanences au sein de points-justice, et donc pas au sein des CRA.

Pour rappel, la contestation de la décision de placement en rétention ou de sa prolongation est indemnisée dans le cadre de l'AJ à hauteur de 144 euros. S'agissant des recours contre les mesures d'éloignement, les recours au fond sont indemnisés à hauteur de 504 euros, et les référés, à hauteur de 288 euros ⁽²⁾.

Les dépenses associées à l'AJ représentent des montants non négligeables.

Un rapport sénatorial publié en 2025 relevait ainsi que « *s'agissant des seuls recours devant le juge judiciaire tendant à la contestation de la décision de placement en rétention ou de prolongation de la rétention, la rémunération versée au titre de l'aide juridictionnelle (AJ) s'est élevée à 6,47 millions d'euros (M€) en 2024, au titre de 38 851 missions, contre 6,14 M€ l'année précédente et 4,79 M€ en 2022 (pour moins de 30 000 missions), soit une hausse de 35 % en deux ans* ». En 2025, d'après le ministère de la justice, ces dépenses ont poursuivi leur augmentation pour atteindre **8,6 millions d'euros**, pour 50 508 missions.

Le coût associé aux procédures devant la juridiction administrative n'avait en revanche pas pu être estimé par le ministère de la justice ; au regard notamment de la rémunération plus élevée versée au titre de l'AJ dans ces procédures, le

(1) Article 40 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

(2) Le montant de l'aide juridictionnelle applicable à chaque procédure est déterminé par le produit du montant de l'unité de valeur, définie par la loi, et du nombre d'unités de valeur relatif à la procédure concernée. L'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 détermine le montant de l'unité de valeur (36 euros depuis le 1^{er} janvier 2022), le tableau 3 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles fixe le nombre d'unités de valeur applicable à chaque procédure.

rapporteur estimait que « le coût global de l'AJ versée au titre des procédures liées à la rétention, devant les deux ordres de juridiction, est supérieur à 10 M€ » ⁽¹⁾.

Ainsi, au coût du marché public d'information et d'assistance juridiques s'ajoutent les dépenses d'aide juridictionnelle, qui représentent des montants équivalents.

C. UNE ORGANISATION ALTERNATIVE MÉRITERAIT D'ÊTRE EXPÉRIMENTÉE

Eu égard aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du dispositif d'information et d'assistance juridique en CRA, la mission d'information considère qu'une évolution doit être envisagée.

La mission a étudié avec attention l'idée, régulièrement évoquée lors des auditions, de **confier à l'Ofii un rôle d'information juridique au bénéfice des personnes retenues**. En parallèle, l'information sur l'accès des personnes retenues à l'**assistance d'un avocat** serait améliorée ⁽²⁾.

Ce schéma nouveau est notamment prévu par la proposition de loi de Mme Marie-Caroline Ciuntu relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente, adoptée par le Sénat le 12 mai 2025, et qui a reçu l'avis favorable du Gouvernement ⁽³⁾. Ce texte n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Le texte permet, en première analyse, d'assurer une **continuité dans l'exercice effectif des droits des personnes retenues** : les garanties actuellement prévues par le Ceseda seraient maintenues mais transférées pour faire l'objet d'un partage entre deux acteurs, l'Ofii pour l'information juridique, les avocats pour l'assistance juridique et l'accompagnement dans le cadre des contentieux que les personnes retenues souhaiteraient porter.

Cette recommandation paraît pleinement compatible avec le droit européen, et ne s'oppose pas aux évolutions prévues par la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile et du futur règlement « retour ».

(1) Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi tendant à confier à l'Office français de l'immigration et de l'intégration certaines tâches d'accueil et d'information des personnes retenues, Par M. David Margueritte, sénateur, 7 mai 2025 (n° 593).

(2) Le texte prévoit également de renforcer, dans les mêmes conditions, les droits des personnes retenues en zone d'attente. Les actions d'assistance juridique en zone d'attente ne faisant actuellement pas l'objet, comme cela a été vu, de financements spécifiques, cet aspect de la proposition de loi n'a pas été particulièrement étudié.

(3) Initialement intitulé proposition de loi « tendant à confier à l'Office français de l'immigration et de l'intégration certaines tâches d'accueil et d'information des personnes retenues » lors de son dépôt le 20 mars 2025, le texte a été renommé à l'occasion de son passage en commission des Lois.

Les travaux de la mission l'ont toutefois conduite à identifier **plusieurs incertitudes** concernant les modalités concrètes de mise en œuvre de cette proposition.

Celles-ci tiennent, d'une part, à la **capacité de l'Ofii d'assurer de manière impartiale**, et perçue comme telle par les personnes retenues, une mission d'information juridique.

Elles portent, d'autre part, sur les conséquences potentielles de ce dispositif sur le **coût d'ensemble du dispositif** et sur le **volume des recours**.

Pour ces raisons, **la mission recommande d'expérimenter, au sein de quelques CRA, ce nouveau schéma d'organisation, avant d'envisager sa généralisation (1).**

En complément, la mission insiste sur la nécessité de veiller à ce que l'information et l'assistance juridiques soient effectivement mises en œuvre dans les locaux de rétention administrative (LRA) (2).

1. Expérimenter le transfert à l'Ofii de la mission d'information juridique des personnes retenues

a. Une mission d'information juridique confiée à l'Ofii, a priori compatible avec le principe d'impartialité

- i. Des missions nouvelles qui se situent dans la continuité des actions déjà réalisées par l'Ofii

La proposition de loi précitée tend à permettre à l'Ofii d'assurer l'information juridique en rétention, en complétant la liste des missions de cet office, qui est prévue par le Ceseda.

Celles-ci seraient ainsi étendues à **l'information sur l'accès au droit des personnes en rétention**, ainsi qu'à l'assistance juridique et linguistique prévue en cas de demande d'asile en rétention.

Les missions de l'Ofii telles que définies par la loi (article L. 121-1 du Ceseda)

L'Office français de l'immigration et de l'intégration est un établissement public administratif de l'État chargé, sur l'ensemble du territoire, du **service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France**. Il coordonne, dans ce cadre, la gestion de l'hébergement dans les lieux d'hébergement destinés à ces publics.

Il a également pour mission de participer à **toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives** :

- à l'entrée des étrangers et à leur séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois (1°) ;
- à l'**accueil des demandeurs d'asile** et à la gestion de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) (2°) ;
- à l'introduction en France, au titre du **regroupement familial**, du **mariage** avec un Français ou en vue d'y effectuer un **travail salarié**, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne (3°) ;
- à la **visite médicale** des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois, qui permet notamment un repérage des troubles psychiques (4°) ;
- au **retour et à la réinsertion des étrangers** dans leur pays d'origine depuis le territoire national ou depuis les pays de transit (5°) ;
- à l'**intégration en France des étrangers**, pendant une période de cinq années au plus à compter de la délivrance d'un premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France ou, pour la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage et d'amélioration de la maîtrise de la langue française adaptés à leurs besoins, le cas échéant en partenariat avec d'autres opérateurs, quelle que soit la durée de leur séjour (6°) ;
- à la procédure d'instruction des demandes de titre de séjour en qualité d'étranger dont l'état de santé nécessite une **prise en charge médicale** (7°).

Comme le relève la DGEF, cette mission « *se situe dans la **continuité logique des missions d'accompagnement administratif des étrangers assurées par l'Ofii** notamment dans les CRA, où l'office intervient déjà. Il dispose donc de la compétence, de l'expérience et de la légitimité pour informer et accompagner les individus retenus en CRA. L'Ofii pourrait donc fournir aux retenus des informations juridiques et procédurales* » ⁽¹⁾.

De son côté, la DNPAF relève que « *l'Ofii intervient déjà dans les centres de rétention pour assurer une **assistance matérielle aux retenus**. La façon dont est exercée cette mission n'entraîne aucune difficulté pour les centres de rétention, et les relations entre les membres de l'Ofii et les agents du CRA sont tout à fait cordiales* ».

(1) Réponse écrite de la DGEF à la suite de son audition par la mission.

ii. Des missions compatibles avec le positionnement institutionnel de l'Ofii

La mission d'information considère par ailleurs que rien ne s'oppose à ce que l'Ofii prenne effectivement en charge cette nouvelle mission d'information juridique.

Certains acteurs entendus par la mission ont fait part de réserves concernant ce transfert, en raison, selon eux, des risques que le supposé manque d'impartialité de l'établissement pourrait faire peser sur l'effectivité de l'accès au droit, l'Ofii étant un opérateur l'État qui intervient dans la mise en œuvre de la politique d'immigration, d'asile et d'intégration.

Le Syndicat de la justice administrative relevait par exemple : « *Confier cette tâche à l'Ofii nous semble **discutable** en raison de sa qualité d'établissement public de l'État dépendant du ministère de l'intérieur alors que l'objet même de la mission qui lui serait confiée est de permettre aux retenus d'attaquer en justice des décisions rendues par ce même ministère. Il pourrait dès lors y avoir **un conflit entre la mission de cet organisme et l'intérêt de son autorité de tutelle** qui est de ne pas voir contesté ses propres décisions* ». Ces réserves étaient partagées, sur le fond, par le Conseil national des Barreaux et l'Union syndicale des magistrats administratifs, ainsi que par le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de libertés.

La position de l'Union syndicale des magistrats était **plus nuancée**, considérant que « *cela pourrait constituer une option **intéressante** et pourrait **éviter certaines contestations manifestement inopérantes ou clairement dilatoires. Néanmoins, se pose la question de l'impartialité de l'Ofii*** ».

Le syndicat Unité magistrats était revanche **favorable** à cette évolution, relevant que l'Ofii « *dispose déjà de médiateurs présents en centres de rétention* ».

La mission considère que ces réserves ne sont pas justifiées. En effet, les normes et principes supérieurs, qui protègent le droit à un recours juridictionnel effectif et supposent que le conseil juridique soit apporté par une personne agissant de manière impartiale, ne s'opposent aucunement à ce qu'une mission d'information juridique soit confiée à l'Ofii.

Parmi les droits constitutionnels processuels qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* », figurent le principe des droits de la défense, du caractère contradictoire de la procédure, du droit à un procès équitable et du **droit à un recours juridictionnel effectif**. Ce dernier implique notamment qu'il ne doit pas « *être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes*

intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction »⁽¹⁾. Le Conseil constitutionnel a jugé que ce droit exigeait que la personne intéressée ait pu avoir connaissance des informations la mettant effectivement à même d'exercer son recours. Les informations dont il s'agit intéressent généralement la procédure dans laquelle la personne est engagée ou la décision contre laquelle elle pourrait exercer un recours⁽²⁾.

La mission n'a connaissance d'aucune décision faisant application du droit à un recours juridictionnel effectif à la situation particulière des personnes étrangères placées ou maintenues en CRA. Elle considère que l'Ofii serait parfaitement en mesure d'apporter aux personnes retenues les informations objectives nécessaires à l'exercice de leurs droits.

Par ailleurs, en **droit européen**, et comme cela a été rappelé *supra*, l'article 13 de la **directive « retour » du 16 décembre 2008**, exige que l'étranger retenu ait la possibilité d'obtenir un conseil juridique, une représentation juridique et, en cas de besoin, une assistance linguistique.

En 2017, la Commission européenne a publié une recommandation établissant un « **manuel sur le retour** », qui précise les obligations mentionnées dans la directive retour⁽³⁾.

Au sujet du « conseil juridique proposé par les autorités administratives », il est ainsi prévu qu' « *un conseil juridique peut en principe être proposé également par les autorités administratives responsables de l'adoption des décisions de retour, si les informations fournies sont objectives et impartiales* ("effet utile"). Il est important que les informations soient fournies par une personne agissant de manière impartiale/indépendante de façon à éviter d'éventuels conflits d'intérêt ».

La Commission ajoute que : « **Ces informations ne peuvent par conséquent pas être fournies par la personne qui se prononce sur l'affaire ou qui l'examine, par exemple. Une bonne pratique, déjà en vigueur dans certains États membres, consiste à séparer les autorités chargées des décisions de celles qui fournissent des informations juridiques et procédurales. Toutefois, si un État membre venait à**

(1) Décision n° 2023-1061 QPC du 28 septembre 2023, Mme Cindy B. (*Prescription de l'action en responsabilité dirigée contre les personnes ayant représenté ou assisté les parties en justice*), paragr. 5.

(2) Voir le commentaire de la décision n° 2023-1061 QPC du 28 septembre 2023 précitée. Ainsi, par exemple, dans sa décision n° 2012-268 QPC du 27 juillet 2012, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que l'arrêté du président du conseil général qui admet l'enfant en qualité de pupille de l'État peut, dans un délai de trente jours, faire l'objet d'un recours par les parents ou alliés de l'enfant ou par toute personne justifiant d'un lien avec celui-ci et qui demandent à en assurer la charge. La requérante soutenait que l'absence de publication ou de notification de cet arrêté aux personnes ayant qualité pour agir méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif. Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions contestées méconnaissaient le droit à un recours juridictionnel effectif.

(3) [Recommandation](#) (UE) 2017/2338 de la Commission du 16 novembre 2017 établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour.

*décider de conférer cette dernière responsabilité aux autorités chargées des décisions, une **séparation claire des tâches** devra être garantie pour le personnel impliqué, par exemple, par la création d'une section séparée et indépendante chargée uniquement de fournir des informations juridiques et procédurales ».*

La mission d'information considère que ces règles sont également compatibles avec le fait de confier à l'Ofii une mission d'information juridique. En effet, les missions de l'Ofii sont organiquement et juridiquement séparées de celles des autorités ayant décidé du placement en rétention ou de l'éloignement de la personne concernée. Comme le rappelle la DGEF, les missions de l'Ofii sont ainsi *« clairement distinctes de celles des préfectures et des services de police, autorités décisionnaires en matière de décision d'éloignement, de refus d'entrée, de placement en rétention ».*

Votre rapporteure, Mme Sophie Ricourt-Vaginay, rappelle de plus que, depuis la réforme du régime juridique de la garde à vue par la loi du 14 avril 2011 ⁽¹⁾, l'article 63-1 du code de procédure pénale prévoit que **la personne placée en garde à vue est immédiatement informée de ses droits par un officier de police judiciaire** ou, sous le contrôle de celui-ci, par un agent de police judiciaire. Parmi ces droits, figure notamment celui d'être assisté par un avocat. Cette organisation, conçue pour renforcer les droits de la défense, constitue le précédent le plus proche du schéma envisagé par la mission d'information.

Enfin, l'Ofii met en œuvre les missions relatives à l'aide en matière d'aide au retour volontaire des étrangers en situation irrégulière ainsi qu'à leur réinsertion dans leur pays d'origine ⁽²⁾. La mission d'information considère que les exigences d'objectivité et d'impartialité ne s'opposent pas à ce que le dispositif d'aide au retour et à la réinsertion soit présenté en même temps que les voies de recours ouvertes à la personne retenue, dès lors que cette présentation demeure neutre et complète.

(1) Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue.

(2) Le renforcement du dispositif d'aide au retour volontaire constitue ainsi l'un des objectifs stratégiques de l'opérateur. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2024-2027 énonce ainsi : « promouvoir et déployer [les dispositifs d'aide au retour volontaire et à la réinsertion] pour les rendre plus attractifs et mieux déployés est [...] un enjeu majeur et prioritaire ». Des objectifs sont assignés à l'Ofii en la matière. Ils ont été récemment réévalués pour s'établir à 7 650 retours volontaires en 2025 dont 100 retours de personnes placés en centre de rétention administrative (CRA), et constituent un indicateur de performances de la mission Immigration, asile et intégration.

b. Des conséquences néanmoins difficiles à anticiper sur le nombre de recours déposés ainsi que sur le coût budgétaire d'ensemble du nouveau dispositif

En l'état du droit, l'étranger placé ou maintenu en CRA peut demander la désignation d'un avocat commis d'office, et peut bénéficier de l'aide juridictionnelle ⁽¹⁾.

La proposition de loi adoptée par le Sénat ne modifie pas cet équilibre. Elle tend néanmoins à favoriser l'assistance des personnes retenues par un avocat, en complétant la liste des informations communiquées à l'étranger lors de leur placement en rétention, pour y ajouter que ce dernier est informé qu'il peut demander la désignation d'un avocat commis d'office et le bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Cette avancée est louable, mais la mission considère qu'elle risque de s'avérer insuffisante pour assurer le caractère effectif de l'exercice des droits.

En effet, comme cela a été rappelé *supra*, **les associations réalisent un important travail d'analyse de la situation des personnes retenues et de préparation des recours, avant que l'avocat n'intervienne, au moment de l'audience**. De manière générale, les auditions réalisées par les rapporteurs ont mis en évidence le fait que les avocats se déplaçaient peu au sein des CRA, et que les permanences étaient rares ⁽²⁾.

Eu égard à la nécessité pour l'Ofii de rester objectif et impartial, et dès lors que ce travail d'analyse juridique de la situation individuelle implique une forme d'orientation et de conseil de la personne retenue quant aux recours envisageables, la mission considère que de telles tâches ne pourront être confiées à l'Ofii. Cet avis était partagé par la DGEF, qui relevait que : « *si l'Ofii peut faire une information sur les droits, il ne devrait pas aider les étrangers à exercer leur droit en les conseillant sur l'opportunité d'un recours au cas d'espèce ni pour la rédaction du recours, lesquelles doivent incomber aux avocats. Autrement dit, la mission de l'Ofii, dans le cadre de la proposition de loi précitée, devrait se limiter à des informations d'ordre général, à l'exclusion de conseils personnalisés sur l'opportunité de recours* ».

(1) Article L. 743-24 du *Ceseda* : « L'étranger peut demander au magistrat du siège du tribunal judiciaire qu'il lui soit désigné un conseil d'office. Il peut bénéficier de l'aide juridictionnelle. / Le juge informe l'étranger des possibilités et des délais de recours contre toutes les décisions le concernant. »

(2) Ce point était également souligné par le rapporteur de la proposition de loi adoptée par le Sénat, alors même qu'un rapport d'information de la commission des lois du Sénat relevait, en 2014, « l'existence fréquente (mais pas systématique) de permanences d'avocats spécialisées dans les barreaux des ressorts des centres de rétention » dans les CRA » (« La rétention administrative : éviter la banalisation, garantir la dignité des personnes », rapport d'information n° 773 d'Éliane Assassi et de François-Noël Buffet, fait au nom de la commission des lois du Sénat, juillet 2014).

Plus généralement, en raison des délais qui encadrent le droit au recours des étrangers retenus ⁽¹⁾, il est essentiel que les personnes retenues puissent bénéficier d'un accès effectif et rapide à un avocat.

La mission considère donc que la fin de la présence des associations devrait être assortie d'un renforcement de celle des avocats dans les CRA, par exemple par l'organisation de permanences systématiques.

Cette considération soulève trois questions.

● **Premièrement**, la mission estime que **le renforcement de la présence des avocats n'est pas exempt du risque de produire des effets contraires à ceux recherchés, notamment en favorisant une augmentation du nombre de recours.**

Comme cela a été rappelé *supra*, les associations actuellement présentes dans les CRA ont insisté sur le fait que leurs missions consistaient notamment à « *éclairer sur la pertinence ou non d'entreprendre ces démarches au regard notamment du cadre applicable et des chances de succès de la requête* » ⁽²⁾, et que les recours n'étaient pas systématiques, ce que les sources consultées par la mission tendent à confirmer.

La mission rappelle par ailleurs que ces associations n'ont pas d'incitation « financière » à encourager au dépôt de recours, dès lors que le prix de la prestation dépend du nombre moyen d'arrivées dans le centre, et non des diligences réalisées.

L'organisation actuelle du dispositif implique, le plus souvent, que la personne retenue soit mise en relation avec un avocat avec l'aide de l'association présente dans le centre *après* avoir pris la décision de déposer un recours, et après que l'association ait préparé ledit recours.

Bien que la mission reconnaisse la capacité de l'Ofii à fournir une information juridique objective et impartiale, il n'est pas exclu que les personnes retenues accordent une confiance limitée aux éléments présentés par un établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

Le nouveau schéma proposé par la proposition de loi adoptée par le Sénat impliquerait, de fait, un renforcement du rôle de l'avocat de permanence dans le conseil et l'orientation de l'étranger retenu quant aux voies de recours à envisager – recours dont l'avocat serait ensuite en charge, et pour lesquels il serait rémunéré, le plus souvent au titre de l'aide juridictionnelle.

Bien que l'exercice de la profession d'avocat soit encadré par des règles déontologiques, **il ne peut donc être exclu que ce dispositif ne conduise, contre**

(1) Comme cela a été rappelé, ceux-ci disposent par exemple de quatre-vingt-seize heures pour produire un

(2) Contribution écrite du Groupe SOS Solidarités – Assfam précitée.

toute attente, à une augmentation du nombre de recours, et qu'il ne permette pas de mettre fin à des pratiques contentieuses critiquables.

Certaines associations de magistrats consultées par la mission partageaient ces constats. Ainsi, l'Union syndicale des magistrats administratifs relevait que *« le “militantisme” reproché aujourd'hui aux associations pourrait parfaitement, de manière symétrique, être appliqué demain aux avocats qui seraient en charge de la mission d'information et d'assistance juridique des étrangers placés en CRA »*. Concernant les juges judiciaires, l'Union syndicale des magistrats relevait que *« cela supposerait que les avocats tiennent une véritable permanence dans les CRA, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ceci n'est pas souhaitable non plus au risque de voir certains avocats déjà spécialisés se réserver une part très importante du contentieux »*.

• Deuxièmement, du point de vue budgétaire, les économies réalisées en mettant fin au marché public seraient compensées, au moins partiellement, par les dépenses occasionnées par la nouvelle organisation mise en place.

Trois facteurs sont susceptibles de créer des dépenses nouvelles :

- l'extension des compétences de l'Ofii, qui impliquera des renforts d'effectifs ;
- la prise en charge d'une nouvelle mission d'analyse juridique qui serait assurée par les avocats au sein des CRA ;
- enfin, les effets d'une éventuelle hausse du nombre de recours sur les dépenses d'aide juridictionnelle.

En effet, d'après l'Ofii, l'extension de ses compétences nécessiterait des **renforts d'effectifs**, se traduisant par un relèvement du plafond d'emplois de l'établissement à hauteur de 48 ETP, dont **43 ETP au titre des CRA**, et 5 ETP au titre des zones d'attente. L'établissement précisait : *« l'ensemble des coûts annuels évalués à ce stade, nécessaires à la mise en œuvre [...] de cette nouvelle mission, seraient de 2 779 628 euros. Il est proposé, compte tenu de nombreuses incertitudes [et] interrogations (notamment afin de prendre en compte le paiement des heures supplémentaires qu'il n'est pas possible à ce stade d'estimer) d'arrondir ce coût estimatif à 3 000 000 euros »*.

De plus, dès lors que l'analyse juridique de la situation de l'étranger retenu n'entre actuellement pas dans le champ des prestations couvertes par l'aide juridictionnelle, et qu'une telle mission nécessitera une disponibilité significative de la profession, la mission considère que **des financements spécifiques devront être prévus** pour assurer la présence effective des avocats dans les centres.

Plusieurs leviers pourraient être actionnés.

La commission des lois du Sénat soulignait ainsi que le renforcement de la présence des avocats dans les CRA pourrait nécessiter une **revalorisation de l'aide juridictionnelle**.

Les services du ministère de la Justice estimaient de leur côté que, **si la prise en charge de l'analyse juridique de la situation de l'étranger retenu par des avocats devait être généralisée au sein des CRA**, celle-ci devrait faire l'objet d'une **rétribution**. Les services considéraient que le tarif de cette nouvelle forme de consultation juridique pourrait être de l'ordre de 61 euros par intervention, sur la base du barème actuel des entretiens lors de mesures de privation de liberté. En appliquant cette rétribution au nombre de personnes retenues en CRA au cours des dernières années, l'impact budgétaire était estimé à **environ 2,5 millions d'euros par an**.

Dans un rapport de juillet 2025 portant spécifiquement sur la proposition de loi adoptée par le Sénat ⁽¹⁾, le CNB proposait d'autres chiffrages, fondés sur une approche différente. Ces chiffrages aboutissaient tous à des **coûts supérieurs**, compris entre **3,9 millions et 15,2 millions d'euros** :

- une estimation *a minima* aboutissait à un coût annuel de 3,9 millions d'euros (sur la base d'une permanence assurée 3 heures par jour, par un seul avocat, présent dans 25 CRA, à hauteur de 144 euros par heure) ;

- une estimation intermédiaire (avec deux avocats par centre) conduisait à un coût de 7,9 millions d'euros ;

- une estimation fondée sur un nombre d'heures d'intervention équivalent à celui actuellement rempli par les associations aboutissait à 15,2 millions d'euros.

Enfin, et bien qu'il ne soit pas possible de l'estimer précisément, **l'éventuelle hausse du nombre de recours évoquée *supra* se répercuterait sur les dépenses constatées en matière d'aide juridictionnelle**, du fait de la possible augmentation du nombre d'affaires indemnisées.

- Troisièmement, au-delà des prestations d'information et d'assistance juridiques, les associations réalisent des **actions d'accompagnement social**, utiles pour les personnes retenues, **qui ne pourraient être réalisées par des avocats**.

Dans la contribution écrite transmise à la mission, le Défenseur des droits relevait ainsi : *« l'assistance d'un avocat constitue évidemment une garantie fondamentale. Elle ne peut toutefois se substituer au rôle quotidien exercé par les associations au sein des lieux de rétention. L'avocat intervient principalement dans le cadre d'une procédure ou d'un recours déterminé, le plus souvent à l'approche ou au moment de l'audience. Il ne reprend pas nécessairement le travail continu de*

(1) Conseil national des Barreaux, [Rapport concernant la proposition de loi relative à l'information et l'assistance juridiques en rétention administrative et en zone d'attente](#), assemblée générale des 3 et 4 juillet 2025.

préparation du dossier, de recueil des informations, d'identification des vulnérabilités, de contact avec les proches et de lien entre l'intérieur et l'extérieur du lieu de rétention. Ce rôle est d'autant plus déterminant que les proches sont souvent les seuls à pouvoir transmettre les documents nécessaires à l'examen de la situation de la personne retenue. À défaut d'un accompagnement associatif continu, les avocats pourraient ne pas disposer, en temps utile, de l'ensemble des éléments indispensables à la défense effective des droits des intéressés. Cette difficulté est encore renforcée à Mayotte, où le nombre d'avocats est très limité par rapport à la population générale ».

c. Des incertitudes qui conduisent la mission à proposer d'expérimenter localement le transfert à l'Ofii des actions d'information juridique avant d'envisager toute généralisation

Malgré les difficultés posées par la présence de certaines associations au sein des CRA, la mission considère que les incertitudes tenant aux conséquences de leur disparition sont substantielles.

Elle recommande donc **d'expérimenter, au sein d'un ou de plusieurs CRA, le transfert à l'Ofii de la mission d'information juridique des personnes retenues, avant d'envisager toute généralisation.**

Ce dispositif pourrait par exemple être expérimenté au sein du CRA d'Olivet, qui comporte 90 places, et dont le marché actuel devrait expirer d'ici 2027 (sous réserve de renouvellements tacites annuels).

Bien que les enjeux ne soient pas les mêmes, **le dispositif pourrait également être utilement testé au sein des locaux de rétention administrative (LRA)**, qui ne font pas l'objet d'un marché national, afin de bénéficier de premiers retours d'expérience.

En tout état de cause, la nécessité d'étendre les compétences de l'Ofii, qui relève du domaine législatif, implique l'examen d'un texte au Parlement pour procéder à ces évolutions.

Recommandation n° 35 : Expérimenter la proposition tendant à confier à l'Ofii la mission d'information juridique des personnes retenues, avant d'envisager toute généralisation.

2. Veiller à garantir l'exercice effectif des droits des personnes retenues dans l'ensemble des locaux de rétention administrative (LRA)

Un mot doit enfin être dit de l'information et de l'assistance juridiques des personnes retenues dans les locaux de rétention administrative (LRA).

En effet, les auditions conduites par la mission d'information suggèrent que ce droit est inégalement assuré au sein des LRA.

Ainsi, par exemple, s’agissant du LRA de Nanterre qui a ouvert en novembre 2022, l’association Avocats pour la Défense des Droits des Étrangers (ADDE) et le Syndicat des avocats de France avaient déposé une requête devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris en arguant notamment que « *l’absence de dispositif téléphonique suffisant et de convention signée avec des associations spécialisées ou un groupement d’avocats afin de les assister dans leurs démarches juridictionnelles* » constituait une atteinte au droit au recours effectif et au droit au respect de la vie privée et familiale des personnes placées.

Le tribunal administratif a fait droit à leur demande et a enjoint au préfet de police « *dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente ordonnance, de faire toutes diligences pour permettre la conclusion de la convention prévue à l’article R. 744-21 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, notamment en contactant l’ensemble des associations pertinentes et en organisant une réunion avec l’ordre des avocats des Hauts-de-Seine permettant de proposer leur intervention dans un cadre respectant leurs règles déontologiques* » ⁽¹⁾.

Malgré ses demandes, et comme elle a eu l’occasion de le rappeler, la mission d’information n’a pas obtenu de la part de l’administration la liste des personnes morales avec lesquelles les préfectures avaient passé une convention portant sur l’assistance juridique en LRA. Elle n’a pas non plus connaissance des montants budgétaires en jeu.

Votre rapporteur, M. Éric Martineau, insiste sur la nécessité de veiller à ce que, dans l’ensemble des locaux de rétention administrative, des conventions soient conclues pour garantir l’exercice effectif des droits des personnes retenues.

Recommandation n° 36 de M. Éric Martineau : Veiller à ce que des conventions soient conclues dans l’ensemble des locaux de rétention administrative (LRA) afin de garantir l’exercice effectif des droits des personnes retenues.

*

* *

(1) Tribunal administratif de Paris, décision n° 2321659, ordonnance du 28 septembre 2023.

ANNEXE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

I. MÉTHODOLOGIE

Un questionnaire a été transmis aux services documentaires des parlements de l'ensemble des pays membres et observateurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, via le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP).

La mission d'information a reçu des réponses concernant 14 pays et a choisi d'en publier la synthèse réalisée par le service de l'Assemblée nationale chargé des études de droit comparé et documentation. Les contributions reçues n'engagent ni les services des parlements ayant répondu, ni la mission.

Un tableau comparatif lui a également été transmis par la direction générale des étrangers en France (DGEF).

La mission a enfin procédé à des recherches complémentaires, lorsque les informations étaient disponibles publiquement, et notamment des requêtes réalisées à l'initiative de la France et de la Belgique dans le cadre du réseau européen des migrations ⁽¹⁾.

Les rapporteurs tiennent à remercier l'ensemble des services contributeurs pour leur participation active et précieuse à leurs travaux.

(1) « [*EMN Ad-Hoc Query on Ad-hoc query on detention and material detention conditions Requested by FR EMN NCP on 21st February 2018 Irregular Migration*](#) » et « [*2025.24 Provision of information in the context of return*](#) ».

II. CONTRIBUTIONS REÇUES DU CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRES (CERDP)



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ

DIRECTION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
INTERNATIONALES ET DE DÉFENSE

*Division des Assemblées Parlementaires internationales
et des questions multilatérales*

Paris, le 17 septembre 2026

Utilisation des financements publics par les associations assurant l'accompagnement et la défense des personnes migrantes

La présente synthèse expose les réponses transmises, dans le cadre du CERDP¹, par les assemblées Parlementaires des États suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède.

Il a été demandé à ces États des éléments d'information sur les points ci-dessous :

- 1 - Le contenu de l'assistance juridique proposée dans les centres de rétention.
- 2 - Le type de structure qui assure l'assistance juridique, la traduction ou l'interprétariat.
- 3 - L'intervention d'une administration ou d'une agence et ses prérogatives
- 4 - Les modalités d'organisation de cette assistance juridique.
- 5 - Le fonctionnement concret de l'assistance juridique.
- 6 - La transmission d'informations à l'État par l'organisme chargé de l'assistance juridique.
- 7 - Le coût estimé pour la puissance publique de la mission d'assistance juridique.
- 8 - L'évolution de l'organisation et les éventuels débats au Parlement.

¹ Le Centre européen de recherche et de documentation Parlementaires (CERDP) est un réseau documentaire géré par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

9 - Le nombre de centres de rétention administrative et de places.

10 - Le nombre de personnes retenues chaque année.

1 - Le contenu de l'assistance juridique proposée dans les centres de rétention

État	Réponse
Allemagne	Questions 1 à 8 <u>- Pour les non demandeurs d'asile</u> L'article 62a de la loi sur le séjour des étrangers (<i>Aufenthaltsgesetz -AufenthG</i>) dispose que : « <i>Les personnes en rétention administrative en vue d'une expulsion sont autorisées à contacter leurs représentants légaux, les membres de leur famille, les autorités consulaires compétentes et les organismes d'aide et de soutien appropriés</i> ». La législation fédérale actuelle n'accorde aucun droit à l'aide juridictionnelle financée par l'État aux personnes retenues en vue d'une expulsion ou placées en détention provisoire. Toutefois, sous certaines conditions, ces personnes peuvent demander l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'article 76 de la loi relative aux procédures en matière familiale et aux questions de compétence non contentieuse (<i>FamFG</i>). <u>- Pour les demandeurs d'asile</u> Ils peuvent, en principe, bénéficier d'un accompagnement juridique jusqu'à la conclusion définitive de la procédure. L'article 12 bis de la loi sur l'asile (<i>Asylgesetz -AsylG</i>) dispose que : « (1) <i>Le gouvernement fédéral encourage un accompagnement indépendant, impartial, gratuit, individuel et volontaire en matière de procédure d'asile. Cet accompagnement est subordonné à la démonstration, par les prestataires de services d'accompagnement, de leur fiabilité, du sérieux et de la rigueur de leur accompagnement, ainsi qu'à la mise en place de procédures d'assurance et d'amélioration de la qualité.</i> « (2) <i>L'accompagnement en matière de procédure d'asile comprend la fourniture d'informations sur la procédure et peut également inclure une assistance juridique conformément à la loi sur l'assistance juridique. Cet accompagnement tient compte de la situation personnelle de l'étranger, notamment de ses besoins en matière de garanties procédurales particulières ou de mesures d'accompagnement spécifiques lors de son admission. L'accompagnement doit avoir lieu avant l'audience et peut se poursuivre jusqu'à la conclusion de la procédure d'asile par notification définitive et sans appel.</i> « (3) <i>Les prestataires de services d'accompagnement en matière d'asile transmettent des données personnelles à l'Office fédéral et à la plus haute autorité étatique ou à l'organisme désigné par celle-ci si l'étranger a consenti à cette transmission. Ces données indiquent que l'étranger a besoin de garanties procédurales particulières ou de mesures d'accompagnement spécifiques lors de son admission. »</i> Les modalités de ce financement fédéral sont précisées dans les « Lignes directrices relatives au financement de la mise en œuvre de l'accompagnement juridique et de l'aide juridique aux demandeurs d'asile vulnérables » (AVB) du 20 septembre 2024. Ce dispositif fédéral est complété par la législation des <i>Länder</i> qui sont responsables de l'application des mesures de rétention en vue d'une expulsion et de détention

État	Réponse
	provisoire et réglementent notamment les modalités d'accès aux centres de rétention en vue d'une expulsion et de détention provisoire. Certaines législations régionales contiennent des dispositions explicites relatives à l'accès à un accompagnement juridique indépendant en matière de détention. Par exemple l'article 7 de la loi de Rhénanie-du-Nord-Westphalie relative à la détention et à l'expulsion (<i>AhaftVollzG NRW</i>) dispose que les personnes placées en rétention administrative en vue d'une expulsion peuvent, sur demande, bénéficier de conseils juridiques généraux gratuits, organisés par l'établissement, sous la forme d'une première consultation avec un avocat. Par ailleurs, les établissements compétents proposent régulièrement une aide à la prise de contact avec les autorités, les avocats et d'autres organismes, dans le cadre de leurs services sociaux. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, par exemple, ces services sociaux sont assurés par des organismes privés et financés par l'État.
Autriche	L'article 76 de la loi fédérale sur les étrangers dispose que la rétention policière (<i>Schubhaft</i>) relève de la compétence de l'Office fédéral des étrangers et de l'asile (<i>Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl - BFA</i>), et donc du ministère fédéral de l'Intérieur. La <i>Schubhaft</i> désigne une forme de rétention pouvant être ordonnée pour une durée déterminée dans certaines situations liées à l'expulsion. Le BFA est habilité à ordonner des mesures de sécurité pour garantir le bon déroulement de la procédure. Dès la notification la décision de rétention, un conseiller juridique est désigné pour assister l'étranger. Depuis janvier 2021, l'Agence fédérale pour les services d'assistance et de soutien (<i>Bundesagentur für Betreuungs und Unterstützungsleistungen - BBU-GmbH</i>) est chargée de la fourniture de conseils et de la représentation juridiques devant l'Office fédéral des étrangers et de l'asile, ainsi que devant le Tribunal administratif fédéral. La BBU-GmbH a été créée par la loi en 2019 afin de garantir, entre autres, des conseils juridiques objectifs. En juin 2026, ce cadre juridique a été modifié par la loi d'ajustement du pacte sur l'asile et la migration (AMPAG). Elle propose les services suivants en matière de conseil et de représentation juridiques : (1) Conseil juridique dans le cadre des procédures devant l'Office fédéral des étrangers et de l'asile (BFA). Ce service comprend des conseils généraux sur les procédures en cours ou les étapes procédurales, notamment des informations sur les chances de succès. (2) Conseil juridique dans le cadre des procédures devant le Tribunal administratif fédéral (BVwG). Ce service comprend l'analyse et l'explication des décisions officielles et juridiques ainsi que des dispositions légales applicables, ainsi que des informations sur les droits et obligations des clients dans le cadre de la procédure, et des informations sur leur situation personnelle d'un point de vue juridique, en fonction des informations qu'ils fournissent et du dossier. Il comprend également des informations sur le droit à la représentation et le conseil obligatoire en matière de réparation.

État	Réponse
	(3) Représentation juridique dans le cadre des procédures devant le Tribunal administratif fédéral (BVwG), y compris la gestion des plaintes, la préparation et la représentation pendant les procédures, et la rédaction des mémoires. La BBU-GmbH agira en qualité de mandataire jusqu'à la conclusion de la procédure ou la révocation de la procuration (par exemple, lorsque le client/défendeur désigne un autre représentant légal/mandataire). Le mandat de conseil de BBU-GmbH prend fin avec la discussion de la décision juridique. (4) Consultations sans rendez-vous La BBU-GmbH propose également des consultations sans rendez-vous dans ses locaux. Les conseils et la représentation juridiques sont gratuits et peuvent être dispensés dans la langue maternelle du client avec, si nécessaire, l'aide d'interprètes mis à disposition par elle.
Belgique	Les migrants placés dans des centres fermés (désignés dans les textes comme « les occupants ») disposent du droit à une assistance juridique. En effet, l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement des lieux situés sur le territoire belge gérés par l'Office des étrangers (pris en application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) dispose que : Article 62 <i>« L'occupant a droit à une assistance juridique.</i> <i>« Le directeur du centre veille à ce que l'occupant ait la possibilité de faire appel à l'aide juridique prévue par la loi. L'occupant ainsi que son avocat en sont informés quarante-huit heures avant la première tentative d'éloignement. Dans les cas suivants, il peut y être dérogé exceptionnellement :</i> <i>« 1° lorsque l'étranger ne veut pas que son avocat en soit informé. Dans ce cas, seul l'étranger en sera informé ;</i> <i>« 2° lorsque l'étranger et son avocat sont informés qu' un éloignement est possible dans un délai qui est inférieur à 48 heures, si l'étranger concerné sur cet éloignement. Lorsqu'il est fait application des exceptions prévues, le directeur du centre ou son remplaçant en informe le Directeur général. »</i> Article 63 <i>« Les occupants ont le droit de téléphoner quotidiennement et gratuitement à leur avocat entre huit heures du matin et dix heures du soir sauf durant les repas. Les avocats ont le droit d'entrer en contact téléphonique avec leur client à chaque instant sauf durant les repas. Le contact téléphonique entre un occupant et son avocat ne peut pas être interdit. »</i> Article 64 <i>« Les avocats et les interprètes qui assistent les avocats, ont accès au centre tous les jours et au moins de huit à vingt-deux heures, s'ils y ont un client et pour autant qu'ils puissent prouver leur qualité au moyen d'une carte professionnelle valable.</i> <i>« Il est donné accès au centre aux avocats qui ne sont pas établis dans un des États membres de l'Espace Économique Européen, à condition que le Ministre, sur avis du Procureur du Roi et du Bâtonnier de l'Ordre des avocats de l'arrondissement</i>

État	Réponse
	<i>judiciaire où se situe le centre, lui donne une autorisation spéciale. La visite de l'avocat ne peut pas être interdite. »</i> https://www.ejustice.just.fgov.be/ L'assistance est assurée par le biais du système belge d'aide juridique et permet aux détenus de contester les mesures de détention et d'éloignement ainsi que de se faire représenter dans le cadre des procédures relatives à l'immigration et à l'asile, conformément à la loi du 15 décembre 1980 et aux procédures judiciaires applicables.
Canada	La détention liée à l'immigration est gérée par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Le programme de détention des immigrants est régi par la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) et ses règlements. L'ASFC n'a recours à la détention qu'en dernier ressort, et seulement après avoir examiné toutes les solutions alternatives à la détention disponibles. La LIPR dispose que l'ASFC peut détenir des ressortissants étrangers et des résidents permanents s'il existe des motifs raisonnables de penser que la personne, soit représente un danger pour le public ; soit est susceptible de ne pas se présenter pour les processus d'immigration ; soit est incapable de prouver son identité à l'agent. L'ASFC peut également retenir des étrangers et des résidents permanents à un point d'entrée s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner que la personne est interdite d'entrée au Canada pour des raisons de : sécurité ; violations des droits de l'homme ; criminalité. Les personnes détenues sont généralement envoyées dans des centres de surveillance de l'immigration (CSI). Les personnes détenues qui présentent un profil à haut risque, ou qui constituent un danger pour la sécurité publique, peuvent être placées dans des établissements plus sécurisés, si ceux-ci sont disponibles. Si la détention est nécessaire pour une courte période, l'ASFC peut également utiliser les installations gérées par d'autres organisations d'application de la loi, des points d'entrée de l'ASFC ou des cellules d'application de la loi dans les bureaux intérieurs de l'ASFC. Selon la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR), les demandeurs d'asile ont le droit d'être représentés dans les procédures d'enquête et d'immigration. Sur la base du Programme d'aide juridique, le gouvernement fédéral verse un financement annuel dans huit provinces où des services d'aide juridique en matière d'immigration et de réfugiés sont offerts (Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba, Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador). L'aide juridique couvre la prestation de conseils juridiques, d'aide et de représentation dans le cadre d'une procédure d'immigration ou de statut de réfugié devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), la Cour fédérale ou des fonctionnaires d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada dans le cadre de mesures postérieures à la détermination. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié offre une liste des bureaux d'aide juridique. Les services offerts aux personnes admissibles peuvent comprendre la prestation de renseignements, de conseils, d'aide et de représentation juridiques relativement à des questions d'immigration et de protection des réfugiés.

État	Réponse
Espagne	Les ressortissants de pays tiers placés en rétention dans des centres de rétention pour étrangers (<i>Centros de Internamiento de Extranjeros - CIE</i>) ont droit à une assistance juridique tout au long de leur rétention. Ce droit repose sur : - Le droit de l'Union européenne, notamment la directive 2008/115/CE 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, ainsi que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. - La Constitution en ses articles 17 (« <i>Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté que dans les cas et selon la forme prévue par la loi</i> ») et 24 (« <i>Toute personne a le droit d'obtenir la protection effective des juges et des tribunaux dans l'exercice de ses droits et intérêts légitimes. En aucun cas, ce recours ne peut être refusée</i> ») - L'article 62bis de la loi organique 4/2000 du 11 janvier relative aux droits et libertés des étrangers et à leur intégration sociale qui dispose notamment que : « 1. Les centres de rétention administrative sont des établissements publics non pénitentiaires. L'admission et le séjour dans ces centres ont pour seul but la prévention et la mise en œuvre de mesures de précaution, garantissant les droits et libertés reconnus par la loi, sous réserve des limitations prévues pour la liberté de circulation, conformément au contenu et à l'objet de l'ordonnance judiciaire de rétention. En particulier, les ressortissants étrangers placés en rétention bénéficient des droits suivants : a) Être informés de leur situation. b) Le respect de leur vie, de leur vie privée, de leur intégrité physique et de leur santé. Ils ne peuvent en aucun cas faire l'objet de traitements dégradants ou de violences verbales ou physiques. c) L'exercice des droits reconnus par la loi est facilité, sous réserve des limitations liées à leur statut de personne en rétention. d) Bénéficier de soins médicaux et de santé adéquats et être accompagnés par les services sociaux du centre. e) Informer immédiatement de leur admission au centre leur représentant désigné en Espagne, leur avocat, ainsi que le consulat de leur pays de nationalité. f) Être assistés d'un avocat, désigné d'office si nécessaire, et pouvoir communiquer avec lui en toute confidentialité, même en dehors des heures d'ouverture du centre, lorsque l'urgence de la situation le justifie. g) Pouvoir communiquer, pendant les heures d'ouverture du centre, avec leur famille, les représentants consulaires de leur pays ou d'autres personnes, sauf restriction ordonnée par une décision de justice. h) Être assistés d'un interprète s'ils ne comprennent pas ou ne parlent pas espagnol, et ce service est assuré gratuitement s'ils n'ont pas de moyens financiers. i) Être accompagnés de leurs enfants mineurs, sous réserve d'un avis favorable du parquet et de la disponibilité, au sein du centre, d'installations garantissant le maintien de l'unité familiale et le respect de la vie privée. j) Contacter les organisations non gouvernementales et les organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux œuvrant pour la protection des migrants. « 2. Les centres doivent disposer de services sociaux et de santé dotés de ressources suffisantes. Les modalités de fourniture de ces services sont fixées par voie réglementaire.

État	Réponse
	« 3. Les organisations légalement constituées en Espagne pour la défense des migrants et les organismes internationaux compétents peuvent visiter les centres de rétention ; les modalités de ces visites sont fixées par voie réglementaire. » https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con - L'article 15 et le titre II du décret royal 162/2014 du 14 mars portant approbation du règlement relatif au fonctionnement et au régime intérieur des centres de rétention pour étrangers. L'assistance juridique comprend : l'information sur la situation juridique et les droits de la personne retenue ; le conseil juridique et la représentation dans le cadre de procédures relatives à la rétention, au retour, à l'expulsion ou au refus d'entrée ; l'aide à l'introduction de recours et de demandes de protection internationale ; la possibilité de déposer des plaintes auprès des autorités judiciaires ou administratives compétentes. Les personnes retenues ont également droit à une communication confidentielle avec leur avocat et à recevoir des informations dans une langue qu'elles comprennent.
Finlande	Les centres de rétention administrative n'offrent pas d'assistance juridique, mais fournissent des informations sur la manière d'obtenir une assistance juridique en application de la loi relative au traitement des étrangers détenus et aux centres de rétention administrative (loi n° 116/2002). Elle dispose que tout étranger détenu : - doit être traité équitablement et dans le respect de sa dignité humaine (article 4). - doit être informé sans délai des modalités de sa détention, de ses droits et obligations ainsi que du règlement intérieur du centre de rétention. Ces informations doivent lui être communiquées, dans la mesure du possible, par écrit, dans sa langue ou dans une langue qu'il est raisonnablement censé comprendre (article 5). Les coordonnées des autorités et des organismes auprès desquels le détenu peut obtenir des informations complémentaires sur le traitement de sa situation doivent être affichées dans le centre de rétention administrative.
Hongrie	Le statut juridique des réfugiés et les divers droits qui leur sont reconnus sont régis par la loi LXXX de 2007 sur l'asile : - L'article 31/F dispose que toute personne ayant déposé une demande d'asile a le droit, lorsqu'elle est placée en rétention dans le cadre de cette procédure, de formuler des objections, de déposer des plaintes, et de dénoncer des abus. - L'article 37 dispose que l'autorité compétente en matière d'asile est tenue d'informer le demandeur d'asile par écrit (dans sa langue maternelle ou dans une autre langue qu'il comprend) de ses droits et obligations procéduraux, ainsi que des conséquences juridiques d'un manquement à ces obligations, au moment du dépôt de la demande. La Direction générale nationale de la police des étrangers (OIF) ne fournit aucune autre forme d'assistance juridique. Elle est chargée de la prise en charge des réfugiés et de leur hébergement dans les centres d'accueil. Les prestations assurées dans ce cadre sont :

État	Réponse
	- en cas de besoin social, le maintien de la prise en charge financière de l'hébergement pour une durée maximale de trente jours à compter de la date de notification de leur éligibilité, - les soins de santé, - le remboursement des frais d'éducation et de formation, - le soutien au départ définitif du pays. Par ailleurs une ONG (le Comité Helsinki hongrois) est la seule structure à fournir une assistance juridique gratuite et professionnelle aux réfugiés. Elle propose cette assistance dans le cadre du conseil et de la représentation juridiques. Ces services peuvent couvrir les domaines suivants : informations générales, préparation de documents officiels pour le demandeur, représentation du demandeur auprès des autorités et des tribunaux.
Italie	Le service d'information et de conseil juridiques dans les centres de premier accueil (points d'accueil d'urgence) et les centres de rétention administrative (CRA) est assuré par les organes de gestion de ces centres. Sont ainsi communiquées des informations sur la législation en matière d'immigration, la protection internationale, la protection des victimes de la traite des êtres humains et les retours volontaires assistés, l'accès aux services sociaux et de santé et les droits y afférents liés au statut légal, les garanties pour les mineurs non accompagnés ainsi que les droits et devoirs des ressortissants étrangers. Ces services assurent la diffusion de documents d'information, traduits dans les principales langues parlées par les ressortissants étrangers présents dans le centre. Les organismes gestionnaires proposent également des services de médiation linguistique et culturelle, d'assistance sociale et de soutien psychologique (Cahier des charges relatif à la fourniture de biens et de services liés à la gestion et au fonctionnement des centres d'accueil). La directive du ministre de l'Intérieur du 19 mai 2022 dispose que les informations portent sur : - la procédure d'identification et les conséquences d'un refus de coopérer, ainsi que sur la manière d'évaluer l'âge de l'enfant en cas de doute ; - les motifs de placement, les procédures de validation et les effets de l'expulsion ; - les règles et procédures relatives à l'octroi de la protection internationale ; - le droit de porter plainte auprès des autorités nationales et régionales concernant les droits des personnes privées de liberté ; - les droits et obligations au sein du centre ; - les biens et services proposés ; - les modalités de détention et le règlement intérieur ; - le droit de se faire représenter par un avocat avant l'audience de validation du placement en rétention administrative. Les responsables du centre remettent : - à l'étranger la Charte des droits et obligations des étrangers dans le CRA - au demandeur de protection internationale, la brochure d'information relative à la procédure d'examen de leur demande.

État	Réponse
Norvège	Les centres servent à placer en rétention les ressortissants étrangers en situation irrégulière dans l'attente de leur éloignement du territoire. Lorsqu'une procédure d'expulsion ou de renvoi est engagée, la personne retenue a le droit de recevoir des informations et des conseils concernant ses droits et les recours qui s'offrent à elle. La police informe l'étranger de ses droits, notamment celui de bénéficier d'une représentation juridique et de l'aide juridictionnelle, ainsi que celui de contacter son consulat, le HCR ou une ONG norvégienne d'aide aux réfugiés. L'assistance juridique vise principalement à aider les personnes retenues à exercer effectivement leurs droits. Cela inclut de les informer sur la manière de contester une décision de placement en rétention (par la voie judiciaire), de faire appel ou de demander le réexamen de décisions relatives à l'immigration (par exemple, en matière d'asile ou d'expulsion), et de préparer un retour volontaire, le cas échéant. Les personnes retenues sont conseillées sur les procédures pertinentes (telles que les demandes d'asile si elles craignent un retour, ou les recours contre une expulsion) et aidées dans le dépôt de demandes ou de recours, lorsque cela est possible.
Pologne	Les centres de rétention pour étrangers (<i>strzeżone ośrodki dla cudzoziemców</i>) concernent les ressortissants de pays tiers placés par les autorités compétentes ou un tribunal dans le cadre de procédures de retour ou de procédures relatives à la protection internationale. Bien que ces structures remplissent une fonction similaire à celle des centres de rétention administrative dans d'autres systèmes juridiques, elles n'instaurent pas un système universel d'assistance juridictionnelle financé par l'État et accessible à toutes les personnes détenues dans ces centres. Cependant, conformément à l'article 411 de la loi du 12 décembre 2013 relative aux étrangers, tout étranger admis dans un centre d'accueil doit être informé, dans une langue qu'il comprend, de ses droits et obligations, y compris des règles de séjour. Il doit également être informé des fondements juridiques de son placement et de son droit de contester les décisions de placement devant les tribunaux. Dans le cadre des procédures de protection internationale, des garanties supplémentaires sont prévues par la loi du 13 juin 2003 relative à l'octroi de la protection aux étrangers en Pologne, notamment le droit de contacter les représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les organisations dont les missions statutaires incluent l'assistance aux étrangers, y compris l'assistance juridique (article 89 <i>bis</i>). Les étrangers ont également le droit de se faire représenter par un avocat, conformément aux règles générales applicables aux procédures administratives et judiciaires. Lorsque la loi l'exige ou que cela est nécessaire pour garantir une participation effective aux procédures, les autorités publiques doivent fournir une assistance en interprétation. Par ailleurs, l'assistance juridique dans les centres d'accueil est complétée par le soutien apporté par certaines ONG spécialisées dans les questions de migration et de droits humains. Ces organisations offrent des conseils juridiques gratuits, en fonction de leurs propres programmes et des financements dont elles disposent, notamment

État	Réponse
	nationaux et européens. Leurs activités consistent généralement à expliquer les décisions administratives et les droits procéduraux, à aider à la préparation des demandes, des recours et autres documents, à accompagner les personnes dans leurs démarches auprès des autorités publiques et des tribunaux, et à informer les étrangers sur les voies de recours juridiques à leur disposition. Les ONG peuvent également fournir des services d'interprétation ou faciliter l'accès à des interprètes lorsque des barrières linguistiques empêchent une assistance juridique efficace. L'accès à ce soutien est généralement organisé par le biais de visites de conseillers juridiques dans des centres sécurisés, de consultations individuelles, d'un soutien téléphonique ou électronique, ainsi que par la distribution de documents d'information. L'étendue et la fréquence de ce soutien dépendent des ressources de chaque organisation et des projets qu'elle met en œuvre.
Portugal	L'article 40 de la loi n° 23/2007 du 4 juillet 2007 sur l'entrée, le séjour, la sortie et l'expulsion des étrangers du territoire national dispose que : « 1. Durant leur séjour dans la zone internationale du port ou de l'aéroport, ou dans un centre d'hébergement temporaire ou un espace équivalent, les ressortissants étrangers refoulés du territoire portugais peuvent communiquer avec la représentation diplomatique ou consulaire de leur pays ou avec toute personne de leur choix. Ils bénéficient également de l'assistance d'un interprète et de soins de santé, y compris la présence d'un médecin si nécessaire, ainsi que de toute l'aide matérielle nécessaire à la satisfaction de leurs besoins fondamentaux. « 2. Les ressortissants étrangers refoulés du territoire national ont la garantie, dans les meilleurs délais, d'un accès à l'assistance juridique d'un avocat, à leurs propres frais, ou, sur demande, à une protection juridique, conformément à la loi n° 34/2004 du 29 juillet, relative à la désignation d'un avocat commis d'office pour les procédures d'urgence. » Ainsi, le droit portugais garantit aux ressortissants étrangers placés dans des centres d'installation temporaire (<i>Centros de Instalação Temporária – CIT</i>) le droit d'être informés, dans une langue qu'ils comprennent, des motifs de leur rétention, de leurs droits et obligations ainsi que des voies de recours disponibles contre la décision de rétention ou d'éloignement ; ils ont également droit à un accès en temps utile à une assistance juridique assurée par un avocat. Cette assistance couvre le conseil sur la situation juridique de la personne et sa représentation devant les tribunaux, notamment dans le cadre de procédures d'<i>habeas corpus</i> et de recours contre les décisions d'éloignement. Toutefois, elle n'est pas dispensée par une ONG dédiée et présente en permanence sur place pour fournir des services systématiques d'information, d'aide au remplissage de formulaires et de défense des droits.
Roumanie	L'article 104 de l'ordonnance n° 194/2002 relative au statut des étrangers dispose que: « (1) Les ressortissants étrangers hébergés dans des centres bénéficient des droits prévus par la loi ainsi que de ceux prévus par les traités et accords internationaux pertinents auxquels la Roumanie est partie.

État	Réponse
	« (2) Les ressortissants étrangers hébergés dans des centres ont droit à une assistance juridique, médicale et sociale, ainsi qu'au respect de leurs opinions et de leurs caractéristiques individuelles en matière religieuse, philosophique et culturelle. « (3) Les ressortissants étrangers hébergés dans des centres ont le droit d'être informés, dès leur arrivée dans ces établissements et dans la langue qu'ils parlent ou comprennent, des motifs principaux de la mesure prise ainsi que de leurs droits et obligations durant leur séjour dans ces centres. Le motif de leur placement en rétention administrative, ainsi que les droits et obligations des ressortissants étrangers hébergés dans les centres, leur sont communiqués par écrit par les personnes désignées pour gérer ces centres. (...) »
Royaume-Uni	* En Angleterre et au Pays de Galles les personnes détenues dans les centres de rétention administrative (<i>Immigration Removal Centres IRC</i>) ont droit à une première consultation juridique gratuite dans le cadre du dispositif <i>Detention Duty Advice Scheme (DDAS)</i>. https://www.aviddetention.org.uk/article/accessing-legal-advice-in-detention Cette première consultation gratuite dure 30 minutes avec un avocat au sein même du centre de rétention. Les cabinets d'avocats intervenant dans ces centres sont liés par contrat à la <i>Legal Aid Agency</i> (l'organisme public chargé de l'aide juridictionnelle). Lors de cet entretien, l'avocat évalue si le dossier du détenu remplit les conditions requises pour bénéficier de l'aide juridictionnelle (au regard du bien-fondé de l'affaire et des ressources de l'intéressé) et détermine ainsi s'il est en mesure de prendre l'affaire en charge. Il est possible de demander des services de traduction pour cet entretien. L'aide juridictionnelle en détention couvre les demandes d'asile, les demandes de remise en liberté sous caution et les contestations de la légalité de la détention. En dehors du dispositif DDAS, des organisations indépendantes peuvent proposer un soutien et des conseils juridiques: - l'association <i>Bail for Immigration Detainees</i> offre des conseils juridiques gratuits et une assistance pour les demandes de remise en liberté sous caution, - l'<i>Association of Visitors to Immigration Detainees</i> aide les détenus à accéder à des conseils juridiques et à une représentation. * En Écosse l'assistance juridique est assurée par le système local (<i>Scottish Legal Aid</i>).
Suède	La décision de placer un ressortissant étranger en rétention peut être prise dans plusieurs hypothèses: s'il est nécessaire d'examiner son droit de séjour, s'il est probable qu'il fasse l'objet d'une mesure d'éloignement, ou si la situation concerne l'exécution d'une telle mesure. Une décision de placement en rétention ne peut être prise que si certaines conditions sont remplies (par exemple, un risque de fuite) et si des mesures moins coercitives ne sont pas jugées efficaces. Les décisions de rétention doivent faire l'objet d'un réexamen dans des délais déterminés. Ces délais varient selon le motif de la rétention. Chaque réexamen d'une décision de rétention doit être précédé d'une audience (chapitre 10, article 11 de la loi suédoise sur les étrangers).

État	Réponse
	Les décisions de rétention peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux spécialisés en matière d'immigration. https://www.migrationsverket.se/en/word-explanations/supervision-and-detention.html Le chapitre 18, article 1 de la loi sur les étrangers dispose qu'un ressortissant étranger a le droit d'être représenté par un conseil désigné d'office, notamment lorsqu'une décision de rétention a été prise, sauf s'il peut être présumé qu'une telle représentation n'est pas nécessaire. - Pour les adultes, la désignation d'un conseil d'office peut être omise dans certaines circonstances si la rétention n'a pas excédé trois jours. - Pour les enfants placés en rétention, la désignation d'un conseil d'office est obligatoire si l'enfant n'a pas de tuteur dans le pays. Le conseil d'office est désigné par l'autorité chargée du dossier de rétention (des informations complémentaires sur les autorités compétentes figurent à la question 3). Le rôle du conseil d'office consiste à défendre les intérêts de son client, notamment en clarifiant les prétentions et les motifs sur lesquels repose le dossier, en assistant aux audiences et en contestant les décisions défavorables. Cette mission s'exerce à tous les niveaux des autorités administratives et judiciaires et prend fin à la clôture de la procédure ou du dossier. Le conseil d'office a droit au remboursement par l'État des frais raisonnables engagés dans l'exercice de ses fonctions.

2 - Le type de structure qui assure l'assistance juridique, la traduction ou l'interprétariat

État	Réponse
Autriche	Outre la BBU-GmbH, qui représente l'aide fédérale obligatoire et gratuite (voir la réponse 1) des structures privées proposent également une aide gratuite. On peut citer, par exemple, les services fournis ou assurés par des organisations caritatives confessionnelles telles que Caritas et Diakonie. La BBU-GmbH propose également des services de traduction, mais d'autres structures peuvent aussi les fournir si le représentant le souhaite. Les services de la BBU-GmbH sont gratuits, tandis que les prestations des structures privées peuvent être payantes.
Belgique	L'assistance juridique est assurée par des avocats, soit mandatés à titre privé, soit désignés par les barreaux dans le cadre du système belge d'aide juridique de deuxième ligne. Les ONG ne sont pas les prestataires légaux d'assistance juridique, bien que des organisations agréées (telles que JRS Belgium, Caritas, NANSSEN, CIRÉ et ADDE) fournissent des informations et des conseils d'ordre sociojuridique ainsi que des orientations vers des avocats. L'interprétation est assurée par des interprètes professionnels. L'article 64 de l'arrêté royal du 2 août 2002 prévoit expressément l'accès à des interprètes pour assister les avocats (voir la réponse 1), tandis qu'en pratique, les

État	Réponse
	interprètes intervenant dans les procédures d'immigration et de détention sont organisés par les autorités compétentes, principalement l'Office des étrangers.
Canada	Le type d'organisme qui assure l'assistance juridique dépend de la province : en Colombie-Britannique (<i>Legal Aid BC</i>) il s'agit d'une société d'État provinciale ; en Ontario c'est un organisme indépendant, mais lié au gouvernement de l'Ontario. L'article 14 de la Charte canadienne des droits et libertés indique que « <i>la partie ou le témoin qui ne peuvent suivre les procédures, soit parce qu'ils ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue employée, soit parce qu'ils sont atteints de surdité, ont droit à l'assistance d'un interprète</i> ». Lorsque la langue est un obstacle à la communication et à la pleine compréhension de l'information transmise l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) doit fournir des services d'interprétation pour toutes questions juridiques et d'autres questions officielles.
Espagne	L'assistance juridique est principalement assurée par des avocats, qu'ils soient choisis librement ou désignés dans le cadre du dispositif d'aide juridictionnelle établi par la loi 1/1996 du 10 janvier relative à l'assistance juridique gratuite (<i>abogados de oficio</i>). Conformément à l'article 15.4 du décret royal 162/2014 susmentionné, ce service est organisé par le biais d'accords de coopération entre la Direction générale de la police et les barreaux compétents. Les ONG autorisées à accéder aux centres d'internement pour étrangers peuvent fournir des informations juridiques, un soutien social et une aide à l'identification des besoins de protection, mais elles ne se substituent pas aux avocats pour ce qui est de la représentation juridique. En vertu de l'article 16.2a du décret royal 162/2014, les personnes retenues ont le droit d'être informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leur situation ainsi que de toute décision judiciaire ou administrative les concernant. Par ailleurs, conformément à l'article 16.2 j du décret royal 162/2014, elles ont droit à l'assistance d'un interprète chaque fois que cela s'avère nécessaire. Les services d'interprétation et de traduction sont organisés par le ministère de l'Intérieur et fournis gratuitement lorsque la personne retenue ne dispose pas de ressources financières suffisantes.
Finlande	L'assistance juridique peut provenir de diverses sources. Conformément à l'article 2 de la loi sur l'aide juridique (257/2002), elle est accordée si l'affaire doit être examinée par un tribunal finlandais ou s'il existe des motifs particuliers justifiant son octroi. Elle est dispensée par des avocats publics. Toutefois, pour les affaires relevant de la compétence d'un tribunal, un avocat privé ayant accepté la mission peut également être désigné pour assurer la représentation (article 8). Un avocat privé peut être employé par une organisation, telle que le Centre de conseil pour les réfugiés (<i>Refugee Advice Centre</i>). L'aide juridique couvre les honoraires et les frais liés aux services d'interprétation et de traduction nécessaires à l'examen de l'affaire (article 4 de la loi de 2002).

État	Réponse
	Si l'assistance juridique porte sur une demande de protection internationale, le centre de rétention doit fournir des services d'interprétation.
Hongrie	L'aide juridictionnelle peut être fournie par des ONG comme le Comité Helsinki hongrois. Par ailleurs, l'article 31 de la loi LXXX de 2007 relative à l'asile traite de la fourniture de services d'interprétation et de traduction, en précisant que : « <i>Le tribunal désigne un interprète si le demandeur d'asile ne parle pas hongrois et est dans l'impossibilité de se faire représenter par un mandataire.</i> »
Norvège	Les personnes placées en rétention ont droit à une assistance juridique gratuite. Celle-ci peut être assurée par des avocats en exercice ou par des ONG comme l'Organisation norvégienne pour les demandeurs d'asile (NOAS) ainsi que des cliniques juridiques gérées par des étudiants (comme <i>Juss-Buss</i>). Toutefois, aucune ONG ne dispose d'un contrat d'exclusivité ou de bureaux sur place au sein du centre de rétention. Les services de traduction sont fournis par les pouvoirs publics, conformément à un registre national de traducteurs agréés.
Pologne	L'assistance juridique est principalement assurée par des ONG spécialisées dans les questions de migration, d'asile et de droits de l'homme. Ces organisations fournissent des conseils juridiques gratuits dans le cadre de leurs activités statutaires et de leurs projets, financés par diverses sources, notamment le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) de l'UE, des subventions publiques et d'autres programmes de financement. Les étrangers peuvent également désigner un représentant juridique à leurs propres frais, conformément aux règles générales régissant la représentation juridique. Les services d'interprétation et de traduction sont fournis indépendamment de l'assistance juridique. Les autorités publiques menant des procédures impliquant des étrangers sont tenues de veiller à ce que ces derniers soient informés dans une langue qu'ils comprennent et de fournir des services d'interprétation lorsque la loi l'exige, afin de leur permettre d'exercer efficacement leurs droits procéduraux. En particulier, l'article 411 de la loi du 12 décembre 2013 relative aux étrangers dispose que tout étranger admis dans un centre de rétention doit être informé, dans une langue qu'il comprend, de ses droits et obligations concernant son séjour dans le centre. Lors des procédures menées par les gardes-frontières, des services d'interprétation sont fournis si nécessaire pour garantir la participation effective de l'étranger à la procédure. En pratique, ces services sont assurés par des interprètes assermentés ou autrement qualifiés, mandatés par l'autorité compétente. Les organisations non gouvernementales peuvent également organiser des services d'interprétation lors de consultations juridiques, lorsque cela s'avère nécessaire et que les ressources le permettent.

État	Réponse
Portugal	Les conseils juridiques sont dispensés par des avocats mandatés à titre privé ou par l'intermédiaire du système portugais d'aide juridictionnelle établi par la loi n° 34/2004 du 29 juillet, via l'Ordre des avocats portugais. Des services d'interprétation et de traduction sont assurés chaque fois que cela est nécessaire pour garantir les droits procéduraux du ressortissant étranger. Il incombe aux autorités compétentes de veiller à ce que la personne concernée comprenne la procédure la concernant, notamment dans le cadre des démarches administratives et judiciaires. Des interprètes peuvent également être désignés par les tribunaux lorsque la procédure est de nature judiciaire. Par ailleurs, des ONG peuvent également fournir des informations, des conseils et un soutien pratique aux ressortissants étrangers placés en rétention, bien qu'elles n'exercent pas de prérogatives de puissance publique. C'est le cas, par exemple, du Service jésuite des réfugiés (JRS Portugal), qui apporte un soutien juridique, social et psychologique aux migrants retenus, aux côtés d'autres organisations assurant une prise en charge sanitaire.
Roumanie	L'Inspection générale de l'immigration (IGI), placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, assure une mission générale de supervision. Par ailleurs, l'ordonnance n° 194/2002 précitée, dispose que les organismes nationaux, internationaux et non gouvernementaux compétents en matière de migration, dûment autorisés et accrédités par la loi, ont la possibilité de visiter ces centres, sur la base d'une autorisation préalable de l'IGI. Parmi ces ONG on peut citer l'Organisation internationale pour les migrations, le Conseil national roumain pour les réfugiés (CNRR), le Service jésuite des réfugiés en Roumanie. Ces ONG proposent des conseils juridiques gratuits, des services de traduction et une assistance pour les procédures d'asile ou les recours contre les décisions de retour ou d'expulsion, disposant souvent de protocoles permettant l'accès aux centres de rétention et aux prisons. Enfin on notera que l'article 127 de la Constitution dispose que : « <i>Les personnes qui ne comprennent pas ou ne parlent pas le roumain ont le droit de prendre connaissance de tous les actes et des documents du dossier, de parler lors de l'instance et de déposer des conclusions, par l'intermédiaire d'un interprète ; dans les affaires pénales ce droit est assuré gratuitement.</i> »
Suède	Dans la plupart des cas, un avocat qualifié est commis d'office. Si un ressortissant étranger demande la désignation d'un conseiller juridique spécifique et que cette personne est jugée apte, elle peut être désignée. Des avocats exerçant en cabinet ou travaillant pour des ONG peuvent être désignés, sous réserve qu'ils remplissent les conditions requises. En matière d'interprétation et de traduction, la loi sur la procédure administrative prévoit que les autorités doivent fournir une telle assistance. Une autorité publique ou un tribunal doit recourir à un interprète et veiller à la traduction des documents lorsque cela s'avère nécessaire pour permettre à l'intéressé d'exercer ses droits lors d'échanges avec une personne ne parlant pas suédois. Le conseil commis d'office a

État	Réponse
	droit au remboursement des frais raisonnables d'interprétation et de traduction, dans la mesure où ces prestations sont nécessaires à ses échanges avec le client.

3 - L'intervention d'une administration ou d'une agence et ses prérogatives

État	Réponse
Autriche	L'Agence fédérale pour les services d'assistance et de soutien (<i>BBU-GmbH</i>) est chargée de la fourniture de conseils et de la représentation juridiques devant l'Office fédéral des étrangers et de l'asile, ainsi que devant le Tribunal administratif fédéral. Ce service s'adresse aux étrangers souhaitant quitter le pays, ainsi qu'à ceux qui y sont contraints. Elle n'est pas responsable de l'expulsion des personnes détenues, qui est effectuée par le BFA, lequel donne instruction aux autorités policières.
Belgique	* La principale autorité publique est l'<u>Office des étrangers</u> (<i>Dienst Vreemdelingenzaken</i>), qui gère les centres fermés, informe les personnes retenues de leurs droits et obligations, facilite l'accès aux avocats et à l'aide juridique, prépare et exécute les décisions d'éloignement, et est responsable tant de l'organisation des départs volontaires depuis le centre que de l'exécution des retours forcés en vertu de la loi du 15 décembre 1980. Il n'assure pas de représentation juridique indépendante. Celle-ci est assurée par des avocats mandatés à titre privé ou intervenant dans le cadre du système d'aide juridique. https://dofi.ibz.be/fr * <u>Myria</u> est une institution publique indépendante qui suit les politiques de migration et de détention, fournit des informations et des recommandations et reçoit des plaintes, mais qui ne représente pas les personnes retenues et ne procède pas aux opérations de retour. https://www.myria.be/fr * <u>Fedasil</u> est responsable du programme de retour volontaire assisté et de réintégration pour les migrants en général, mais n'est pas l'autorité chargée du retour des personnes placées en détention administrative (centre fermé), dont les procédures de retour sont gérées par l'Office des étrangers. https://www.fedasil.be/fr
Canada	Au niveau fédéral, le gouvernement assure le financement des provinces afin qu'elles puissent offrir l'aide juridique aux personnes économiquement défavorisées. Le gouvernement fédéral ne fournit pas directement de services d'aide juridique. Le Programme d'aide juridique n'est pas impliqué dans les matières liées au retour, volontaire ou forcé, des étrangers retenus dans les centres de surveillance de

État	Réponse
	l'immigration. Les renvois des ressortissants étrangers sont administrés par l' <u>Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)</u> .
Espagne	Les centres de rétention pour étrangers sont gérés par le <u>ministère de l'Intérieur (Direction générale de la police)</u>, conformément au chapitre II et à l'article 15 du décret royal 162/2014. Bien que l'assistance juridique soit assurée par des avocats indépendants, le ministère de l'Intérieur est chargé d'organiser l'accès à cette assistance, de faciliter les entretiens confidentiels entre les avocats et les personnes retenues, et de garantir la disponibilité de services d'interprétation et d'autres services de soutien. La Direction générale de la police est également chargée de l'exécution des décisions de retour en vertu de la loi organique 4/2000 et de la directive 2008/115/CE. Elle gère ainsi les centres de rétention tout en menant les procédures de départ volontaire, le cas échéant, et en procédant aux retours forcés lorsque les conditions légales sont réunies.
Finlande	Conformément à la loi relative aux centres de rétention, tout étranger placé en rétention doit bénéficier, au sein du centre, d'un hébergement, de la pension complète, de services d'interprétariat et de la satisfaction de ses autres besoins fondamentaux. Un inventaire des biens remis par l'étranger au centre de rétention doit être établi. L'étranger peut recevoir de l'argent de poche et a droit aux soins de santé nécessaires. Les organismes publics sont tenus de fournir des informations sur les services disponibles, mais l'assistance juridique est assurée par des avocats et non par le centre de rétention lui-même. L'aide juridique couvre les prestations de l'avocat jugées nécessaires compte tenu de la nature et de l'ampleur de l'affaire, bien qu'elle puisse être limitée à des actes prédéfinis. Cette aide couvre les interventions de l'avocat pour une durée maximale de 80 heures, sauf si le tribunal décide de la prolonger.
Hongrie	Actuellement la <u>Direction générale nationale de la police des étrangers (OIF)</u> ne fournit aucune autre forme d'assistance juridique. Elle est chargée de la prise en charge des réfugiés et de leur hébergement dans les centres d'accueil. En vertu de la réglementation actuelle, l'OIF est un organisme indépendant doté d'une compétence nationale, placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. La direction générale exerce sa compétence sur l'ensemble du territoire national et traite les questions relatives à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers, ainsi qu'au traitement des demandes d'asile. Ses missions comprennent également la prise de décisions concernant les étrangers séjournant illégalement en Hongrie ou ayant commis d'autres infractions, ainsi que l'organisation du rapatriement des étrangers tenus de quitter le pays. Son prédécesseur (Office de l'immigration et de l'asile) en partenariat avec le centre d'accueil pour demandeurs d'asile avait développé des services d'interprétation dans les langues les plus demandées (en arabe, en ourdou et en pachto).

État	Réponse
Norvège	Les autorités publiques ne fournissent pas de conseils juridiques dans les centres de rétention. Toutefois, les services de police chargés de l'immigration sont tenus d'informer les personnes retenues de leurs droits.
Pologne	Si les autorités publiques participent à l'information des étrangers placés dans des centres de rétention, elles ne fournissent ni assistance juridique ni représentation juridique. Leur rôle se limite à veiller à ce que les étrangers soient informés de leurs droits et obligations et puissent exercer effectivement les garanties procédurales prévues par la loi. La <u>Garde-frontière</u> est chargée de la gestion des centres de rétention pour étrangers et de la mise en œuvre des droits et obligations découlant de la législation applicable. Conformément à l'article 411 de la loi du 12 décembre 2013 relative aux étrangers, tout étranger admis dans un centre de rétention doit être informé, dans une langue qu'il comprend, de ses droits et obligations concernant son séjour dans ce centre. Lorsque la loi l'exige, l'autorité compétente veille également à ce que des services d'interprétation soient fournis pour permettre à l'étranger de participer efficacement à la procédure. L'Office des étrangers est chargé de mener les procédures relatives à la protection internationale et de fournir les informations y afférentes. Il n'assure pas la représentation juridique des demandeurs. La Garde-frontière est responsable des procédures de retour et met en œuvre les décisions de retour, qu'il s'agisse de retours volontaires ou forcés, conformément à la loi relative aux étrangers et à la législation européenne applicable. Cette mission est distincte de la prestation d'assistance juridique, assurée principalement par des organisations non gouvernementales et par des représentants juridiques professionnels mandatés par les étrangers.
Portugal	Le décret-loi n° 41/2023 du 2 juin 2023 portant création de l'<u>Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA)</u> lui a confié les compétences relatives aux migrations, à l'asile et au retour volontaire. L'organisation et les attributions actuelles de la <u>Police de sécurité publique (PSP)</u> en matière de gestion des frontières et de contrôle de l'immigration sont précisées par l'arrêté n° 303/2025/1 du 9 septembre 2025. L'AIMA fournit des informations administratives et un soutien concernant les migrations, l'asile et les programmes de retour volontaire assisté, mis en œuvre en coopération avec l'<u>Organisation internationale pour les migrations (OIM)</u>. En revanche, le contrôle aux frontières, l'application de la législation sur l'immigration et l'exécution des décisions d'éloignement relèvent de la compétence des autorités de police concernées, principalement la Police de sécurité publique (PSP), tandis que la légalité des mesures de rétention et la protection des droits fondamentaux des personnes retenues demeurent soumises au contrôle juridictionnel.
Royaume-Uni	L'organisme public compétent pour l'Angleterre et le Pays de Galles est la <u>Legal Aid Agency</u> qui est placée sous la tutelle du ministère de la Justice. https://www.gov.uk/government/organisations/legal-aid-agency/about

État	Réponse
	Elle a pour mission de gérer le dispositif d'aide juridictionnelle, notamment dans le cadre de programmes tels que le DDAS. Le ministère de l'Intérieur (<i>Home Office</i>) est responsable de la rétention administrative liée à l'immigration ainsi que des départs volontaires et des éloignements forcés. Bien qu'il ne dispense pas lui-même de conseils juridiques, le ministère de l'Intérieur est tenu de garantir aux personnes retenues dans les centres de rétention (IRC) l'accès à une assistance juridique et de faciliter leurs échanges avec des conseillers juridiques.
Suède	L'Office des migrations est principalement chargé de déterminer si un ressortissant étranger a le droit de séjourner dans le pays et, dans le cas contraire, de décider de son expulsion. Il est également responsable du retour volontaire des personnes ne disposant pas d'un droit de séjour ainsi que de la gestion des centres de rétention du pays. Si l'Office estime que des mesures de contrainte sont nécessaires pour garantir l'exécution d'une décision d'expulsion, il peut transmettre le dossier de l'intéressé à la police ; celle-ci est alors habilitée à prendre des mesures coercitives pour assurer le départ du ressortissant étranger. La police est également compétente pour les dossiers concernant des personnes condamnées à une expulsion à l'issue d'une procédure pénale. L'Office peut ordonner le placement en rétention dans les dossiers dont il a la charge, par exemple au cours d'une procédure d'asile en cours. La police a le pouvoir de décider du placement en rétention dans les dossiers qu'elle traite, notamment ceux qui lui ont été transmis par l'Office ou ceux concernant des personnes expulsées pour des infractions pénales. En pratique, la majorité des décisions de placement en rétention en Suède sont prises par la police. Ainsi, en 2024, 3.468 décisions de ce type ont été prises par la police, contre 907 par l'Office des migrations. L'autorité compétente pour décider du placement en rétention est également chargée de désigner un avocat commis d'office. Ainsi, tant l'Office que la police peuvent procéder à cette désignation, en fonction des circonstances propres à chaque dossier. Les tribunaux des migrations peuvent également désigner un avocat commis d'office si cela n'a pas déjà été fait au cours de la procédure devant l'Office ou la police.

4 - Les modalités d'organisation de cette assistance juridique

État	Réponse
Autriche	Durant la procédure d'asile et les recours ultérieurs, les personnes concernées ont le droit de recevoir des informations juridiques de la part de BBU-GmbH. Le type d'assistance et de représentation disponible dépend de l'étape de la procédure.

	Par ailleurs, comme indiqué en réponse à la réponse n° 2, il est toujours possible de s'adresser à des structures privées qui offrent également une assistance juridique gratuite. Enfin, il est possible de choisir un avocat à ses propres frais.
Belgique	L'assistance juridique est assurée soit par un avocat mandaté à titre privé, soit par le système d'aide juridique de deuxième ligne financé par les pouvoirs publics et géré par les barreaux. En pratique, les migrants placés en détention bénéficient généralement de cette assistance juridique, car ils remplissent habituellement les conditions d'éligibilité financière. En vertu du Code judiciaire (articles 508/1 et suivants), l'assistance juridique est organisée par les Bureaux d'aide juridique des barreaux. https://aide-sociale.be/aide-juridique-gratuite/
Canada	Tel que mentionné dans la réponse précédente, les provinces reçoivent un financement du gouvernement fédéral à travers du Programme d'aide Juridique. L'organisation de l'aide juridique peut donc différer d'une province à l'autre. Généralement, les bureaux d'aide juridique offrent des services gratuits aux personnes qui sont admissibles financièrement et qui ont un problème juridique couvert par le bureau.
Espagne	L'article 15.4 du décret royal 162/2014 dispose que des accords de coopération sont conclus avec les barreaux afin de définir les modalités de fonctionnement du service d'aide juridique, chargé de fournir une assistance juridique aux personnes retenues qui en font la demande. Les personnes retenues remplissant les conditions légales ont droit à l'aide juridique gratuite, conformément à la loi 1/1996 du 10 janvier 1996 relative à l'aide juridique gratuite. Celles qui ne choisissent pas l'aide juridique gratuite peuvent désigner un avocat de leur choix. Les organisations non gouvernementales fournissant des informations juridiques ou une assistance sociale peuvent accéder aux CIE dans les conditions prévues aux articles 58 et 59 du décret royal 162/2014.
Finlande	La demande d'aide juridictionnelle s'effectue auprès d'un bureau d'aide juridictionnelle. Le demandeur doit fournir des informations sur sa situation financière ainsi que sur l'affaire pour laquelle l'aide est sollicitée. Le bureau d'aide juridictionnelle peut également accepter une demande déposée par l'avocat du demandeur pour le compte de ce dernier.
Hongrie	Conformément à l'article 37 de la loi LXXX de 2007 relative à l'asile précitée un demandeur doit avoir la possibilité d'obtenir une assistance juridique à ses propres frais ou, en cas de besoin, gratuitement (comme le prévoit la loi n° LXXX de 2003 relative à l'aide juridique), ou d'accepter une assistance juridique gratuite fournie par une association agréée.

Norvège	La loi ne prévoit ni appel d’offres spécifique ni accord d’exclusivité pour l’aide juridique dans les centres de rétention. L’assistance juridique repose sur une combinaison d’aide bénévole fournie par diverses ONG (NOAS, Juss-buss, JURK) et de l’aide juridique gratuite prévue par la loi. Elle est dispensée par un dispositif d’intervention d’avocats géré par la Direction de l’immigration.
Pologne	Il n’existe pas de mécanisme unique et légalement établi pour fournir une assistance juridique à tous les étrangers placés dans des centres de rétention. Un étranger peut désigner lui-même un avocat ou un représentant autorisé, conformément aux règles générales régissant la représentation juridique. Cette représentation repose généralement sur un accord conclu entre l’étranger et son représentant. L’assistance juridique gratuite est principalement assurée par des ONG dans le cadre de projets spécifiques et de programmes de financement, notamment ceux soutenus par l’UE ou par des fonds publics. Elles agissent en fonction de leurs propres objectifs statutaires et des accords de coopération conclus avec les autorités responsables de la gestion des centres de rétention.
Portugal	La loi ne met pas en œuvre de système contractuel par lequel l’État confierait à des associations la prestation d’une assistance juridique dans les centres de rétention. L’assistance juridique s’inscrit dans le cadre juridique général régissant l’accès à la justice et les garanties procédurales applicables aux ressortissants étrangers. Lorsqu’une représentation juridique est requise et que la personne ne dispose pas de ressources financières suffisantes, l’aide juridictionnelle peut être accordée en vertu de la loi n° 34/2004. Cette dernière prévoit notamment la désignation et la rémunération d’un avocat par le barreau portugais, dans le cadre du dispositif national d’aide juridictionnelle. Le soutien apporté par les ONG repose généralement sur leurs activités statutaires, sur une coopération institutionnelle et sur le financement de projets, plutôt que sur un mandat légal exclusif visant à fournir une assistance juridique au sein des lieux de rétention.
Royaume-Uni	Le <i>Detention Duty Advice Scheme – DDAS</i> (voir la réponse 1) fonctionne grâce à des contrats d’aide juridique en matière d’immigration et d’asile attribués par la <i>Legal Aid Agency</i>. Les cabinets d’avocats fournissant des services dans le cadre du DDAS sont rémunérés conformément au <i>Civil Legal Aid Regulations</i> de 2025. Les 30 premières minutes de la consultation sont gratuites pour les personnes détenues. Cette aide gratuite est continuée si la personne détenue remplit les critères d’éligibilité à l’aide juridique (ou si elle obtient un financement pour cas exceptionnel).

5 - Le fonctionnement concret de l'assistance juridique

État	Réponse
Autriche	Le fonctionnement concret de l'organisation n'est pas accessible au public.
Belgique	Il n'existe pas de modèle légal uniforme régissant la manière dont les associations apportent leur aide aux migrants. En pratique, les ONG offrent un soutien via des bureaux d'accueil, des consultations individuelles (sur rendez-vous ou lors de permanences), des services téléphoniques et par courriel, des informations en ligne, des supports d'information multilingues ainsi que l'orientation vers des avocats ou des services spécialisés. Certaines organisations mènent également des actions de terrain et proposent un accompagnement lors des démarches administratives. Les modalités précises varient selon l'organisation et la nature de l'aide fournie.
Canada	Les organismes d'aide juridique n'assurent pas une présence permanente dans les centres de surveillance de l'immigration (CSI) de l'ASFC.
Espagne	L'assistance juridique est principalement assurée par le biais de consultations, confidentielles et en face-à-face, entre les détenus et leurs avocats, dans des salles de réunion situées au sein des centres de détention, conformément à l'article 15.4 du décret royal 162/2014. Les avocats rendent visite aux détenus à leur demande ou lorsqu'ils sont désignés dans le cadre du dispositif d'aide juridictionnelle. Les détenus reçoivent des informations sur leurs droits et les procédures juridiques qui les concernent et ont le droit de confier leurs communications à leur avocat. Les organisations non gouvernementales peuvent également accéder aux centres pour fournir des informations juridiques et un soutien social lors de visites programmées.
Finlande	L'assistance juridique est indépendante de l'unité de détention. L'assistant juridique et le client peuvent convenir eux-mêmes des modalités de leurs contacts, dans le respect de la loi relative aux unités de détention et du règlement de l'unité de détention.
Hongrie	Le gouvernement ne fournissant pas d'aide juridique aux demandeurs d'asile, les lois susmentionnées ne contiennent aucune disposition relative à la mise en œuvre concrète de cette aide. Les organisations de la société civile qui apportent leur soutien peuvent adopter différentes pratiques. Dans le cas du Comité Helsinki hongrois, la mise en œuvre concrète de l'assistance juridique peut se résumer comme suit : - Remplir le formulaire de contact ; le demandeur d'asile recevra une réponse dans un délai de quelques semaines (même si l'organisation n'est pas en mesure de lui venir en aide).

	- Après consultation avec des avocats, l'organisation décide si elle assurera la représentation juridique du demandeur devant les tribunaux. - Si l'organisation ne peut pas fournir d'assistance, elle tentera d'orienter le demandeur vers un organisme public ou une autre organisation à but non lucratif. Outre le formulaire en ligne, vous pouvez contacter l'organisation par e-mail (helsinki@helsinki.hu) ou demander de l'aide par courrier ou par téléphone.
Norvège	Dans les centres de rétention, l'assistance juridique est assurée sur demande ou selon les modalités d'accès, et non par du personnel permanent présent sur place. Il n'y a pas de bureau d'aide juridique à temps plein au sein du centre. Les personnes retenues peuvent appeler des avocats et des organismes compétents.
Pologne	Selon les rapports et informations publiés par des organisations fournissant une assistance juridique aux étrangers, le soutien juridique dans les centres de rétention s'effectue principalement par le biais de consultations individuelles et de visites de conseillers juridiques, ainsi que par une assistance assurée par téléphone ou par voie électronique. Les ONG dispensent des informations juridiques et des explications sur les procédures administratives et les voies de recours disponibles. Elles aident également à la préparation de documents de procédure et accompagnent les étrangers dans leurs démarches auprès des autorités publiques. Les ONG ne fonctionnent pas comme un service permanent d'aide juridique financé par l'État et présent dans chaque centre de rétention ; l'accès à cette assistance repose plutôt sur une coopération entre les ONG et la direction du centre. En pratique, les étrangers sont informés de la possibilité de contacter des organisations fournissant une assistance juridique et peuvent solliciter des consultations durant leur séjour dans un centre de rétention. La fréquence et l'étendue exactes de l'assistance fournie dépendent de l'organisation, du projet mis en œuvre et des financements disponibles.
Portugal	L'assistance juridique est assurée grâce à une combinaison de garanties procédurales et à l'accès à des représentants juridiques extérieurs, plutôt que par la présence permanente d'une organisation unique au sein de chaque centre de rétention. Les ressortissants étrangers placés en rétention sont informés de leurs droits dès leur admission et peuvent contacter des avocats, les autorités consulaires ainsi que des organisations habilitées. Les entretiens avec les avocats sont assurés dans des conditions assurant la confidentialité. Des services d'interprétation sont disponibles en tant que de besoin, et le contrôle juridictionnel des décisions de rétention garantit un accès effectif aux voies de recours. Selon les circonstances de chaque cas, cette assistance peut inclure des consultations juridiques individuelles, la préparation de requêtes et de recours, la fourniture d'informations sur les programmes de retour volontaire ou les procédures de protection internationale, ainsi que la communication avec les membres de la famille ou les autorités consulaires.

Royaume-Uni	Des informations sur l'accès à des conseils juridiques sont fournies peu après l'arrivée. Des cabinets d'avocats sous contrat assurent des permanences juridiques régulières au sein des centres de rétention administrative (IRC) selon un système de rotation, avec la venue chaque semaine d'avocats différents spécialisés dans l'aide juridique. Les personnes retenues peuvent solliciter un rendez-vous par l'intermédiaire de l'équipe chargée du bien-être, bien qu'il puisse y avoir une liste d'attente. Il n'y a aucune restriction quant au nombre de permanences auxquelles une personne retenue peut assister. Les rendez-vous DDAS peuvent avoir lieu en présentiel ou à distance. Selon des associations de défense des droits des migrants, certains d'entre eux peinent concrètement à obtenir un rendez-vous, et beaucoup restent sans représentation juridique à l'issue de celui-ci.
Suède	Comme indiqué précédemment, en règle générale, un avocat commis d'office est désigné pour chaque détenu. Ces avocats ne sont pas rattachés aux centres de détention ; ils sont chargés d'organiser des entretiens avec leurs clients, d'assister aux audiences et de rédiger des mémoires ainsi que des recours pour le compte de ces derniers

6 - La transmission d'informations à l'État par l'organisme chargé de l'assistance juridique

État	Réponse
Autriche	L'Agence fédérale pour les services d'assistance et de soutien (<i>BBU-GmbH</i>) est chargée de la fourniture de conseils et de la représentation juridiques devant l'Agence fédérale pour les étrangers et les demandeurs d'asile, ainsi que devant le Tribunal administratif fédéral. Elle est indépendante de toute instruction d'autres entités mais elle doit publier un rapport annuel de gouvernance conformément au Code fédéral de gouvernance des personnes publiques. Ce rapport explique, entre autres, le fonctionnement de la direction et du conseil de surveillance.
Belgique	Il n'existe aucune obligation légale générale imposant aux organisations fournissant une assistance juridique aux migrants de détailler leurs activités aux autorités étatiques. Les avocats dispensant une aide juridique sont tenus au secret professionnel et ne rendent pas compte des dossiers individuels. Toutefois, les ONG bénéficiant de financements publics sont généralement tenues, en vertu des conditions de leurs subventions ou conventions de service, de soumettre des rapports administratifs, financiers et d'activité à l'autorité de financement compétente. Ces rapports portent sur la mise en œuvre des projets financés et l'utilisation des fonds publics, et non sur le contenu confidentiel des conseils juridiques ou sur les dossiers individuels.

État	Réponse
Canada	Les organismes d'aide juridique provinciaux doivent fournir des informations aux gouvernements provinciaux.
Espagne	Il n'existe aucune obligation expresse à cet égard. Toutefois, les accords de coopération conclus en vertu de l'article 15.4 du décret royal 162/2014 (portant approbation du règlement relatif au fonctionnement et au régime intérieur des centres de rétention pour étrangers) peuvent prévoir des obligations de rapport administratif relatives à l'organisation du service. Les ONG fournissant des services dans le cadre d'accords avec le ministère de l'Intérieur peuvent également être soumises à des exigences contractuelles de suivi et de rapport concernant la mise en œuvre de leurs activités.
Finlande	Il n'existe aucun organisme chargé de fournir une assistance juridique. Lorsque l'aide juridictionnelle est accordée, le montant des frais est connu du bureau d'aide juridictionnelle.
Hongrie	Le <i>Comité Helsinki hongrois</i> , comme toute autre organisation de la société civile, n'étant pas légalement tenu de fournir une assistance juridique aux demandeurs d'asile, il n'est pas exigé qu'il soumette de rapport sur cet aspect de ses activités aux autorités étatiques. Cependant, le comité indique volontairement sur son site Internet le montant total des subventions reçues, les états financiers et leurs annexes, ainsi que le rapport de l'auditeur indépendant. Par ailleurs, le Comité a participé à l'élaboration de plusieurs rapports dans le cadre de l'Examen périodique universel. Ces rapports évaluent la situation des États membres de l'ONU en matière de droits humains tous les quatre ans et demi. Le Comité Helsinki hongrois souhaite contribuer à l'évaluation de la situation des droits humains en Hongrie en soumettant des rapports alternatifs. Le rapport le plus récent, établi en avril 2026 et réalisé en collaboration avec Menedék (Association pour l'assistance aux migrants) est disponible : https://helsinki.hu/en/universal-periodic-review-upr/
Norvège	Il n'existe aucune obligation spécifique de rendre compte aux autorités de ses activités dans les centres de rétention. Les ONG concernées (telles que NOAS) peuvent publier des rapports annuels, mais ceux-ci sont d'ordre général et ne se limitent pas aux cas de rétention.
Pologne	Lorsque l'assistance juridique est fournie dans le cadre de projets financés par des fonds publics ou par l'Union européenne, les organismes chargés de la mise en œuvre doivent soumettre des rapports d'activité et des rapports financiers à l'autorité contractante, conformément à la convention de subvention applicable. Ces obligations portent sur la mise en œuvre du projet, y compris l'utilisation des fonds publics et les indicateurs de performance. Toutefois, elles ne s'étendent pas au

État	Réponse
	contenu des conseils juridiques individuels, qui demeure protégé par le secret professionnel et le principe de confidentialité. Les avocats représentant des clients individuels en vertu d'un mandat sont uniquement soumis aux obligations professionnelles légales et ne sont pas tenus de rendre compte aux autorités publiques du contenu de l'assistance juridique qu'ils fournissent.
Portugal	Comme l'assistance juridique dans les centres de rétention n'est pas confié à une organisation unique dans le cadre d'un marché public, il n'existe pas de mécanisme de rapport légal spécifique. Les autorités publiques demeurent soumises aux obligations générales de responsabilité administrative et de contrôle juridictionnel. Lorsque des ONG bénéficient de financements publics au titre de projets spécifiques ou d'accords de coopération, elles sont soumises aux exigences en matière de rapport et de contrôle financier prévues par les instruments de financement applicables. Par ailleurs, le Médiateur (<i>Provedor de Justiça</i>), agissant en tant que Mécanisme national de prévention en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture (OPCAT), peut visiter les lieux de détention et formuler des recommandations concernant le traitement des ressortissants étrangers retenus ainsi que la protection de leurs droits fondamentaux.
Royaume-Uni	Il n'existe aucune obligation légale de rapport spécifique pour les prestataires du service DDAS. Le DDAS est géré dans le cadre de contrats conclus entre la <i>Legal Aid Agency</i> et des cabinets d'avocats spécialisés dans l'aide juridique. Les cabinets fournissant une aide juridique au sein des centres de rétention administrative (IRC) — et liés par contrat à la <i>Legal Aid Agency</i> — sont tenus de respecter les exigences contractuelles fixées par cette dernière. La <i>Legal Aid Agency</i> établit un rapport annuel accompagné des comptes, document qui est présenté à la Chambre des communes en vertu de l'article 7 du <i>Government Resources and Accounts Act 2000</i>. https://www.gov.uk/government/publications/legal-aid-agency-annual-report-and-accounts-2024-to-2025
Suède	Non, mais comme la nomination en tant qu'avocat commis d'office revêt un caractère personnel, un avocat qui ne s'acquitte pas de ses fonctions de manière satisfaisante peut être démis de ses fonctions par l'autorité publique compétente. Cette autorité peut également réduire la rémunération réclamée par l'avocat pour la mission si celui-ci a agi avec négligence ou si les frais sont jugés déraisonnables.

État	Réponse
Autriche	La BBU-GmbH est financée principalement par l'État fédéral, conformément à l'article 3 de la loi fédérale autrichienne sur les services juridiques (BBU-G). Son budget est couvert par le budget fédéral, sauf si les dépenses sont prises en charge par les recettes issues des services de conseil juridique et d'interprétation, ou par des fonds du Fonds européen pour l'asile, la migration et l'intégration (AMIF). En 2025, environ 74 millions d'euros ont été transférés à la BBU-GmbH.
Belgique	La Belgique ne publie pas d'estimation officielle du coût public de l'assistance juridique spécifiquement destinée aux migrants. Ces dépenses sont réparties entre le budget fédéral de l'aide juridique, les subventions aux ONG et les budgets de fonctionnement des autorités publiques compétentes. Aucun de ces budgets ne permet d'identifier la part imputable exclusivement à l'assistance juridique aux migrants ou aux demandeurs d'asile.
Canada	En 2023-2024 le ministère fédéral de la Justice a versé plus de 287 millions de dollars (178,7 millions d'euros) aux provinces pour l'aide juridique.
Espagne	Il n'y a pas d'information officielle à ce sujet.
Finlande	Il n'est pas possible d'isoler les coûts de l'aide juridique relatifs aux personnes placées en unités de détention de l'ensemble des coûts de l'aide juridique.
Hongrie	Le Comité Helsinki hongrois fournit une assistance juridique gratuite ; par conséquent, il ne réclame aucun paiement ni aucune contribution aux demandeurs d'asile. Le Comité finance ses activités en partie grâce à des ventes et, pour l'essentiel, par d'autres sources de revenus (cotisations, subventions et dons). Bien que l'État ne fournisse pas d'assistance juridique aux demandeurs d'asile au sens strict, il met à leur disposition des services professionnels de traduction et d'interprétation. Ces prestations sont assurées dans le cadre de contrats annuels conclus entre l'OIF et des prestataires individuels, ainsi qu'entre l'OIF et l'OFFI (Office hongrois de traduction et de certification).
Norvège	Il n'existe pas de ligne budgétaire spécifique pour l'assistance juridique dans les centres de rétention. L'aide juridique pour les dossiers d'immigration (y compris ceux concernant les personnes en rétention) est financée par le régime général d'aide juridique de l'État et par des subventions aux ONG. Les principaux postes de dépenses comprennent les honoraires des avocats commis d'office pour les audiences de rétention et les recours en matière d'immigration (rémunérés selon les tarifs standard de l'aide juridique) ainsi que les subventions publiques aux ONG fournissant des conseils juridiques gratuits (couvrant de nombreux dossiers d'asile et d'immigration, et pas uniquement ceux des personnes en rétention).

État	Réponse
	Les données chiffrées précises relatives à l'assistance aux personnes en rétention ne sont pas isolées dans les documents publics. Une étude réalisée en 2012 estimait que les coûts liés à l'aide juridique dans les dossiers d'immigration s'élevaient à une somme comprise entre 34 et 50 millions de couronnes norvégiennes (entre 3,1 et 4,6 millions d'euros).
Pologne	L'assistance juridique fournie aux étrangers placés dans des centres de rétention n'est pas financée par un dispositif d'aide juridique unique, dédié et financé par l'État. En pratique, elle est principalement assurée par des ONG mettant en œuvre des projets financés par diverses sources, notamment le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) de l'UE, des subventions publiques nationales et des programmes de financement internationaux. Par conséquent, il n'existe pas de données consolidées sur le coût total de l'assistance juridique dans les centres de rétention pris en charge par l'État polonais.
Portugal	Il n'existe ni ligne budgétaire distincte ni estimation officielle pour l'assistance juridique fournie spécifiquement aux ressortissants étrangers placés dans des centres d'installation temporaire. Les frais liés à la représentation juridique dans le cadre du dispositif d'aide juridictionnelle sont couverts par le budget général alloué au système national d'aide juridictionnelle institué par la loi n° 34/2004, que le bénéficiaire soit placé en détention ou non. De même, les frais administratifs afférents à l'interprétariat, aux procédures de détention et au fonctionnement des centres d'installation temporaire relèvent des dépenses ordinaires des autorités publiques compétentes et ne font pas l'objet d'une comptabilisation distincte.
Royaume-Uni	Ces informations ne sont pas publiées et ne sont donc pas disponibles.
Suède	Comme cela sera détaillé dans la réponse 8, le gouvernement suédois actuel a récemment proposé des modifications relativement importantes du cadre réglementaire suédois relatif à la rétention. L'étude gouvernementale ayant précédé la proposition du gouvernement sur la rétention indique que ni l'Office des migrations ni la police ne comptabilisent séparément les coûts liés à l'assistance juridique dans les dossiers de rétention. Par conséquent, cette étude n'a pas permis d'estimer les dépenses de ces autorités pour l'assistance juridique dans ce type de dossiers. Toutefois, les tribunaux des migrations disposaient de données sur les coûts d'assistance juridique relatifs aux recours contre les décisions de rétention. Ces coûts ont été estimés à un peu moins de 17 millions de couronnes suédoises (SEK) en 2023, pour un total de 3 412 dossiers. Le coût par dossier a ainsi été évalué à un peu moins de 5 000 SEK. Selon l'étude gouvernementale, cependant, les coûts liés à l'assistance juridique dans les dossiers de rétention devraient augmenter pour l'Office des migrations, la police et les tribunaux des migrations en raison des modifications réglementaires annoncées.

État	Réponse

8 - L'évolution de l'organisation et les éventuels débats au Parlement

État	Réponse
Autriche	Suite à l'entrée en vigueur du Pacte européen sur l'asile et la migration en juin 2024, et compte tenu des délais de transposition législative et d'application de ses actes juridiques fixés à juin 2026, la loi d'ajustement du Pacte sur l'asile et la migration adoptée en mai 2026, a introduit des modifications, entre autres, à la loi portant création de la BBU.
Belgique	Aucune réforme majeure n'a été entreprise concernant l'organisation des associations fournissant une assistance juridique aux migrants. Toutefois, leurs activités et leur financement ont fait l'objet d'un examen parlementaire dans le cadre de la politique en matière d'asile et de migration. Des questions parlementaires récentes ont porté, notamment, sur le financement des organisations de soutien aux migrants et sur la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile. https://www.dekamer.be/doc/CCRI/html/56/ic186x.html
Canada	Au niveau fédéral le programme d'aide juridique n'a pas récemment évolué.
Espagne	L'organisation de l'assistance juridique n'a pas connu de changements significatifs récemment. Toutefois, des questions parlementaires ont été posées concernant les conditions de détention dans les CIE, et le Médiateur espagnol a abordé la question de l'accès à l'assistance juridique ainsi que celle de la protection des droits des personnes détenues dans ses rapports.
Finlande	Il n'y a pas eu récemment de réforme sur la forme de l'assistance juridique. Toutefois, des discussions parlementaires sont en cours sur la création de nouveaux types de centres de rétention, axés sur un soutien renforcé aux retours.
Hongrie	Fondé en 1989, le Comité Helsinki hongrois fournit des services juridiques professionnels depuis 1994. Partie d'une structure ne comptant que quelques membres, l'organisation s'est développée pour atteindre un effectif de plus de trente personnes. Si elle se concentrait initialement sur la prestation de conseils juridiques et de services de représentation gratuits, elle mène aujourd'hui un travail de plaidoyer juridique multidimensionnel couvrant divers domaines, notamment la recherche et la formation professionnelle. Dans l'ensemble, les activités de l'organisation sont demeurées constantes et inchangées depuis les années 1990. Bien qu'elle ne fasse pas actuellement l'objet de débats parlementaires, l'organisation suit en permanence l'évolution législative : elle émet des avis sur les projets de loi touchant aux droits fondamentaux ; elle élabore des analyses et des avis d'experts

État	Réponse
	critiques ; en collaboration avec d'autres organisations de la société civile, elle sollicite régulièrement les commissions parlementaires et les députés pour obtenir la modification ou l'abrogation de certaines lois ; enfin, elle participe aux débats sur le droit public en compilant des documents d'expertise afin de garantir la légalité des actions entreprises et le respect du cadre constitutionnel.
Norvège	Aucune révision majeure n'est actuellement en cours. Une proposition vise à transférer la responsabilité opérationnelle des centres de détention pour immigrants de la police aux services correctionnels. Cela impliquerait que les services correctionnels, et non plus les services d'immigration de la police, seraient chargés d'informer les détenus de leurs droits. Par ailleurs, un rapport de 2020 préconisait une augmentation de la rémunération des avocats fournissant une aide juridique aux personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou de renvoi.
Pologne	Le modèle institutionnel de prestation d'assistance juridique n'a connu aucun changement structurel majeur ces dernières années. Toutefois, les modalités pratiques de cette assistance ont évolué au gré des procédures successives de marchés publics et des projets financés par des subventions mis en œuvre par des organisations non gouvernementales. Plus largement, le fonctionnement des centres de rétention, les normes de détention, l'accès des ONG aux lieux de détention, les procédures de retour et la gestion des migrations ont fait l'objet de débats au sein du Parlement polonais, notamment en lien avec la pression migratoire accrue à la frontière orientale de la Pologne et la mise en œuvre du pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile. Ces discussions n'ont pas remis en cause le principe fondamental selon lequel l'assistance juridique indépendante est assurée indépendamment des autorités publiques chargées de l'application de la législation sur l'immigration.
Portugal	Le cadre juridique régissant l'immigration a fait l'objet d'une réforme institutionnelle majeure ces dernières années, suite à la suppression du Service des étrangers et des frontières (SEF). Dans le cadre du nouveau modèle institutionnel mis en place en 2023, l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA) a pris en charge les questions administratives relatives aux migrations et à l'asile, tandis que les pouvoirs de police concernant le contrôle aux frontières, les mesures d'éloignement et l'application de la législation sur l'immigration ont été principalement transférés à la Police de sécurité publique (PSP), d'autres responsabilités étant confiées à d'autres services de police judiciaire en fonction de leurs compétences respectives.
Roumanie	Pas d'information.

État	Réponse
Royaume-Uni	Durant la pandémie de COVID-19, les consultations se sont déroulées à distance. Les rendez-vous en présentiel ont repris en avril 2023. Les tarifs de l'aide juridictionnelle en matière d'immigration et d'asile ont été augmentés en décembre 2025, suite aux inquiétudes concernant la viabilité financière et la fidélisation du personnel des cabinets d'aide juridictionnelle. Un rapport de la commission parlementaire des affaires intérieures de mars 2019 sur la détention administrative des migrants a révélé des problèmes liés à la faible connaissance, par les personnes détenues, du dispositif d'aide juridictionnelle aux migrants (DDAS), à leur accès à une assistance juridique et aux délais d'accès à cette assistance. https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmhaff/913/91306.htm#_id=TextAnchor042 Lors de l'examen du projet de loi sur la sécurité des frontières, l'asile et l'immigration, un amendement déposé à la Chambre des lords visait à élargir ou garantir l'accès à l'aide juridictionnelle pour les personnes détenues en matière d'immigration (notamment par l'obligation de fournir une assistance juridictionnelle et un délai d'accès de 48 heures). Cet amendement n'a cependant pas été retenu dans la version finale du projet de loi après sa sanction royale.
Suède	Ces dernières années, les questions de la rétention et de la désignation d'un conseil commis d'office dans le cadre des procédures migratoires ont fait l'objet de mesures politiques et de processus législatifs. En 2022, le gouvernement a chargé l'Office suédois des migrations d'augmenter la capacité de rétention, alors fixée à 520 places, pour la porter à 1.000 places d'ici 2029. Cette extension, qui atteint pour l'heure 678 places, est principalement réalisée par l'accroissement de la capacité des centres de rétention existants et la création de nouveaux centres. En juin 2026, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi prévoyant des règles plus strictes en matière de rétention. La proposition implique notamment l'introduction de motifs de rétention nouveaux ou clarifiés ainsi que, dans certains cas, la prolongation des durées maximales de rétention et des délais de réexamen de la mesure. Elle introduit également des mesures coercitives alternatives à la rétention, telles que l'obligation de résider dans un logement spécifique et la surveillance électronique. La majeure partie des propositions a été adoptée par le Parlement, mais certaines dispositions concernant la rétention d'enfants ont été mises en attente dans l'attente d'un examen de constitutionnalité. En juin 2026, le Parlement a également adopté un projet de loi visant à restreindre le droit à un conseil commis d'office dans le cadre de la procédure d'asile. Selon les règles antérieures, les demandeurs d'asile avaient, en règle générale, droit à la désignation d'un conseil commis d'office pour la procédure relative à leur demande d'asile. Ce droit s'appliquait également durant l'instruction du dossier par l'Office des migrations, et le mandat du conseil se poursuivait en cas de recours contre une décision négative. Cette règle générale s'appliquait que le demandeur d'asile soit placé en rétention ou non.

État	Réponse
	À la suite de cette modification législative, le droit à un conseil commis d'office et à une assistance juridique durant l'examen de la demande d'asile par l'Office des migrations sera considérablement restreint. Toutefois, le droit à la désignation d'un conseil commis d'office en cas de placement en rétention demeure en grande partie inchangé. Cette législation a été jugée nécessaire pour garantir la conformité avec la directive « Retour » de l'UE et la nouvelle version refondue de la directive « Accueil ».

9 - Le nombre de centres de rétention administrative et de places de places

État	Réponse
Allemagne	Comme indiqué précédemment, la gestion des mesures de rétention administrative en vue d'une expulsion et de la détention provisoire relève généralement de la compétence des <i>Länder</i> . En réponse à une question parlementaire du 1 ^{er} avril 2026, le gouvernement fédéral a déclaré que 810 places étaient disponibles en Allemagne pour la rétention administrative en vue d'une expulsion.
Autriche	Il existe 14 centres de détention de police et un centre de rétention à Vordernberg. Les centres de détention de police accueillent les personnes en garde à vue en attente d'éloignement et celles placées en détention administrative, tandis que le centre de rétention de Vordernberg est exclusivement réservé aux personnes en garde à vue en attente d'éloignement.
Belgique	La Belgique compte six centres de détention administrative (centres fermés), tous gérés par l'Office des étrangers. Leur capacité opérationnelle actuelle est d'environ 635 places. La capacité théorique maximale est de 657 places, le centre de Holsbeek fonctionnant actuellement avec 28 places alors que sa capacité de conception est de 50. https://dofi.ibz.be/fr/themes/irregular-stay/detention/les-6-centres-fermes
Canada	Il existe trois centres de surveillance de l'immigration (CSI).
Espagne	On compte actuellement huit centres de détention pour immigrants situés à Algésiras, Barcelone, Madrid, Murcie, Valence, Las Palmas de Gran Canaria, Fuerteventura et Santa Cruz de Tenerife. Leur capacité opérationnelle cumulée est d'environ 1 500 places.
Finlande	Il existe deux centres de rétention: l'un à Helsinki et l'autre à Joutseno, dans le sud-est du pays. Ces centres disposent respectivement de 40 et 69 places, soit un total de 109 places.

État	Réponse
	Par ailleurs, un étranger faisant l'objet d'une mesure de rétention peut, à titre exceptionnel, être placé dans des locaux de rétention de la police ou des gardes-frontières, sauf s'il s'agit d'un mineur ou d'un demandeur d'asile.
Hongrie	On compte actuellement trois centres de rétention administrative : - Budapest, aéroport international Ferenc Liszt (23 places) - Győr (36 places) - Nyírbátor (162 places) Ces établissements accueillent des personnes en attente d'expulsion. Les demandeurs d'asile n'ayant plus le droit de séjourner sur le territoire y sont également retenus. Les familles avec enfants ne peuvent être placées en rétention qu'à Nyírbátor. Par ailleurs, il existe également un centre d'accueil surveillé pour réfugiés à Nyírbátor qui, selon les dernières informations, dispose d'une capacité de 105 places.
Italie	Il existe actuellement 9 centres de détention provisoire (CDP) en Italie, situés à : Bari, Brindisi, Caltanissetta, Gradisca d'Isonzo (GO), Macomer (NU), Palazzo San Gervasio (PZ), Rome, Turin et Trapani. Dans le budget provisoire 2026 pour les coûts de gestion des CDP, un montant de 16 443 632 euros a été alloué.
Norvège	Il existe deux centres de rétention administrative : - Le centre de rétention pour immigrés de Trandum compte 198 places et constitue le principal centre de rétention administrative. - Haraldvangen est une unité de rétention pour familles qui accueille également des mineurs non accompagnés ; elle dispose de places pour deux familles.
Pologne	Il existe cinq centres surveillés pour étrangers, administrés par la Garde-frontière et situés aux endroits suivants : Biała Podlaska, Białystok, Kętrzyn, Lesznowola et Przemyśl. Au 18 juillet 2025, ces centres disposaient d'une capacité totale de 940 places, dont 10 pour les personnes atteintes d'un handicap physique, 22 pour les mineurs non accompagnés et 24 pour les personnes placées en détention. La capacité disponible est susceptible de varier en fonction des travaux de rénovation, des décisions organisationnelles et des ajustements opérationnels temporaires.
Portugal	Le Portugal dispose actuellement de deux centres d'installation temporaire (CIT) en activité sur le continent, situés à Porto et à Lisbonne, ainsi que d'installations temporaires équivalentes dans les principaux aéroports internationaux. La capacité d'accueil totale varie en fonction des besoins opérationnels et de la disponibilité des installations. Par conséquent, les chiffres officiels sont susceptibles d'évoluer et sont gérés par les autorités compétentes chargées de la rétention administrative des migrants.

État	Réponse
	À cela s'ajoutent des installations temporaires équivalentes (EECIT) situées dans les aéroports internationaux de Lisbonne, Porto, Faro, Funchal et Ponta Delgada. L'UHSA dispose d'une capacité d'accueil limitée, actuellement en cours d'extension grâce à l'ajout d'installations modulaires. Deux autres CIT spécialement conçus à cet effet sont prévus pour accroître la capacité nationale de rétention, bien que leur réalisation ait pris du retard.
Roumanie	Il existe deux centres de rétention administrative pour migrants en Roumanie : 1. Le centre d'hébergement pour étrangers placés en rétention administrative d'Otopeni, d'une capacité de 114 lits, extensible à 132. 2. Le centre d'hébergement pour étrangers placés en rétention administrative d'Arad, d'une capacité de 240 lits, extensible jusqu'à 400 lits. Ces centres fonctionnent sous la coordination de l'Inspection générale pour l'immigration (IGI) et sont, de droit et de fait, des centres à régime fermé (rétention administrative) où la liberté de circulation des ressortissants étrangers est totalement restreinte jusqu'à ce que leur statut juridique soit clarifié ou qu'ils soient expulsés. Ces centres fonctionnent en coopération avec les organismes nationaux compétents en la matière, ainsi qu'avec des organisations internationales et non gouvernementales actives dans le domaine de l'asile et de la migration, telles que l'Organisation internationale pour les migrations, le Conseil national roumain pour les réfugiés et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Le placement en rétention administrative est ordonné par écrit au moyen d'une décision motivée en droit et en fait, émise par le procureur spécifiquement désigné du parquet près la Cour d'appel de Bucarest, pour une durée de 30 jours, sur demande motivée de l'Inspection générale pour l'immigration, à l'encontre d'un ressortissant étranger ne pouvant être éloigné sous escorte dans un délai de 24 heures et se trouvant dans l'une des situations suivantes : • l'étranger présente un risque de fuite compromettant l'éloignement sous escorte ; • l'étranger se soustrait aux préparatifs du retour ou à la procédure d'éloignement sous escorte, ou y fait obstacle ; • l'étranger fait l'objet d'une mesure d'expulsion.
Royaume-Uni	Il existe actuellement: - huit centres de rétention administrative (IRC), - trois centres de rétention de courte durée (STHF) de type résidentiel (où les personnes peuvent être retenues jusqu'à sept jours dans l'attente d'une décision initiale sur leur dossier, comme un transfert vers un IRC), - un centre de rétention de courte durée à Manston, dans le Kent, où les demandeurs d'asile peuvent être retenus jusqu'à 96 heures, - des installations plus petites (« salles de rétention ») dans les ports et aéroports pour une rétention de courte durée des passagers soumis à un interrogatoire. En juin 2025, le Royaume-Uni disposait de 2 480 places de rétention administrative, auxquelles se sont ajoutées 160 places en décembre 2025. Il est prévu d'agrandir le centre de Campsfield House et de rouvrir le centre de Haslar (fermé en 2015) afin de créer 1 000 places supplémentaires.

État	Réponse
Suède	Il existe actuellement six centres de rétention en Suède, offrant un total de 678 places.

10 - Le nombre de personnes retenues chaque année

État	Réponse																				
Allemagne	Comme indiqué précédemment, l'application des mesures de rétention administrative et de détention provisoire relève de la compétence des <i>Länder</i>. Selon sa réponse du 19 novembre 2025 à une question parlementaire posée par un groupe parlementaire du <i>Bundestag</i>, le gouvernement fédéral ne dispose pas d'informations sur le nombre de places de rétention disponibles sur le territoire national ni sur leur taux d'occupation.																				
Autriche	Il n'existe pas de chiffres actuels. En réponse à une question parlementaire écrite concernant les conditions de détention dans les centres de rétention de la police le ministre fédéral de l'Intérieur a déclaré que 2.630 personnes avaient été détenues dans ces centres au total en 2022.																				
Canada	On compte en 2025 3.598 détenus dont 3.117 personnes détenues dans un CSI, 280 personnes détenues dans un établissement provincial et 836 personnes détenues dans d'autres établissements.																				
Espagne	En 2024 1.863 personnes ont été placées dans des centres de détention pour immigrants (CDI) ce qui représente une baisse par rapport aux années précédentes.																				
Finlande	Nombre total de personnes dans les centres de rétention entre 2020 et 2023 : <table><tr><th></th><th>2020</th><th>2021</th><th>2022</th><th>2023</th></tr><tr><td>Helsinki</td><td>540</td><td>424</td><td>502</td><td>711</td></tr><tr><td>Joutseno</td><td>218</td><td>114</td><td>119</td><td>192</td></tr><tr><td>Total</td><td>758</td><td>539</td><td>621</td><td>903</td></tr></table>		2020	2021	2022	2023	Helsinki	540	424	502	711	Joutseno	218	114	119	192	Total	758	539	621	903
	2020	2021	2022	2023																	
Helsinki	540	424	502	711																	
Joutseno	218	114	119	192																	
Total	758	539	621	903																	
Hongrie	Selon les statistiques de l'OIF : <table><tr><th></th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th></tr><tr><td>Maintien en zone d'attente</td><td>125</td><td>146</td><td>231</td></tr><tr><td>Assignation à résidence</td><td>51</td><td>43</td><td>49</td></tr><tr><td>Rétention administrative (demandeurs d'asile)</td><td>3</td><td>4</td><td>29</td></tr><tr><td>Rétention administrative (procédure Dublin)</td><td>-</td><td>83</td><td>104</td></tr></table>		2023	2024	2025	Maintien en zone d'attente	125	146	231	Assignation à résidence	51	43	49	Rétention administrative (demandeurs d'asile)	3	4	29	Rétention administrative (procédure Dublin)	-	83	104
	2023	2024	2025																		
Maintien en zone d'attente	125	146	231																		
Assignation à résidence	51	43	49																		
Rétention administrative (demandeurs d'asile)	3	4	29																		
Rétention administrative (procédure Dublin)	-	83	104																		

Italie	Le ministère de l'Intérieur a indiqué les chiffres suivants pour les personnes placées en CDP : 456 (2020), 419 (2021), 586 (2022)			
Norvège	En 1025, 1.033 personnes étaient détenues.			
Pologne	Le nombre d'étrangers placés dans des centres de rétention varie d'une année à l'autre. Selon les données les plus récentes, 2.278 personnes ont été placées en rétention en 2024.			
Portugal	Le nombre de ressortissants étrangers placés dans des centres varie d'une année à l'autre en fonction des flux migratoires, de l'activité de contrôle aux frontières et de la mise en œuvre des procédures de retour. Il n'existe pas de chiffre annuel officiel consolidé indiquant le nombre total de ressortissants étrangers placés dans des centres d'installation temporaire (CIT) ou des structures équivalentes (EECIT). Le Rapport annuel sur la sécurité intérieure (RASI) de 2025 publie des statistiques plus larges relatives à l'application de la législation sur l'immigration (telles que les refus d'entrée, les notifications de départ volontaire et les procédures d'expulsion administrative), mais ne comporte pas d'indicateur spécifique concernant les placements annuels en centres de rétention.			
Roumanie	Pas d'information			
Royaume-Uni	Selon les données du ministère de l'Intérieur, au cours de l'année s'achevant en mars 2026, 19.352 personnes ont été placées en détention au Royaume-Uni (16.255 dans des centres de détention pour immigrés et 3.097 dans des centres de détention de courte durée).			
Suède	Selon le dernier rapport annuel de l'Office suédois des migrations, le nombre de séjours en détention s'élevait à 3.989 en 2025. Il convient toutefois de noter qu'une même personne a pu être placée en détention à plusieurs reprises. La durée moyenne de séjour au centre de détention était de 49 jours. Le taux d'occupation moyen des centres de détention s'est établi à 86 % cette année-là, contre 65 % en 2023.			

III. ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE TRANSMIS PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTRANGERS EN FRANCE

ORGANISATION DE L'INFORMATION ET DE L'ASSISTANCE JURIDIQUES DANS LES CENTRES DE RÉTENTION DE DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS

Pays	Structure comparable aux CRA	Autorité gestionnaire de la rétention	Information sur les droits	Accompagnement juridique dans le lieu de rétention	Modèle retenu
France	Centres de rétention administrative (CRA)	Ministère de l'Intérieur (police aux frontières / administration déconcentrée)	Associations présentes dans les centres ; information sur droits, recours, asile, procédures	Présence régulière d'associations spécialisées ; aide à la compréhension des procédures, orientation vers avocats, aide aux recours	Modèle associatif conventionné par l'État
Belgique	Centres fermés (« <i>gesloten centra</i> »)	Office des étrangers (administration fédérale)	Information délivrée à l'arrivée, brochures multilingues, explication des droits	Avocats pour la défense juridique ; ONG pour accompagnement et information	Modèle mixte : avocats + ONG
Espagne	Centres d'internement des étrangers (CIE)	Ministère de l'Intérieur	Information administrative et juridique à l'entrée	Avocats (aide juridictionnelle) + ONG intervenant dans les centres pour le retour volontaire et l'accompagnement social	Modèle associatif et juridique hybride
Italie	Centres de permanence pour le rapatriement (CPR)	Ministère de l'Intérieur (préfets)	Information sur droits, recours et procédure d'éloignement	Avocats + associations assurant orientation et accompagnement social/juridique	Modèle hybride à forte présence associative
Allemagne	Détention en vue de l'éloignement (« <i>Abschiebungshaft</i> »)	Länder (États fédérés), autorités locales	Information par administration et juge	Assistance principalement assurée par avocats ; associations en soutien	Modèle juridictionnel : avocat + contrôle judiciaire
Autriche	Centres de police (« <i>Polizeianhaltezentren</i> »)	Police fédérale	Information administrative obligatoire	Conseil juridique assuré par un opérateur spécialisé financé par l'État	Modèle public spécialisé
Pays-Bas	Centres de détention pour étrangers	Service de l'immigration et naturalisation / ministère de la Justice	Information administrative	Avocats spécialisés financés par l'aide juridique publique ; ONG en appui et pour l'accompagnement social	Modèle avocat + aide juridique publique

Suède	Centres de rétention (« <i>förvar</i> »)	<i>Migrationsverket</i>	Information délivrée par l'administration migratoire	Avocat public (« <i>public counsel</i> ») dans certaines procédures ; ONG complémentaires	Modèle administratif + défense juridique publique
Suisse	Détention administrative en vue du renvoi	Cantons (services migration / autorités cantonales)	Information par autorités cantonales	Assistance juridique selon les cantons ; avocats et bureaux juridiques mandatés	Modèle cantonal : avocat / conseil juridique
Portugal	Espaces de rétention temporaire (installations SEF/AIMA)	Administration migratoire	Information administrative	Assistance par avocats, associations et organismes de soutien	Modèle mixte
Grèce	Centres de détention administrative (« <i>pre-removal detention centres</i> »)	Police / ministère de la Protection du citoyen	Information variable selon les centres	Aide juridique souvent associative	Modèle fortement dépendant des ONG
Danemark	Centres de départ (« <i>udrejsecentre</i> »)	Service pénitentiaire / autorités migratoires	Information administrative	Accès aux avocats ; associations en soutien	Modèle administratif + avocat
Finlande	Centres de rétention	Police / autorités migratoires	Information administrative	Assistance juridique par avocats, aide juridictionnelle	Modèle avocat + administration

Source : direction générale des étrangers en France.

LISTE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION

Recommandations relatives au contentieux des étrangers

Recommandation n° 1 : Les contentieux de principe récemment portés par les associations de défense des personnes migrantes ayant régulièrement concerné les dysfonctionnements liés à la dématérialisation des procédures d'obtention des titres de séjour et de prise de rendez-vous en préfecture, il est nécessaire de réaliser un audit de l'Anef et des téléservices préfectoraux relatifs au séjour des étrangers et d'assurer un suivi statistique régulier des incidents et du contentieux liés à leur fonctionnement.

Recommandation n° 2 : Le soutien de l'État à l'accompagnement juridique des personnes migrantes ne saurait dispenser celui-ci des efforts nécessaires pour éviter que les dysfonctionnements administratifs ne trouvent trop systématiquement leur résolution par la voie contentieuse. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de renforcer les moyens consacrés à la défense de l'État dans le contentieux des étrangers, en confortant les effectifs et l'expertise juridique des services préfectoraux chargés du contentieux, en améliorant la préparation des mémoires en défense et en assurant, lorsque les enjeux ou la complexité de l'affaire le justifient, une représentation effective de l'administration devant le juge.

Recommandation n° 3 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Pour limiter la croissance du coût du contentieux des étrangers, étendre à l'ensemble de ce contentieux le plafonnement des frais irrépétibles applicable aux recours contre les décisions de l'Ofpra devant la CNDA, instauré par la loi de finances pour 2026. Introduire dans le système d'information de l'aide juridictionnelle un identifiant bénéficiaire, articulé avec l'identifiant unique de suivi migratoire, permettant de retracer le coût cumulé de l'aide juridictionnelle par personne.

Recommandation relative aux principes généraux applicables aux actions réalisées par les associations

Recommandation n° 4 : Veiller au respect des exigences de neutralité dans l'ensemble des relations qu'entretiennent les administrations publiques et les associations qui accompagnent les personnes migrantes qu'elles financent.

Recommandation relative à l'action humanitaire internationale des collectivités territoriales

Recommandation n° 5 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Limiter la possibilité pour les collectivités territoriales de mettre en œuvre ou de soutenir des actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire à celles qui relèvent de leurs compétences et qui présentent un intérêt local.

Recommandations relatives au développement de la coordination administrative et au pilotage des financements apportés

Recommandation n° 6 : Imposer la publication, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, des données essentielles de l'ensemble des subventions, dès le premier euro.

Recommandation n° 7 : Faire de la plateforme « data.subvention » un registre véritablement exhaustif, permettant, au-delà des seules subventions, de retracer l'intégralité des financements associatifs versés par les administrations publiques et notamment des collectivités territoriales, et en encourager l'usage.

Recommandation n° 8 : Désigner, au sein de la direction générale des étrangers en France (DGEF), un chef de file interministériel en charge de la coordination des financements associatifs destinés à l'accompagnement des personnes migrantes.

Recommandations relatives à l'approfondissement de la transparence financière

Recommandation n° 9 : Étendre le champ du jaune budgétaire « *Effort financier de l'État en faveur des associations* » aux financements versés par les opérateurs de l'État.

Recommandation n° 10 : Prévoir une transmission annuelle au Parlement des informations relatives aux financements de toutes natures versés aux associations par les collectivités territoriales, sur le modèle du jaune budgétaire relatif aux financements de l'État.

Recommandation n° 11 : Enrichir le document de politique transversale « *Politique française de l'immigration et de l'intégration* » afin d'y intégrer les financements associatifs, ainsi que les financements apportés par les collectivités territoriales, l'Union européenne et les organisations internationales.

Recommandations relatives au renforcement de la portée des contrôles réalisés

Recommandation n° 12 : Renforcer les contrôles des associations subventionnées et développer la pratique de l'évaluation des actions financées.

Recommandation n° 13 : Généraliser une plateforme commune permettant non seulement d'instruire et de gérer les demandes de subvention, mais également de partager, avec l'ensemble des services instructeurs, les informations relatives aux justificatifs et aux contrôles réalisés par les administrations publiques ayant accordé des financements.

Recommandation n° 14 : Publier dans le rapport spécial du préfet un bilan statistique et qualitatif des contrôles des associations réalisés chaque année par les services déconcentrés de l'État.

Recommandations spécifiques à l'accompagnement des demandeurs d'asile

– Premier accueil des demandeurs d'asile

Recommandation n° 15 : Publier au *Journal officiel* le cahier des clauses particulières relatif au marché Spada. Compléter l'information contenue dans les projets annuels de performance par les moyens consacrés aux Spada et la publication annuelle d'indicateurs homogènes retraçant, *a minima*, le nombre de personnes accompagnées pour les prestations A et B, le coût par demandeur de chaque prestation, la durée moyenne de l'accompagnement et les résultats des audits conduits ainsi que le nombre de mises en demeure et les pénalités éventuellement appliquées.

Recommandation n° 16 : Transférer à l'État la responsabilité de la passation, du financement et du contrôle des marchés publics relatifs aux Spada.

– Hébergement des demandeurs d'asile

Recommandation n° 17 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Inscrire dans le cahier des charges de l'ensemble des lieux d'hébergement de demandeurs d'asile une obligation d'information neutre et complète sur l'aide au retour volontaire, consignée dans le dossier de la personne concernée, contrôlée par l'Ofii lors des audits, et assortie de sanctions financières.

Recommandation n° 18 : Établir, chaque année, une comparaison des coûts complets par place d'hébergement, selon la nature juridique de l'opérateur concerné.

Recommandation n° 19 : Prévoir le développement d'une comptabilité analytique permettant d'isoler précisément le coût de l'accompagnement social et

administratif au sein des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile, et en assurer le suivi au niveau national.

Recommandation n° 20 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Procéder systématiquement à la minoration du financement des gestionnaires de centre d'hébergement du DNA en cas de non-respect des objectifs de présence induite sur deux exercices consécutifs, sauf décision motivée du préfet tenant à la situation particulière des personnes hébergées.

Recommandation n° 21 : Améliorer la connaissance de la situation administrative des personnes migrantes hébergées dans le parc d'hébergement généraliste. Identifier en particulier les demandeurs d'asile hébergés dans le parc généraliste, et prioriser leur réorientation dans le DNA.

Recommandation n° 22 de M. Éric Martineau : Adapter en conséquence le dimensionnement du parc du DNA.

Recommandation n° 23 de M. Éric Martineau : Prioriser le traitement des dossiers des personnes hébergées ayant une demande de titre de séjour en cours d'instruction.

Recommandation n° 24 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Renforcer le pilotage de l'hébergement d'urgence des personnes migrantes et mieux encadrer ses conditions d'accès ainsi que ses modalités de prise en charge :

- améliorer la connaissance du nombre et de la situation des personnes migrantes hébergées en hôtel, et interdire le recours à la nuitée hôtelière au-delà de trois mois pour une même personne, sauf décision motivée du préfet ;

- limiter l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence, pour les étrangers ne bénéficiant pas d'un droit au séjour en France et faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure d'expulsion, à la seule période précédant leur éloignement.

Recommandation n° 25 : Encourager le recours à l'aide au retour volontaire pour les personnes en situation irrégulière hébergées dans le parc généraliste en renforçant la communication autour de ces dispositifs.

Recommandation n° 26 de M. Éric Martineau : Rétablir la possibilité de prise en charge des frais de transport en Cada, et l'étendre à l'ensemble des demandeurs d'asile.

Recommandation n° 27 de M. Éric Martineau : Pour les demandeurs d'asile franciliens, s'assurer de l'application de la tarification Solidarité Transports.

Recommandation n° 28 de M. Éric Martineau : Veiller à la mise en œuvre du financement de cours de français pour les demandeurs d'asile hébergés dès le

dépôt de leur demande devant l'Ofpra ; inscrire l'accès à une formation linguistique parmi les prestations obligatoires du cahier des charges des centres d'hébergement du DNA, et prévoir en conséquence une augmentation de la dotation financière de ces structures.

Recommandation n° 29 : Poursuivre le renforcement de la programmation et des capacités de contrôle des centres d'hébergement, et du suivi de leurs résultats.

Recommandation n° 30 : Doter l'Ofii de moyens suffisants pour constituer une mission d'audit des centres du dispositif national d'accueil.

Recommandation n° 31 : Achever la transformation de l'ensemble du parc d'hébergement des demandeurs d'asile en établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), et subordonner cet achèvement à la conclusion systématique de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom).

Recommandation n° 32 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Organiser, dès la fin du droit au maintien sur le territoire, une procédure systématique de sortie de l'asile coordonnée par la préfecture. Prévoir la transmission par les Spada, Cada et autres opérateurs du dispositif national d'accueil des informations actualisées utiles à l'examen de la situation administrative de l'intéressé, en particulier celles relatives à sa domiciliation. Sur cette base, procéder sans délai à l'examen de son éventuel droit au séjour sur un autre fondement que l'asile ; à défaut, lui proposer, avec l'Ofii, le bénéfice d'une aide au retour volontaire et, en l'absence de départ volontaire, engager les mesures nécessaires à son éloignement.

– Sortie de la procédure d'asile

Recommandation n° 33 de Mme Sophie Ricourt Vaginay : Instituer, pour toute personne définitivement déboutée de sa demande d'asile, un rendez-vous de sortie de procédure en préfecture, dont la convocation est remise avec la notification de la décision définitive et qui se tient avant l'extinction du droit au maintien dans le lieu d'hébergement ou de la domiciliation.

Recommandations spécifiques à l'accompagnement juridique dans les lieux et les centres de rétention administrative

Recommandation n° 34 de Mme Sophie Ricourt-Vaginay : Mettre en place un registre dématérialisé et horodaté des entretiens, valant constatation du service fait.

Recommandation n° 35 : Expérimenter la proposition tendant à confier à l'Ofii la mission d'information juridique des personnes retenues, avant d'envisager toute généralisation.

Recommandation n° 36 de M. Éric Martineau : Veiller à ce que des conventions soient conclues dans l'ensemble des locaux de rétention administrative (LRA) afin de garantir l'exercice effectif des droits des personnes retenues.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 30 septembre 2026, la commission des Lois a examiné ce rapport et en a autorisé la publication.

Ces débats ne font pas l'objet d'un compte rendu. Ils sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/QINRxF>

PERSONNES ENTENDUES

Mardi 17 février 2026

- **Cour des comptes**

- Mme Sophie Thibault, présidente de la 5^e chambre
- M. Arnaud Oseredczuk, président de section à la 5^e chambre, conseiller maître

Table ronde d’associations réalisant notamment des actions d’accompagnement et d’assistance juridique dans les centres de rétention administrative

- **La Cimade**

- Mme Fanélie Carrey-Conte, secrétaire générale
- Mme Justine Girard, responsable nationale rétention

- **Groupe SOS Solidarités**

- Mme Chantal Mir, directrice générale – secteur lutte contre les inégalités Sociales
- Mme Céline Guyot, directrice d’établissement à l’Assfam (Groupe SOS Solidarités)

- **France Terre d’Asile**

- M. Vincent Beaugrand, directeur général
- Mme Maëlle Lena, directrice plaidoyer international et vie associative
- M. Guillaume Landry, directeur de l’appui juridique

- **Forum réfugiés-Cosi**

- M. Sylvestre Wozniak, directeur général
- M. Laurent Delbos, adjoint de l’asile et du plaidoyer

Jeudi 19 février 2026

Table ronde d’associations

- **Coallia**
 - M. Emmanuel Brasseur, directeur des métiers
- **Foyer Notre-Dame**
 - Mme Coralie Tijou, directrice générale
 - Mme Amandine Bonne, directrice du pôle asile et réfugiés
- **Centre d’action social protestant - pôle asile (CASP)**
 - Mme Aurélie El Hassak-Marzorati, directrice générale
 - Mme Anne Babout directrice opérationnelle
- **Croix-Rouge française**
 - Mme Camille Joubert, directrice nationale lutte contre les exclusions
 - Mme Anahid Toufanian, chargée de mission asile – premier accueil

Mercredi 1^{er} avril 2026

- **Association nationale des villes et territoires accueillants (Anvita)**
 - M. Damien Carême, co-président, représentant au Parlement européen, ancien maire de Grande-Synthe
 - Mme Léa Enon-Baron, directrice
- **Départements de France**
 - Mme Nadège Lefebvre, présidente du département de l’Oise
 - Mme Laurette Le Discot, conseillère enfance et famille
 - M. Brice Lacourieux, conseiller relations avec le Parlement

Jeudi 9 avril 2026

Table ronde de représentants d’avocats

- **Conseil national des barreaux (CNB)**
 - Mme Laurence Roques, membre du bureau, référente « droit des étrangers » de la commission Libertés et droits de l’Homme
 - Mme Nancy Ranarivelo, chargée de mission affaires publiques

- **Barreau de Paris**

— M. Benoît David, membre élu du conseil de l'Ordre

*

* *

- **Adoma**

— M. Emmanuel Ballu, directeur général

— M. Namori Keita, directeur général adjoint en charge des publics et partenariats

— M. Gilles de Warren, secrétaire général

Mercredi 15 avril 2026

- **Ministère de l'Économie et des finances - Direction du budget**

— M. Aurélien Warembourg, adjoint au sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction du budget

— M. Thomas Caltagirone, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement

Mercredi 6 mai 2026

- **Association SOS Méditerranée**

— Mme Fabienne Lassalle, directrice générale adjointe

Lundi 11 mai 2026

Table ronde d'associations

- **Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti)**

— Mme Nathalie Ferré, trésorière

— Mme Violaine Carrère, membre du bureau

- **Groupe Accueil et Solidarité (GAS)**

— M. Christian Rollet, président

— Mme Mathilde Albert, directrice

*

* *

- **Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)**

- Mme Léa Filoche, administratrice

- M. Eric Signarbieux, délégué général

Mardi 19 mai 2026

- **Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)**

- Mme Anne-Sophie Picque, présidente, rapporteure à la Cour administrative d'appel de Nancy

- M. Hervé Cozic, secrétaire général adjoint, premier conseiller à la Cour administrative d'appel de Versailles

- **Secrétariat général du ministère de la Justice – Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)**

- Mme Mélanie Marquer, cheffe adjointe

- Mme Laure Lignères, adjointe au chef du bureau de l'aide juridictionnelle

- **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)**

- M. Charles-Edouard Minet, sous-directeur du conseil juridique et du contentieux

- **Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (Diair)**

- M. David Coste, délégué interministériel, directeur de l'intégration et de la nationalité

- Mme Nina Chini, directrice de cabinet

- Mme Annie Choquet, sous-directrice de l'intégration des étrangers à la direction générale des étrangers en France (DGEF)

Mercredi 20 mai 2026

- **Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF)**

- M. Vincent Le Beguec, directeur national

- Mme Nathalie Skiba, sous-directrice de la rétention de l'éloignement et des procédures

Mardi 26 mai 2026

- **Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)**
 - Mme Virginie Magnant, secrétaire générale
 - Mme Stéphanie Cours, cheffe de service, responsable du pôle travail et solidarités auprès de la secrétaire générale
- **Union Syndicale des Magistrats (USM)**
 - M. Christophe Bourgeois, secrétaire national, conseiller à la cour d'appel de Douai
- **Unité magistrat FO**
 - M. Marc Lifchitz, trésorier général, procureur adjoint à Meaux
 - Mme Delphine Blot, déléguée générale adjointe, vice-présidente en charge de l'instruction à Paris

Mercredi 27 mai 2026

- **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**
 - M. Thomas Andrieu, président
- **Ministère des Sports, de la jeunesse et de la vie associative – Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva)**
 - M. Thibaut de Saint Pol, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
 - M. Charles-Aymeric Caffin, chef du bureau du développement de la vie associative

Jeudi 28 mai 2026

- **Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)**
 - M. Didier Leschi, directeur général
- **Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)**
 - M. Alain Espinasse, directeur général
- **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)**
 - M. Jérôme d'Harcourt, délégué interministériel
 - Mme Léonore Belghiti, sous-directrice du pilotage et de la transformation de l'hébergement

— Mme Sarah Mesure, cheffe de projet accès au logement des réfugiés

Lundi 15 juin 2026

- **Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

— M. Henri Prévost, directeur général

Mercredi 17 juin 2026

- **Direction générale des étrangers en France (DGEF)**

— M. Adrien Bayle, adjoint à la directrice de l’asile, sous-directeur de l’accueil, du financement et de l’accès à la procédure

— M. Cyril Roule, chef du département de la performance et de la coordination

— M Kaëlig Lebreton, chef de la section affaires budgétaires, contrôle de gestion, fonds européens

— Mme Anne Brosseau, adjointe au directeur de l’intégration et de l’accès à la nationalité

— Mme Annie Choquet, sous-directrice de l’intégration des étrangers

DÉPLACEMENTS RÉALISÉS

Jeudi 2 avril 2026

- **Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) de Livry-Gargan, établissement géré par l'association Coallia**
 - Mme Alexandra Bilahorka, directrice régionale adjointe
 - Mme Géraldine Teneau, directrice territoriale adjointe de Seine Saint-Denis dans le domaine de l'hébergement social
 - Mme Morgane Milliasseau, cheffe de service du Cada

Mardi 12 mai 2026

- **Préfecture du Loiret**
 - M. Nicolas Honoré, secrétaire général
 - Mme Nadine Chaïb, secrétaire générale adjointe (SGA)
 - M. Géraud Tardif, directeur départemental de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)
 - Mme Céline Dijoux, chargée de mission intégration à la DDETS
 - M. Yann Deraco, directeur régional adjoint de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)
 - Mme Virginie Dias, chargée de mission à la DREETS
 - M. Gaylord Devienne, directeur des migrations et de l'intégration (DMI)
 - M. Josian Barcelo, chef du bureau de l'asile et de l'éloignement à la DMI
 - M. Benjamin Genot, chef du bureau du séjour à la DMI
 - Mme Lila Zerzour, directrice territoriale de l'Ofii

Mercredi 13 mai 2026

- **Centre de rétention administrative de Paris-Vincennes**
 - M. Bertrand Bordus, chef du CRA, commandant divisionnaire fonctionnel
- **Groupe SOS Solidarités-Assfam**
 - Mme Céline Guyot, directrice d'établissement
 - M. Maxime Giroux, coordinateur juridique
 - M. Pascal Fraichard, directeur général délégué à la lutte contre les

inégalités sociales

Mardi 16 juin 2026

- **Structure de premier accueil des demandeurs d’asile (Spada) de Paris, gérée par l’association France Terre d’Asile**

— Mme Christelle Flagel, directrice d’établissement

— Mme Maëlle Lena, directrice plaidoyer international et vie associative

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- **Association des maires de France** (*contribution reçue le 2 juin 2026*)
- **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)** (*contribution reçue le 16 juin 2026*)
- **Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)** (*contribution reçue le 30 juin 2026*)
- **Syndicat de la juridiction administrative (SJA)** (*contribution reçue le 2 juillet 2026*)
- **Défenseure des droits** (*contribution reçue le 8 juillet 2026*)