Bulletin de pratique et de droit de l'asile

N°4 – NOVEMBRE 2026

LES COMMUNES, ACTRICES CLÉS DE L'ACCUEIL DES PERSONNES EXILÉES

Lison LENEVELER
Docteure en droit public, chercheure associée au CERDAP2 à l'Université Grenoble Alpes et chargée d'actions-recherches au sein de l'association Modus Operandi

Résumé : Il s'agira d'analyser d'un point de vue juridique, le « tournant local de l'accueil » des personnes exilées en France, dans un contexte où l'État, en restreignant l'accès au séjour et à l'asile et en maintenant un dispositif d'accueil insuffisant, contribue à leur précarisation. Face à ces limites, certaines communes développent des politiques locales d'hospitalité visant à répondre aux besoins manifestés par les personnes exilées afin de faciliter leurs accès aux droits. Certaines vont jusqu'à réfléchir à une forme de citoyenneté locale. L'enjeu est donc de montrer que les communes construisent progressivement une « compétence locale de fait » de l'accueil. L'approche du « droit en action et en fabrication » permet précisément d'étudier comment ces pratiques locales contribuent à transformer concrètement les modes de gouvernance de l'accueil.

Abstract:The aim is to analyze, from a legal perspective, the "local shift" in the reception of exiles in France, in a context where the State— by restricting access to residency and asylum and by maintaining an inadequate reception system — contributes to their precarious situation. Faced with these limitations, some municipalities are developing local hospitality policies aimed at addressing the needs expressed by exiles in order to facilitate their access to rights. Some are even considering a form of local citizenship. The challenge, therefore, is to demonstrate that municipalities are gradually building a "de facto local authority" over reception. The "law in action and in the making" approach specifically allows us to examine how these local practices contribute to concretely transforming the modes of governance surrounding reception.

Depuis le début des années 2010, le défi de l'accueil et de l'hospitalité des personnes exilées[1] s'est affirmé comme un enjeu local au sein des municipalités face au durcissement des politiques migratoires sécuritaires adoptées par l'État et l'Europe dont le dernier pacte européen est le paroxysme. Les dernières campagnes électorales pour les municipales ont participé à faire exister cet enjeu plus explicitement dans les débats même si celui-ci a aussi émergé violemment dans plusieurs communes comme à Callac ou à Saint Brévin-les-Pins lors de l'installation de nouveaux centres d'accueil[2]. Les conditions d'accueil font également l'objet de négociation entre l'État et les collectivités locales. Certaines communes dans le littoral nord ont ainsi été contraintes par le juge à appliquer leur pouvoir de police au titre de la dignité humaine[3]. Celles-ci ont toutefois un rôle à jouer dans la protection des droits des personnes en transit. Ces manifestations de violences et de rejet de l'immigration sont à la fois le révélateur d'une instrumentalisation de l'accueil mais aussi d'un conflit structurel latent sur une absence de débat public éclairé et d'explicitation des enjeux et des réalités liées aux migrations face à la montée des idées d'extrême droite.
L'enjeu de l'accueil est aussi porté par la société civile et les associations défenseuses des droits mais aussi les acteurs qui prônent aujourd'hui une transition écologique et sociale plus juste pour que cet enjeu soit davantage investi au niveau local face au durcissement et désinvestissement de l'État en la matière. Cette progression de l'accueil comme un enjeu politique local est documentée en sciences sociales, qu'elles désignent comme un « tournant local de l'accueil » dans un « double processus de politisation et de localisation »[4] des enjeux contemporains des migrations.

Aujourd'hui, le durcissement des politiques d'accès au séjour tend à maintenir de nombreuses personnes étrangères dans des situations de précarité administrative durables, auxquelles les communes sont directement confrontées. Ces situations invitent à penser les parcours migratoires dans un continuum entre asile et immigration, plutôt que comme des catégories juridiques étanches. Les personnes déboutées de leur demande d'asile illustrent particulièrement cette porosité : leur parcours, initialement appréhendé sous l'angle de l'asile, est ensuite requalifié dans le champ de l'immigration. Cette distinction entre « réfugiés » et « migrants », comme le montre KAREN AKOKA[5], relève en effet de catégories administratives et politiques historiquement construites.

[1] Le choix terminologique de parler ici de « personnes exilées » vise à dépasser les logiques catégorielles à l'œuvre et à ne pas préjuger des motifs ayant conduit ces personnes à rechercher un refuge. Cette dénomination permet ainsi d'inclure l'ensemble de celles et ceux qui se trouvent aujourd'hui en situation d'impasse et qui constituent une préoccupation pour les acteurs locaux. Elle appelle toutefois à maintenir une attention particulière aux caractéristiques juridiques propres aux différents parcours et aux modalités d'accès aux droits qui leur sont associées.

[2] Le Monde, « À Saint-Brevin-les-Pins, de nouvelles mobilisations autour d'un projet de centre d'accueil de demandeurs d'asile », 29 avril 2023 et « La ville de Callac, en Bretagne, abandonne son projet d'accueil de réfugiés sous la pression de l'extrême droite, 16 janvier 2023 ».

[3] CE, 23 novembre 2015, *Ministre de l'intérieur Commune de Calais* , n°394540, 394568 ; CE, 31 juillet 2017, *Commune de Calais,* n°412125*; Ministère de l'interieur c\ Khan*, n°412171 et plus récemment TA de Lille, ord.,4 décembre 2025, *Médecins du monde et autres*, n°2511276.

[4] T. LACROIX ET B. MICHALON (dir.), *Des localités pour accueillir. Migrants dans les villes et villages de France et d'ailleurs,* Éditions le bord de l'eau, 2025.

[5] K. AKOKA , *L'asile et l'exil, une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, 2020, p. 313.

Pourtant dans le champ du droit des étrangers et de l'asile, les alertes sont répétées[6]. De nombreuses personnes ne sont ni hébergées, ou quand elles le sont, elles sont hébergées au sein de structures d'urgence qui sont moins adaptées à l'accompagnement social et à la demande d'asile. Plusieurs statuts empêchent les personnes étrangères d'être autonomes avec l'impossibilité de travailler. L'État continue néanmoins de perpétuer sa politique d'éloignement concentrée selon ses mots répétés dans le temps de « lutte contre l'immigration irrégulière » à travers un arsenal législatif et réglementaire important avec le déploiement d'obligations de quitter le territoire et la multiplication de places en centre de rétention administrative dont il est désormais connu le manque d'effectivité et la violation des droits[7]. Il s'inscrit dans la ligne droite d'une vision européenne, notamment consacrée par le dernier pacte européen, qui renforce le contrôle aux frontières et le tri des personnes exilées au détriment du droit d'asile et de leurs droits fondamentaux[8].
Dans ce contexte, l'accueil est surtout saisi par l'État au titre de ses compétences régaliennes. Il se traduit par la réglementation des conditions de séjour[9] toujours plus complexes et restrictives pour les personnes venues chercher refuge en France, et l'organisation des dispositifs d'hébergement et d'accompagnement. L'accueil est aussi une composante essentielle de la société et de la cohésion sociale. Il doit permettre l'égal accès aux droits et conditions matérielles utiles à l'autonomie, l'épanouissement et la participation à la société de toute personne. Au niveau local, la commune constitue l'échelon institutionnel de proximité auquel les habitants sont spontanément confrontés. Elle est aussi le thermomètre de l'impact des décisions nationales sur le territoire auprès des citoyens et sur leur vie. Elle participe à la construction et l'entretien de stratégies relationnelles pour travailler la cohésion sociale au sein du territoire, non sans conflictualités de la présence et l'application des droits et libertés pour les différents habitants de ce territoire. Confrontées aux situations précaires des exilées sur le territoire, les communes sont donc amenées à se positionner et à agir : elles deviennent un échelon caractéristique de la gouvernance de l'accueil, autrement dit un espace de gestion mais aussi un espace de revendications.

Plusieurs épisodes de l'accueil relatés par une forte médiatisation animée par des images souvent dramatiques ont continué d'enclencher plusieurs mouvements de solidarité des municipalités. L'exil des réfugiés syriens en 2015, notamment marquée par la photo devenue symbole du petit Aylan Kurdi[10] ou encore plus récemment l'exil ukrainien déclenchée par

[6] De nombreux rapports du défenseur des droits ou la commission consultative des droits de l'homme vont dans ce sens : Défenseur des droits, Rapports « Les droits fondamentaux des étrangers en France », 9 mai 2016 ; « Les mineurs non-accompagnés au regard du droit », 2022 ; CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, JORF n° 0105 du 6 mai 2018 texte n° 28 ; Déclaration « alerte sur le traitement des personnes migrantes », JORF n° 0061 du 12 mars 2017 texte n° 34 ; Déclaration sur le démantèlement du bidonville de Calais et ses suites : le cas des mineurs, 2016.
[7] Cour des comptes, Rapport « La politique de lutte contre l'immigration irrégulière », janvier 2024, p. 57 et suiv.
[8] M-L. BASILIEN GAINCHE., « Persevare diabolicum. Présentation critique du pacte européen sur la migration et l'asile», *Revue européenne des migrations internationale,* 2025, n°2-3, vol.41, pp.285-297 ; C. RODIER, « *Chapitre 6 :* Pacte de l'UE sur la migration et l'asile : un tri aux frontières aux mépris des droits » in Y. CHARBIT (dir.), *Les politiques d'immigration contre les droits de l'homme 2 : vulnérabilités induites par les violences publiques et privées*, IST Editions LTD, 2026, pp.135-153.
[9] Livres III à V du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « CESEDA »).
[10] J. FENOGLIO, « Réfugiés : une photo pour ouvrir les yeux », *Le Monde,* 3 septembre 2015.

l'invasion russe en février 2022 ont suscité des réponses exceptionnelles d'accueil[11]. Ces mouvements se sont, en réalité, multipliés au fil des arrivées des personnes venues chercher refuge en France. Il est constaté que depuis ces derniers mandats locaux, l'urgence des situations qui continue d'exister a toutefois laissé place à une structuration progressive des actions et une revendication politique plus forte de certaines collectivités à être reconnues comme des actrices clés de l'accueil. À cet égard, les élections municipales de 2020 marquent un premier élan de cette affirmation. Plusieurs communes ont des élus qui font le choix de porter des délégations municipales spécifiques et rendent ainsi visible l'accueil comme un enjeu local. Cette année encore, la société civile renforce ses attentes à l'égard des collectivités locales, tout en reconnaissant leur rôle et leurs capacités d'action sur le plan politique. En ce sens, de nombreux plaidoyers[12] pour les municipales encouragent les futurs élus à être ambitieux et à porter les thématiques de l'accueil au sein de leurs campagnes et à s'engager en faveur d'actions durables. Ces actions municipales sont projetées à la croisée de plusieurs enjeux sociaux mais aussi écologiques ; elles visent les conditions de vie et d'habitabilité pour tous sur les territoires, à l'heure où les manifestations du changement climatique sont de plus en plus criantes et où les acteurs locaux y sont confrontés de plein fouet.

Ainsi, la territorialisation des enjeux migratoires consacre progressivement les communes comme des espaces de politisation et de mise en œuvre de l'accueil des personnes exilées, malgré la centralité persistante de l'État dans la définition et la conduite des politiques migratoires.
Il sera alors proposé d'examiner ce qui apparaît comme un bricolage institutionnalisé, en interrogeant la répartition des compétences entre les acteurs publics de l'accueil, à travers l'analyse de ce qui relève, au niveau communal, de l'organisation d'une compétence locale de fait en matière d'accueil. Cette analyse conduit, en premier lieu, à interroger la portée d'une intervention des collectivités locales lorsque le système national d'accueil révèle des défaillances structurelles. Il conviendra ainsi d'établir la justification d'une intervention locale face aux défaillances systémiques de l'accueil par l'État (I). Puis, en second lieu, l'étude de l'action municipale permettra de mettre en lumière la manière dont celle-ci peut s'imposer comme une actrice clé et garante de l'effectivité des droits, conduisant ainsi à l'établissement d'une action municipale nécessaire à la protection des droits (II).

I. La justification d'une intervention locale face aux défaillances systémiques de l'accueil par l'État

Le public exilé est considéré comme spécifique et se rattache à une gestion liée aux politiques de l'immigration et donc aux directions préfectorales directement. La direction

[11] L. LENEVELER, « Accueil des personnes réfugiées d'Ukraine : analyse d'un dispositif d'État exceptionnel », working paper, Institut convergence Migrations, 2022 ; K. GATELIER , « Hébergement citoyen : de l'initiative citoyenne au dispositif d'État, institutionnalisation d'un outil pour l'accueil ukrainien », working paper, Institut Convergence Migrations, 2022, disponibles en ligne ; « Les enjeux locaux de l'accueil des exilés d'Ukraine », *Migrations Société*, 2025/3 N° 201, p.164, disponible en ligne.

[12] Le guide coordonné par le CCFD-Terre Solidaire «Municipales : devenir Ville Accueillante », disponible en ligne; le kit de campagne du Pacte pour une transition citoyenne : « Mairie-me », disponible en ligne ; le kit des municipales de 2026 de la Plateforme des Soutiens aux migrants (PSM) pour les élues aux frontières, disponible en ligne ; les 10 recommandations pour l'accueil des personnes exilées de France terre d'asile, disponible en ligne ; le rapport de l'Oxfam « pour des villes solidaires », disponible en ligne.

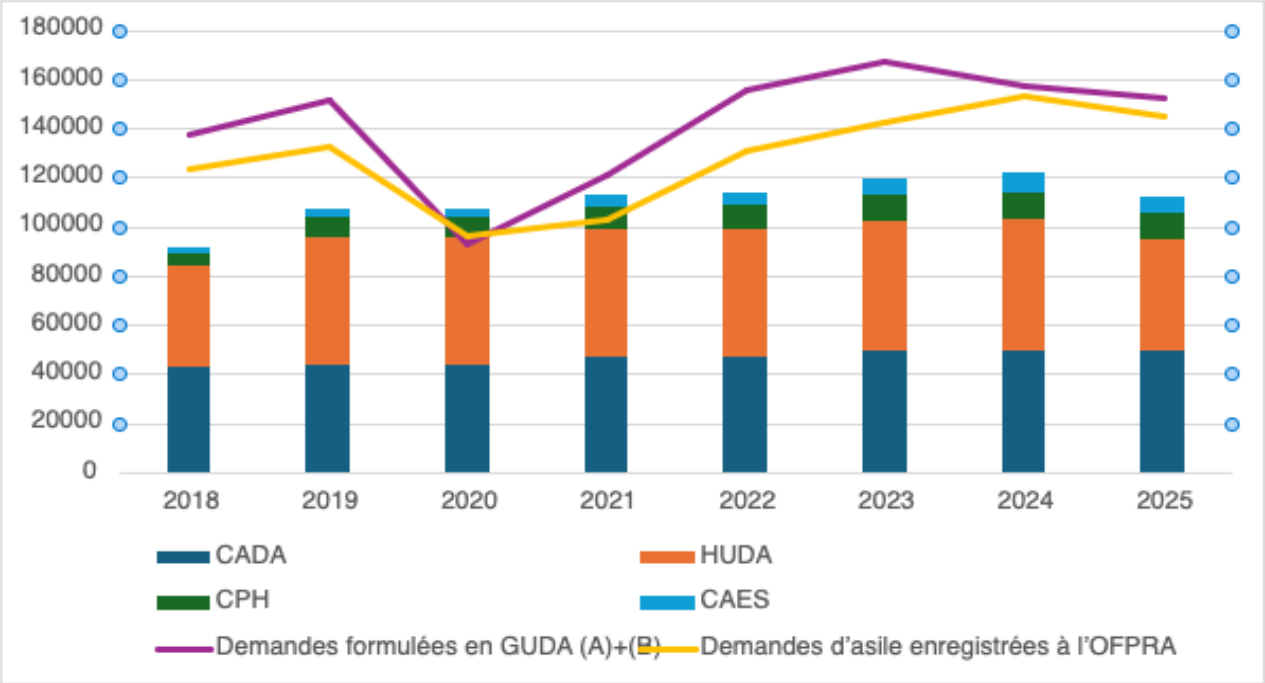
des migrations et de l'intégration constitue l'intermédiaire principale pour l'hébergement des personnes en demande d'asile en lien avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Dans le cadre de la politique d'asile, l'accueil est défini au niveau de l'État et relève de la mission « asile et immigration » et du budget général programme 303 concernant les finances publiques.

La trajectoire des personnes en demande d'asile est habituellement rythmée par les orientations prescrites par le dispositif national d'État (DNA). Avant la dernière réforme européenne, la directive du 26 juin 2013[13] prévoyait en effet un seuil minimal de conditions matérielles d'accueil correspondant à une allocation pour le demandeur d'asile et un hébergement, ainsi qu'un accompagnement social adapté[14]. Bien que ce dispositif d'accueil soit territorialisé à travers des schémas régionaux, il s'agit d'un cadre national qui est imposé avec une politique de répartition des personnes en demande d'asile partout sur le territoire. Depuis l'arrêté du 7 avril 2021[15], les personnes en demande d'asile sont réparties sans possibilité de choisir leur région d'installation. L'orientation est directive en fonction des disponibilités et contribue dans les faits à une disparité territoriale de l'accueil.
Cet accueil national subit depuis plusieurs années une défaillance systémique qu'il est possible de caractériser sous la forme d'une carence poursuivie et perpétuée par l'État. Il est constaté en 2025 avec environ 73 % de couverture des besoins pour les personnes en demande d'asile[16].
Cette carence étatique conduit à la dégradation des conditions matérielles d'accueil et d'hébergement des personnes venues chercher refuge et plus loin bousculent les acteurs locaux qui se retrouvent à agir pour venir en soutien des situations de fragilité provoquées. Cette carence impose de la même façon un cadre continu d'urgence et de pénurie qui empêche de penser l'accueil de façon durable. De nombreuses situations de précarité administrative sont produites et conduisent les personnes à se retrouver dans des impasses au-delà du statut juridique qui leur est accordé : elles ne sont en effet pas prises en charge ou partiellement au titre de leur demande d'asile initiale avec les conditions concomitantes permettant de leur « garantir un niveau de vie digne[17] comme le prévoit le droit européen. Non seulement les personnes ne parviennent pas toutes à bénéficier du parcours protecteur de la demande d'asile et de l'accompagnement social consacré, mais elles se retrouvent aussi par la suite mises en difficultés avec une éligibilité au droit fondamental à l'hébergement contestée[18] dernières formes de justiciabilité possibles à travers notamment l'outil des référés ne permettent pas pour autant de rendre effectif leurs droits. La jurisprudence administrative ne considère pas toujours que la carence des autorités publiques soit perçue comme un facteur d'aggravation des atteintes aux libertés et droits fondamentaux des personnes en demande d'asile. Dans le cas où elle le considère c'est avec des critères de plus

[13] Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (désormais abrogée).
[14] Articles L. 550-1 à L. 554-4 du CESEDA.
[15] Arrêté du 7 avril 2021 pris en application de l'article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[16] Selon les données de l'OFII, nous faisons le calcul avec le nombre de personnes enregistrées au GUDA et le nombre total de places théoriquement fournies.
[17] Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, §11 (désormais abrogée).
[18] S. SLAMA, « Droit fondamental à l'hébergement d'urgence », *La Revue des droits de l'Homme*, 2023.

en plus restrictifs comme celui de la vulnérabilité, et ce malgré les condamnations répétées de la France par la Cour Européenne des droits de l'homme[19].

Ces situations humaines de blocages administratifs et de restrictions matérielles sont le résultat des dernières réformes législatives concentrées sur l' « accélération des traitements de la demande d'asile »[20] et « une optimisation de la prise en charge ». Elles se traduisent par des mesures de restriction voire de criminalisation parallèlement aux ajustements structurels concernant les conditions matérielles qui continuent d'être construites à la baisse. Il est alors observé une forme de « policiarisation »[21] du système d'accueil.



Un sous-dimensionnement structurel du dispositif national d'accueil, sources OFII.

Plus précisément, ces carences sont manifestes à deux égards.

Ces carences se manifestent tout d'abord à travers les défaillances continues de l'administration des étrangers qui provoquent des situations de ruptures ou de non-droits. Les démarches dans l'accès aux droits des personnes étrangères sont particulièrement marquées par une accumulation de difficultés qui affectent l'ensemble de la chaîne administrative, depuis l'entrée dans les démarches jusqu'à l'obtention du titre de séjour de notamment réfugié. Le phénomène de la dématérialisation via l'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) et les demandes de rendez-vous en ligne ont participé à la restriction très forte de l'accès aux guichets préfectoraux. Elles ont amené à une série de contentieux en droit des étrangers dont une récente jurisprudence témoigne d'une

[19] CEDH, arrêt du 16 janvier 2025, *A.C. c./France*, 2025, n°001-238825 ; CEDH, arrêt du 2 juillet 2020, *N. H. et autres c./ France*, n° 13114/15.
[20] Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2026, programme 303, p. 7.
[21] S. SLAMA., « De la défaillance systémique à la "policiarisation" des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France », *La Revue des droits de l'homme,* n° 14, 2018, pp. 1-26.

dégradation renforcée avec des atteintes graves à l'égard des droits des personnes[22] dont les rapports et alertes du défenseur des droits sont également répétés[23]. En mai 2026, une circulaire du ministère de l'Intérieur[24] encourage une accélération du traitement des dossiers administratifs par les préfectures pour libérer des places d'hébergement et gérer le phénomène de saturation du dispositif d'hébergement particulièrement impacté par les insuffisances du dispositif national d'accueil.

Ces carences s'expliquent secondement par le sous-dimensionnement du dispositif national d'accueil. En effet, il est constaté au fil des projets de lois de finances un déficit structurel financier. D'une part, la fourniture des places représentées dans le schéma ci-dessus (en CADA, HUDA, CPH ou CAES) reste largement insuffisante et les derniers projets de lois de finance prévoient une diminution, voire une réduction des places, alors que les demandes d'asile continuent d'augmenter[25]. En 2025 par exemple, sont atteints 145 270 demandes (en légère baisse par rapport à l'année 2024)[26].
D'autre part, pour subvenir à leurs besoins, les personnes en demande d'asile perçoivent une allocation pour demandeur d'asile (ADA). En plus d'être peu élevée par rapport au coût de la vie[27], cette allocation de subsistance fait par ailleurs l'objet d'un accès restreint. Nombreuses sont les personnes qui ne bénéficient pas de l'ADA parce qu'elle leur a été supprimée ou suspendue[28]. Il en résulte environ 22,6% de demandeurs d'asile qui ne sont pas pris en charge dans le DNA[29].

Ainsi, face aux insuffisances du DNA, l'accueil en hébergement d'urgence de droit commun s'amplifie et vient progressivement remplacer les centres d'accueil dédiés. Les personnes en demande d'asile et précarisées par leur statut administratif sont non seulement empêchées d'accéder aux dispositifs spécifiques du DNA faute de places, mais aussi aux dispositifs d'hébergement de droit commun, bousculant le système de prise en charge sociale de l'hébergement qui propose des conditions d'accompagnement inégales pour obtenir le droit d'asile et garantir l'accès aux droits sociaux.
La politique publique de l'hébergement est pensée et scindée en deux stratégies de gestion : d'un côté la stratégie d'accueil et de répartition des demandeurs d'asile et de l'autre côté, la stratégie du « logement d'abord ». Il existe néanmoins une porosité accentuée entre ces

[22] CE, Ass., 5 mai 2026, n°502860, publié au recueil Lebon : les dysfonctionnements de l'ANEF sont reconnus comme graves et empêchent un accès effectif aux droits des usagers. Dans ce sens, le juge reconnait l'obligation de l'administration de remédier aux entraves pour assurer un accès effectif au service public.
[23] Défenseur des droits, Rapports « Dégradation des délais d'instruction des titres de séjour : Enquête auprès des préfectures et recommandations », 17 juillet 2026 ; « L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers », 11 décembre 2024.
[24] Circulaire du 26 mai 2026, NOR : VLOl2611194C.
[25] Projet de loi de finances pour 2025, n° 1800, Annexe n° 28 – Immigration, asile et intégration, programme 303 « Immigration et asile » ; Projet de loi de finances pour 2026, n° 1906, Annexe n° 27 – Immigration, asile et intégration, programme 303 « Immigration et asile ».
[26] DGEF, Chiffres de l'immigration en France, 2025, disponible en ligne.
[27] Elle n'a d'ailleurs jamais été revalorisée depuis 2015.
[28] Articles L. 551-15 à L. 551-16 du CESEDA.
[29] Le calcul est fait sur la base des personnes enregistrées pour la demande d'asile selon les données fournies par l'OFII.

différents dispositifs d'hébergement et un enchevêtrement des compétences donnant aussi lieu à des difficultés de prise en charge[30].

Au-delà de la dégradation constatée, qui s'explique notamment par des choix budgétaires, la politique d'hébergement d'urgence connaît également plusieurs dysfonctionnements soulignés par la Cour des comptes : une sous-évaluation et des gels réguliers des crédits, ainsi que de nouveaux modes de gestion court-termistes[31] fondés sur des subventions annuelles plutôt que sur des contractualisations pluriannuelles. Ces pratiques mettent les opérateurs en difficulté. Cette dégradation de l'accueil est également constatée par la Fondation pour le logement des défavorisés, qui la décrit comme « une incapacité à répondre à la demande [et] une tendance préoccupante, marquée depuis 2022 par une augmentation constante des sollicitations[32] . Elle contribue également à l'émergence d'une jurisprudence administrative qui tend à caractériser une carence de l'administration et à engager la responsabilité de l'autorité étatique[33]. À cet égard et dans la continuité de plusieurs jurisprudences[34], le contentieux indemnitaire revêt une opportunité stratégique pour les collectivités locales pour qui certains choix s'imposent et sont souvent contraints par des dépendances budgétaires malgré leur libre administration.

Les répercussions de ces manquements ont, en effet, des effets en cascade qui sont visibles localement. Le phénomène de sans-abrisme touchent fortement les territoires et l'hébergement d'urgence dépend désormais des interventions de certaines collectivités territoriales. Or, en matière d'hébergement, l'enchevêtrement des compétences est fréquent et donne lieu, ces dernières années, à plusieurs interrogations tant l'action locale supplétive tend à se généraliser[35].

Parmi les solutions locales, le recours aux nuitées d'hôtel ou aux mises à l'abri temporaires est devenu prépondérant et représente un coût particulièrement élevé[36]. C'est dans ce contexte que certaines communes ont d'abord pris position politiquement, à travers une tribune publiée dans la presse en 2023, en déclarant : « Face à l'augmentation du nombre de sans-abris, nos villes ne peuvent plus pallier les insuffisances de l'État[37]. Les maires des villes de Paris, Strasbourg, Rennes, Lyon, Bordeaux et Grenoble ont par la suite contribué

[30] C. TEIXEIRA, « Hébergement d'urgence : la difficile répartition des rôles entre État, département et commune », *AJCT*, n° 6, 2017, p. 319.
[31] Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement*, octobre 2024.
[32] Rapport annuel de la fondation pour le logement des défavorisés, *L'état du mal logement en France,* 2025, p. 191.
[33] CE, 23 décembre 2025, n° 510813.
[34] CE, 13 juillet 2016, n° 400074 ; n° 388317 ; n° 399829 ; n° 399834 et n° 399836, *Ministre des solidarités et de la santé c/ Dpt. du Puy-de-Dôme* ; CE, 22 décembre 2022, n°458724.
[35] Si les textes attribuent à l'État un rôle majeur comme garant du droit à l'hébergement, d'autres collectivités interviennent soit qu'elles contribuent à l'action publique des politiques de logement et d'hébergement soit qu'elles viennent suppléer la carence de l'État : F. CROUZATIER-DURAND ET V. DOUNIER « Logement, hébergement et dignité humaine, quel rôle pour les collectivités territoriales ? », *RDSS*, 2025, n°5, p. 907.
[36] Le coût varie selon la taille du ménage entre 32 et 85€ par nuitée d'hôtel. À cela s'ajoute le coût de l'accompagnement social pris en charge par le CCAS d'une commune. Ces données sont issues d'un entretien mené avec un élu de la Ville de Grenoble en 2024.
[37] Journal Libération, Tribune *« Face à l'augmentation du nombre de sans-abris, nos villes ne peuvent plus pallier les insuffisances de l'État »*, octobre 2023, disponible en ligne.

à rendre publiques les carences de l'État en choisissant de saisir les tribunaux administratifs, notamment par la multiplication des recours indemnitaires.

Une première jurisprudence émerge à Grenoble, à l'occasion d'un recours indemnitaire assumé comme « symbolique » par l'équipe municipale, concernant une famille que le centre communal d'action sociale (ci-après « CCAS ») hébergeait depuis deux ans. Le tribunal administratif de Grenoble reconnaît alors la carence fautive de l'État en la matière[38]. Cette jurisprudence ouvre une brèche, suivie d'une série de décisions allant dans le même sens et contribuant à caractériser l'existence d'une carence. Le juge retient ainsi l'existence d'une « carence avérée et prolongée » de l'État dès lors que la prise en charge par les collectivités s'inscrit dans la durée, que l'État n'est pas intervenu et que la collectivité apporte les éléments nécessaires à l'établissement du lien de causalité entre cette carence et le préjudice subi. Les communes produisent alors, au titre de leur préjudice, l'ensemble des prestations délivrées ainsi que leur coût corrélatif, en produisant les factures correspondant à ces prises en charge.

C'est également le cas de la communauté d'agglomération du Pays Basque, qui, confrontée à de nombreux passages de personnes exilées sur son territoire, décide d'ouvrir, durant l'été 2018, un dispositif d'hébergement d'urgence dénommé « La Pausa », en faisant application de sa compétence optionnelle en matière d' « action sociale d'intérêt communautaire », sur le fondement de l'article L. 5216-5 du Code général des collectivités territoriales. Elle agit à titre supplétif, en justifiant son intervention par la nécessité de répondre aux situations de grande précarité constatées. Elle se retourne contre l'État et obtient devant la Cour administrative d'appel sa condamnation pour les frais engagés au titre de l'accueil effectué[39]. Plus récemment, par deux autres décisions rendues par le tribunal administratif de Strasbourg, l'État a également été condamné à indemniser la Ville et son CCAS. Les indemnités correspondent aux frais d'hébergement engagés pour la mise à disposition d'un gymnase municipal au bénéfice de plusieurs personnes sans abri, à la suite, notamment, des évacuations successives d'un campement situé dans le centre de la ville, entre 2022 et 2023[40].

Si ce contentieux, fondé sur la responsabilité administrative, permet de documenter et de rendre visibles les carences de l'État et, pour les collectivités, d'obtenir concrètement le remboursement d'une partie des dépenses engagées, il demeure difficile d'en mesurer les effets structurels et significatifs dans l'évolution des politiques publiques en la matière. Cette difficulté est particulièrement manifeste s'agissant des politiques publiques relatives à l'asile et à l'intégration, ainsi qu'à l'hébergement, dont l'évolution dépend largement de l'initiative du législateur et de l'État en tant qu'autorité de puissance publique.

Pour autant, comme le souligne H. BELRHALI à partir de l'analyse d'autres formes de contentieux administratifs, ces actions en responsabilité sont dirigées « contre l'État », lequel « [n'est] pas un responsable comme les autres »[41], en raison des obligations qui lui incombent et des moyens dont il dispose. Il lui revient ainsi de prendre en considération les défaillances constatées et d'y remédier, afin de garantir l'effectivité des droits de l'ensemble

[38] TA Grenoble, 25 mars 2025, n° 2400789.
[39] CAA de Bordeaux, 1er ch., 13 février 2025, n° 22BX0311.
[40] TA de Strasbourg, 28 juillet 2026, n° 2401073.
[41] H. BELRAHLI, « Covid : un sans-faute de l'État », *RFDA,* 2026, n°1, p. 138.

des administrés, mais également de renforcer l'efficacité de l'action publique dans les domaines concernés.

Cette responsabilité prend d'autant plus de sens que, dans les faits, les phénomènes sociaux liés notamment aux migrations persistent. Du point de vue du droit, il s'agit donc toujours d'assurer la protection effective des droits, en l'espèce du droit fondamental à l'hébergement, mais également, plus largement, de contribuer à la cohésion sociale, en luttant contre toutes les formes de précarité et en prévenant les violences.

L'ensemble de ces manifestations de défaillances conduisent à une recomposition des acteurs et des actions, et donc des compétences en droit classiquement attribuées par le législateur dans les domaines de l'accueil. Confrontées aux effets de la précarisation administrative qui touche les personnes exilées, les collectivités territoriales deviennent non seulement des intermédiaires incontournables du service public, en intervenant à la place de celui normalement dédié. Elles pallient non seulement les situations de personnes étrangères en rupture de droits, mais elles tentent aussi de développer des solutions pour sécuriser les parcours des personnes qu'elles accompagnent. Pour cela, elles s'entourent d'autres intermédiaires, notamment associatifs, afin de construire des réponses collectives.

Ces actions locales se développent et se structurent, ce qui permet d'en proposer une analyse juridique afin d'en interroger les modalités et l'exercice des compétences. Cet examen questionne non seulement la distinction établie des acteurs dans l'implication de la politique d'accueil et d'asile mais également la focalisation de cette politique sur des enjeux sécuritaire et de gestion migratoire plutôt que sur une politique d'accès aux droits et d'égalité.

II. L'établissement d'une action municipale nécessaire à la protection des droits

A. La révélation d'un ordre public local pour protéger à minima la dignité humaine

Depuis l'ouverture du camp de Sangatte dans les années 2000, les zones de transit sont le théâtre de violences et dénis de droit répétés pour les personnes en exil qui souhaitent très souvent rejoindre le Royaume-Uni et ce malgré, les tentatives de voies légales[42]. Cela dure depuis une série d'accords entre les deux États[43] qui a conduit à un arsenal policier conséquent et dont il est connu que les finalités politiques de dissuasion demeurent un échec ; ces dispositions produisent au contraire des situations humaines répétées de

[42] L. BICHET, « Les voies légales à la frontière franco-britannique : chronique d'une décennie d'évolutions », *Bulletin de pratique et de droit de l'asile*, n°3, novembre 2025, disponible en ligne.

[43] Traité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays, signé au Touquet le 4 février 2003 et Traité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif au renforcement de la coopération pour la gestion coordonnée de leur frontière commune, signé à Sandhurst le 18 janvier 2018.

dégradation voire de morts[44]. La multiplication des campements précaires place les personnes exilées dans des conditions de vie difficiles avec un accès restreins aux droits fondamentaux : à l'eau, à la nourriture, ou encore aux soins. Certains acteurs locaux se focalisent sur la prévention des troubles de voisinage et tendent à politiser la présence des personnes exilées comme un problème d'insécurité multipliant les pratiques policières de dissuasion et de stigmatisation[45]. P. BONNEVALLE documente cela dans un rapport en mettant en évidence ce qu'il nomme « une mise en scène de la force de l'État »[46]. Les élus locaux, notamment à Calais, vont dans ce sens pour rassurer l'opinion publique, en donnant l'impression de maîtriser la situation, tout en minimisant la réalité de leur présence et leurs besoins[47].

Les manifestations de non-accueil et les crises qui en découlent, comme c'est le cas à travers le camp de Calais puis de son évacuation largement instrumentalisée politiquement et médiatisée[48], contribue à affirmer une nécessité d'agir dans un environnement construit comme hostile s'alignant avec les politiques migratoires actuelles focalisés sur l'empêchement et la répression[49].

Si ce contexte conduit les collectivités locales à développer une capacité d'action, cette nécessité peut également être renforcée voire imposée par les injonctions du juge. Celui-ci rappelle en effet aux collectivités locales leur obligation de contribuer à la préservation de l'ordre public local, en veillant particulièrement au respect des libertés fondamentales et du principe constitutionnel de dignité humaine. En effet, le pouvoir de police administrative générale régulièrement mobilisé pour définir la carence des autorités publiques constitue aussi le révélateur d'une légitimation locale à agir. Il leur permet plus loin de répondre à des besoins essentiels manifestés et de contribuer à la préservation de l'ordre public local. Cette intervention dépasse alors une conception morale de la dignité humaine telle qu'elle a notamment pu être consacrée dans des jurisprudences anciennes[50]. Elle s'inscrit dans une approche plus concrète de l'action publique locale visant à répondre aux besoins des personnes placées en situation de vulnérabilité et à garantir leur accès aux droits.

Dans ce sens, des communes comme Norrent-Fontes tentent d'initier la construction d'espaces de vie et de répit. L'illustration plus célèbre du camp de la Linière initié en 2016 par la ville de Grande-Synthe[51] participe aussi à construire des réponses locales pour pallier ces insuffisances notamment sur le volet humanitaire, ou encore plus récemment à Bayonne, avec le centre de répit « La Pausa ». Si ces initiatives locales sont pensées pour accueillir de façon large les personnes en transit, les négociations avec l'État pour obtenir

[44] A.DICKO, S. DELVILLE, « Morts et disparitions aux frontières : une résistance transnationale », *Plein droit*, 2026/2, n°149, pp.43-47.

[45] D. TRUCCO (dir.), « La fabrique locale de la frontière », *Champs pénal,* 2021, n°22.

[46] P. BONNEVALLE, Rapport d'enquête sur 30 ans de politiques de fabrique politique de dissuasion, pour la plateforme de soutien aux migrants et avec le CERAPS, 2022.

[47] La mairie de Calais organise en ce sens une politique de dissuasion orchestrée avec l'État en choisissant par exemple d'expulser les campements ou d'interdire par arrêtés municipaux ou préfectoraux des distributions alimentaires. Plusieurs ordonnances vont dans ce sens : TA Lille, ord. réf., 22 mars 2017, n° 1702397 ; CAA Douai, 27 février 2025, n° 22DA02653.

[48] Pour en savoir plus, M. AGIER, Y. BOUAGGA, M. GALISSON, C. HANAPPE M. PETTE, P. WANNESSON, *La Jungle de Calais*, Presses Universitaires de France, 2018.

[49] A. LENDARO, C. RODIER, Y LOU VERTONGEN (dir.), *La crise de l'accueil : frontières, droits, résistances,* Éditions La Découverte, 2019.

[50] CE, 27 oct. 1995, *Commune de Morsang sur Orge et Ville d'Aix en Provence*, n° 136727.

[51] Voir C. HANAPPE C. (dir.), *La Ville accueillante*, Édition du PUCA, 2018.

du soutien notamment financier ramène néanmoins à une politique de sélection et de tri entre les publics bénéficiaires toujours concentré sur des objectifs de « maîtrise des flux » et de « lutte contre l'immigration irrégulière »[52].

La jurisprudence se caractérise néanmoins par une certaine constance. Elle permet de mettre en lumière les carences des autorités publiques locales lorsque leur inaction participe à la méconnaissance des droits fondamentaux de ces personnes. Ainsi dans son ordonnance du 23 novembre 2015[53], le juge des référés du Conseil d'État rappelle les injonctions adressées au maire et au préfet afin qu'ils prennent les mesures nécessaires pour assurer, sur certains sites frontaliers, des conditions minimales de salubrité, l'accès à l'eau ainsi que l'accès aux services d'urgence. C'est aussi ce que défendent de nombreux acteurs associatifs et citoyens mobilisés sur le territoire qui rappellent régulièrement aussi les pouvoirs locaux d'intervention[54] pour contribuer à limiter les impacts néfastes sur la vie des personnes. En ce sens, ces acteurs sont aussi des puissants lanceurs d'alerte pour visibiliser l'inaction publique et interpeler, notamment à travers la judiciarisation, pour revendiquer la garantie des droits fondamentaux de personnes marginalisées par le droit. Dans cette perspective, elles n'hésitent pas à saisir le juge administratif afin de contraindre les collectivités territoriales à agir et à mettre en œuvre les mesures nécessaires. Il en va notamment ainsi lorsque la commune d'Ouistreham est enjointe de garantir l'effectivité du fonctionnement des équipements sanitaires situés à proximité d'un campement[55].

Ce cercle vicieux du non-accueil sur le territoire participe en réalité à la constitution d'un besoin local d'ordre public. En outre du respect de la dignité humaine comme composante de l'ordre public, d'autres facteurs de légitimation viennent conforter l'action publique locale et à structurer une compétence locale de fait en faveur d'un accueil plus durable et porté vers d'autres sens politiques que celui de la gestion migratoire.

B. La structuration d'une compétence locale de fait

Si l'État demeure, dans les textes, l'acteur compétent en matière d'accueil des personnes étrangères, les réalités sociales conduisent les collectivités à développer une compétence locale de fait, sans reconnaissance juridique explicite.

En effet, s'il apparaît difficile de saisir *a priori* la réalité des compétences mobilisées par les collectivités pour agir. Elles sont admises[56] sous certaines modalités de contractualisation et de schémas dans une logique facultative de collaboration, sous l'égide de l'État. C'est le cas du schéma national d'accueil où l'État local négocie avec les communes l'implantation de centres d'accueil sur certains territoires mais aussi le cas du Contrat territorial d'accueil

[52] Voir les motifs des dernières lois sur l'immigration notamment la Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

[53] CE, ord., 23 nov. 2015, *Ministère de l'Intérieur c/ Commune de Calais*, n° 394540.

[54] Plateforme des soutiens aux migrant·e·s, Fiches pratiques afin d'interpeller les candidats et les listes aux élections municipales de 2026.

[55] CE, 7ème ch., 1er décembre 2023, n°487539.

[56] Voir dans ce sens ce que recouvre une compétence de fait « admise » des collectivités territoriales dans l'accueil des personnes exilées à travers les incitations de l'État : L. LENEVELER, « L'accueil des personnes exilées, une compétence locale de fait », in A. GRANERO et P. DEMAYE-SIMONI, *Variations actuelles autour de la solidarité territoriale*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, tome 224, pp.158-160.

et d'intégration (CTAI)[57] qui permet d'obtenir de nouvelles ressources financières dans un cadre contraint en faveur des primo-arrivants et réfugiés[58].

Au-delà de l'incursion et des débats qui ont eu lieu en 2015 dans un contexte de crise, notamment avec la participation des collectivités au déploiement du DNA, il est plutôt choisi ici de revenir plus précisément sur ce qu'il advient *de facto*, par le bas et au niveau local. Ce qui pourrait constituer, en apparence, un bricolage institutionnalisé démontre en réalité, au fil du temps, une organisation qui se structure. Même si l'État local reste malgré tout très présent dans les processus de négociation et de financement puisque l'action s'inscrit dans un État encore fortement déconcentré. L'État reste également présent via le contrôle de légalité même si faibles sont les déférés préfectoraux en la matière. L'autonomie locale reste ainsi dépendante des orientations nationales en matière d'immigration, sans pour autant empêcher les communes de dégager des marges de manœuvre.

Il est dès lors pertinent d'appréhender ces interventions comme une « politique interstitielle »[59] qui se déploie dans le cadre d'une gouvernance multiniveau et conduit certaines collectivités locales à investir d'autres espaces notamment européens ou internationaux[60].

Si certaines collectivités territoriales participent aux dispositifs de l'État, certaines communes développent aussi des actions plus volontaristes pour non seulement pallier les insuffisances constatées et promouvoir une vision plus solidaire de la société.

Grâce à la clause générale de compétence[61] et au nom d'un intérêt public local, les communes ont en effet une capacité technique à répondre aux nouveaux besoins sociaux. Elles sont appuyées par une volonté politique et une implication certaine des agents de la collectivité. Contrairement à un mouvement de décentralisation où les compétences sont classiquement transférées du haut vers le bas, il est plutôt ici question d'un auto-saisissement politique de communes qui font le choix de s'approprier des domaines d'intervention pour agir en faveur de l'accueil des personnes exilées. Elles le font à travers des politiques de subsistance (1) puis des politiques de lutte contre le sans-abrisme (2) et enfin en promouvant des politiques d'inclusion (3).

1. Des politiques de subsistance

[57] S. RULLIERE, « L'expérience de la grande métropole, Grenoble-Alpes Métropole, en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires de la protection internationale », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2021(2), pp. 29-35.
[58] A. FLAMANT, T. LACROIX, « La fin des villes accueillantes ? Une hospitalité municipale sous contrainte », *Métropolitiques*, 19 janvier 2026, disponible en ligne.
[59] L. HOMBERT, *Des « villes-refuges » ? Émergence et institutionnalisation de politiques municipales de réception des exilé·es. Les cas de Paris et Barcelone,* thèse de doctorat, 2022, Université Paris Sciences et lettres.
[60] A. FLAMANT, A. HEALY, A.C. FOUROT, *Villes, réseaux de villes et gouvernance des migrations*, Éditions PUCA, 2024.
[61] Issue de la formule de l'alinéa 1 de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 relatif à l'organisation municipale selon laquelle « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » permet aux communes d'agir « dans le silence des textes en particulier en l'absence de textes reconnaissant une compétence à une ou d'autres personnes que les collectivités territoriales ou interdisant à celles-ci d'intervenir ».

La construction de cette compétence de fait est particulièrement soutenue par les potentialités de l'action locale sociale. Celles-ci permettent de déployer un ensemble d'interventions sociales, qui volontairement mises en œuvre, viennent subvenir aux besoins minimums des personnes en situation de précarité. Ces dernières peuvent varier d'un territoire à l'autre.

Si le département est l'acteur de prime abord chef de file de l'action sociale, il est vrai, il intervient très régulièrement en soutien des familles et enfants exilés en grande précarité considérés comme « sans droits ni titres », il s'est néanmoins vu concurrencé par d'autres échelles de solidarité avec une coordination en pratique pas toujours évidente, surtout avec le phénomène de métropolisation. Dans ces configurations, la commune demeure le garde-fou des politiques de subsistance.

En effet, les politiques nationales de gestion des migrations et de sécurité peuvent entraîner des situations d'exclusion que les communes doivent ensuite prendre en charge. Pour cela, la commune a toujours joué un rôle essentiel et historique d'aide sociale pour les plus précaires.

Amenées à connaître des publics que leurs services sociaux appellent des « publics interstitiels » ou « aux droits incomplets »[62] les communes travaillent à une approche globale centrée sur les besoins de la personne. Leur situation est généralement précaire, notamment parce que leur titre de séjour est limité ou qu'elles n'en ont pas. Cet accompagnement relève de ce qu'A-N Ranaivo nomme comme un « droit à la protection des prestations vitales »[63] même s'il n'existe pas de conditions d'opposabilité pour en revendiquer réellement son effectivité. Dans ce sens, les communes recadrent ainsi les problèmes rencontrés par les personnes exilées sur le terrain de l'intervention sociale au même titre que les autres personnes fragilisées plutôt que par une politique migratoire, répressive et sécuritaire. Elles cherchent pour cela à réduire les situations de précarité et faciliter ainsi l'exercice des droits des personnes concernées.

La compétence de fait d'accueil s'appuie principalement sur les potentialités juridiques de l'action sociale. Plusieurs ressources le permettent. C'est à travers les politiques menées par les centres communaux d'action sociale (CCAS) qui bien que menacés par le législateur sous prétexte d'une simplification[64], continuent de démontrer leur nécessité à travers des actions préventives et assistancielles permettant notamment de subvenir au plus près des besoins vitaux des personnes exilées.

[62] Entretiens avec des agents du CCAS de Villeurbanne et de Grenoble : L. LENEVELER, *L'accueil des personnes exilées, la fabrique d'une compétence communale, le cas de Villeurbanne, Thèse de doctorat de droit public,* 2022, p.183-233.
[63] Autrement dit un droit à la satisfaction des conditions matérielles minimum consacrée par le droit international et reconnu par le droit constitutionnel français : droits au logement, à la protection de la santé, à des ressources financières, à l'accès à l'alimentation et à l'hygiène (voir A-S. RANAIVO, *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, p. 40).
[64] Projet de loi n°557 « Simplification des normes applicables aux collectivités territoriales » déposé au Sénat le 15 avril 2026.

De nombreux CCAS se sont dans un premier temps mobilisé dans l'urgence dès 2016 pour contribuer à l'accueil des personnes exilées avant d'organiser des actions de plus long terme[65].

Très souvent rattaché aux directions générales de l'administration communale, les directions sociales développent au-delà de leurs obligations relatives à l'analyse des besoins sociaux, des missions d'observations permettant de guider l'action publique locale à travers la conduite d'études, d'évaluation des dispositifs, ainsi qu'un important travail de réseau et de partages de savoirs notamment avec le milieu universitaire. C'est notamment le cas pour les villes de Grenoble, Villeurbanne ou encore Strasbourg.

Villeurbanne a travaillé par exemple au sein de sa mission observation sociale à une étude sur la précarité alimentaire ; plus récemment, la Ville a lancé un appel à manifestation d'intérêt pour travailler sur l'accès aux droits des personnes qui travaillent en situation irrégulière[66].

Les CCAS sont également des acteurs à la charnière d'une pluralité d'acteurs concourant à la mise en place et la coordination de plusieurs dispositifs de solidarité : tiers lieux alimentaire, lieu d'accueil de jour, caravane de droits.

Les collectivités participent en outre à aménager le droit pour approfondir les outils locaux de solidarité face aux impasses du droit commun. Elles revendiquent une forme d'inconditionnalité de l'accueil pour à la fois permettre d'orienter et d'accompagner les personnes.

En vertu de l'article L123-5 du Code de l'action sociale et des familles, « le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables ». Les communes développent ainsi des aides dites facultatives qui viennent en complément des dispositifs légaux et règlementaires. Elles sont fortement sollicitées pour les personnes en situation administrative précaire, cela se matérialise par des prestations qui concernent majoritairement des aides alimentaires.

Selon les communes, une variabilité des critères existe, souvent basés sur l'ancienneté de résidence pour pouvoir bénéficier des droits mis à disposition par la commune — de trois mois pouvant aller jusqu'à quatre ans parfois dans certaines communes — ce qui amène CHRISTOPHE DAADOUCH a estimé que *« l'appartenance à la commune se fait donc de manière graduée, les droits s'étoffant au fil du temps »*[67]. Il existe aussi des aides d'urgence qui sont plus souples. Les personnes sans titre de séjour sont toutefois limitées dans les motifs d'aides qu'elles peuvent solliciter en raison des obstacles administratifs liés aux titres de séjour.

Par ailleurs, il est connu que face à la précarité administrative, le domicile conditionne l'accès à l'ensemble des droits de la personne[68]. C'est la raison pour laquelle le droit à la domiciliation reste la compensation « d'un véritable droit aux droits »[69]. Tandis que les

[65] Dossier « Crise des migrants : des CCAS mobilisés dans l'urgence, tournés vers le plus long terme », *Actes : actions et territoires du social*, n° 465, février 2016, pp. 9-16.

[66] Ville de Villeurbanne, Appel à Manifestation d'intérêt du 25 octobre 2024, Démarche expérimentale d'accompagnement vers l'accès aux droits et à la régularisation par le travail.

[67] C. DAADOUCH, « La préférence communale », *Vacarme,* n° 38-1, 2007, p. 37.

[68] Article L. 264-1 du Code de l'action sociale et des familles (ci-après « CASF »).

[69] A-S. RANAIVO, *Sans domicile fixe et droit*, *op.cit.*, p. 87.

demandeurs d'asile bénéficient d'une procédure spécifique de domiciliation, rattachée à des structures d'hébergement dans le cadre de la procédure de demande d'asile[70] ou des organismes conventionnés spécifiquement, pour les personnes exilées se retrouvant à la fin d'une procédure telle que la demande d'asile ou qui sont en situation administrative irrégulière, le droit à la domiciliation reste fondamental afin de bénéficier de droits minimums. Or, la domiciliation souffre de fortes disparités territoriales. Nombreux sont les CCAS qui ne domicilient pas ou qui appliquent des critères restrictifs. De plus, cette démarche de domiciliation dépend d'un lien avec la commune sur laquelle se trouve la personne. Là encore une variabilité de pratiques et de demandes de justificatifs existe en fonction des communes pour établir ce lien. Par exemple à Villeurbanne, il est possible de justifier d'un lieu de séjour sur le territoire de la commune – qu'il s'agisse d'un hébergement chez un tiers, dans un squat ou sous une tente –, apporter la preuve d'un suivi social ou professionnel dont ils bénéficient dans la commune ou encore justifier de l'existence de liens familiaux sur le périmètre de l'entité municipale. En vertu du Code de l'action sociale et des familles, ce lien avec la commune est donc établi indépendamment du statut ou du mode de résidence[71].

La tarification sociale permet également aux personnes en situation administrative de séjour précaire d'accéder à certains services. Il existe à cet égard plusieurs tarifs d'urgence ou sociaux adoptés au sein des collectivités pour donner à accès à la restauration ou encore aux activités périscolaires comme à Villeurbanne ou à Grenoble.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales leur permet de mieux prendre en compte les spécificités des populations exilées, tout en cherchant à réduire les obstacles qui jalonnent leurs parcours d'accès aux droits et aux services. Ces initiatives s'inscrivent généralement dans des stratégies plus larges de prévention et de lutte contre les discriminations, mobilisant plusieurs domaines d'intervention, tels que l'emploi, le logement, l'orientation scolaire ou encore la santé. C'est notamment le cas, récemment, de la ville de Villeurbanne, qui a mis en place un plan d'action de prévention et de lutte contre les discriminations dans le domaine de la santé, visant plus spécifiquement à améliorer l'accès aux soins des personnes bénéficiaires de l'Aide médicale de l'État (AME).

Ces interventions locales, ponctuelles et fragmentées, mises en œuvre en réponse aux besoins de subsistance exprimés par des personnes exilées en situation d'exclusion, demeurent néanmoins insuffisantes. Ce constat conduit progressivement les acteurs locaux à s'orienter vers des politiques publiques plus structurées, davantage transversales et inclusives, notamment à travers les politiques consacrées à la prise en charge du sans-abrisme.

2. De la mise à l'abri aux politiques locales de sans-abrisme structurées

Il a été précédemment montré que, face aux défaillances de l'État en matière d'hébergement, de nombreuses communes mettent en œuvre des réponses de nature palliative. Ces interventions, souvent répétées et inscrites dans la durée, demeurent néanmoins largement structurées par une logique d'urgence, visant avant tout à répondre aux besoins immédiats des personnes concernées.

[70] Articles R. 551-7 à R. 551-15 du CESEDA.
[71] Articles R. 264-4 du CASF.

Toutefois, l'observation des politiques municipales conduites au cours des derniers mandats permet de nuancer ce constat. Certaines communes, notamment celles dirigées par des équipes politiquement engagées à gauche — sans que cette orientation constitue une condition exclusive, comme l'illustre le cas de Bayonne —, semblent progressivement dépasser une logique strictement palliative pour inscrire leur action dans une démarche davantage organisée et structurée. Elles cherchent ainsi à mobiliser des ressources et des leviers d'action au-delà de leurs compétences et moyens propres, afin de construire des modalités d'accueil plus pérennes. Ce déplacement, de la réponse ponctuelle à l'urgence vers la structuration d'une capacité d'accueil dans la durée, interroge alors les conditions dans lesquelles les municipalités investissent un champ d'action pourtant largement dépendant des politiques de l'État.

Pourtant, les plans d'action municipaux se multiplient afin de faire de l'accueil et de l'hospitalité des enjeux transversaux, inscrits dans une organisation institutionnelle plus pérenne. Cette volonté ne se manifeste pas uniquement dans les discours politiques : elle se traduit également dans les modalités concrètes de réorganisation des administrations publiques locales. Désormais, certains élus portent ces enjeux à travers des délégations spécifiques — « accueil », « hospitalité » à Villeurbanne, « ville ouverte » « mémoire et hospitalités » Grenoble, etc. — tandis que leur mise en œuvre repose, au sein des administrations, sur des services dédiés et sur la définition de missions administratives spécifiques[72]. La capacité des collectivités à institutionnaliser ces politiques dépend toutefois de leurs ressources en ingénierie et en ressources humaines, lesquelles varient fortement d'un territoire à l'autre. Des processus de différenciation entre territoires urbains et ruraux sont ainsi observés. Cette capacité d'action repose également sur la présence de fonctionnaires « moteurs », capables de mobiliser les ressources administratives et financières et de favoriser une prise de décision plus rapide et plus adaptée aux situations rencontrées[73].

L'analyse des feuilles de route de plusieurs villes montre que ces missions s'articulent principalement autour de deux priorités : la lutte contre le sans-abrisme avec le développement de politiques locales d'hospitalité.

De nombreuses communes engagées dans des politiques d'accueil rejoignent ainsi l'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA), qui constitue un espace de mise en réseau et de construction d'une parole collective en opposition à certaines orientations nationales à dominante sécuritaire. L'adhésion à ce réseau permet également aux collectivités de partager des expériences, de mutualiser certaines ressources et de soutenir des initiatives communes. Certaines municipalités prennent dans ce sens des engagements, notamment en devenant signataires de la Déclaration des droits des personnes sans abri portée par la Fondation pour le Logement des Défavorisés, et s'appuient sur ces principes pour orienter et légitimer leur action publique. Ce qui implique avant tout une reconnaissance symbolique et politique de la citoyenneté des personnes en situation de sans-abrisme et ce, quel que soit leur statut administratif dans la réalisation

[72] Des missions transversales sont déployées au sein de certaines collectivités territoriales pour aller dans ce sens comme : « mission accueil et hospitalité » à Villeurbanne depuis 2017, « mission égalité et hospitalité » à Lyon depuis 2020.

[73] Entretiens avec les directions générales administratives des services de la Ville de Villeurbanne (voir L. LENEVELER, *L'accueil des personnes exilées, la fabrique d'une compétence communale, le cas de Villeurbanne, op.cit.,* p.271-275) ; entretiens avec des directions et service de la Ville de Grenoble menés en 2022 et 2023.

effective de leurs droits. L'adoption de cette déclaration pose également les jalons de stratégies locales de résorption du sans-abrisme[74].

Les communes n'agissent toutefois pas isolément. Elles cherchent à consolider un maillage territorial avec d'autres acteurs susceptibles de soutenir leurs initiatives : collectivités voisines, associations, collectifs citoyens et, plus largement, acteurs de la solidarité. Certaines configurations territoriales semblent particulièrement favorables à ces coopérations. C'est notamment le cas lorsque s'inscrit, dans la durée, une continuité politique autour des enjeux sociaux, mais également lorsque les communes sont intégrées à une métropole. Des alliances entre villes et métropoles ont ainsi pu se constituer lorsqu'un alignement politique rendait possible la construction de projets communs. Ce qui fut notamment le cas entre les Villes de Lyon, Villeurbanne et la Métropole du Grand Lyon lors du précédent mandat pour porter des projets sociaux tels que des conventions pluriannuelles d'engagements mutuels pour la résorption du sans-abrisme, mais aussi la concrétisation de dispositifs[75]. Ces coopérations ont parfois permis d'interpeller ou de mobiliser les services déconcentrés de l'État à l'échelle locale. Elles demeurent néanmoins susceptibles d'évoluer au gré des alternances et des recompositions politiques.

Cette priorité accordée aux politiques sociales témoigne par ailleurs d'un possible renouveau du « socialisme municipal »[76]. Elle se traduit d'abord dans la structuration interne des collectivités, à travers la création ou le renforcement de services chargés de porter ces initiatives locales. Les organigrammes municipaux évoluent ainsi afin d'intégrer des agents spécifiquement affectés aux questions sociales, à l'accueil ou à l'hospitalité. Elle se manifeste également de manière plus concrète dans la constitution d'un « archipel » de solutions alternatives, composé de dispositifs et de lieux destinés à répondre aux besoins des personnes en situation de précarité.

À l'instar des démarches d' « aller vers », plusieurs dispositifs se sont progressivement institutionnalisés. À Grenoble, la Caravane des droits vise ainsi à faciliter l'accès aux droits des personnes en situation de précarité et à lutter contre le non-recours. À Villeurbanne, une équipe mobile de travailleurs sociaux intervient directement sur les lieux de vie des personnes afin d'évaluer leurs besoins et de les orienter vers les services compétents.

À Villeurbanne, depuis 2020, la Ville et le Centre communal d'action sociale (CCAS) ont également développé, à titre expérimental, une politique de mise à l'abri destinée à répondre à des situations d'urgence. En janvier 2024, à la suite de l'occupation d'un lieu municipal, la municipalité a ainsi assuré provisoirement la mise à l'abri d'une quarantaine de personnes dans un gymnase, principalement des femmes et des enfants exilés confrontés à une situation de précarité administrative, dans l'attente de l'ouverture d'un lieu collectif de mise à l'abri. Une convention d'occupation temporaire avait été conclue entre les propriétaires du lieu, un collectif citoyen chargé de coordonner l'organisation du lieu de vie, et la

[74] Villeurbanne en 2020 est la première municipalité a signé une telle déclaration et a posé des engagements avec un plan d'action: « prévention du sans-abrisme en évitant les expulsions sans solutions d'hébergement oui de relogement » ; « services de premières lignes pour la survie et l'accès aux droits » ; « stabilisation de situations complexes » (conventions d'occupations temporaires); « productions de solutions adaptées à la diversité des besoins » : Communiqué de presse de la Ville de Villeurbanne, Octobre 2020.

[75] Voir Prospective de la Métropole de Lyon, « Vers une politique métropolitaine d'hospitalité », 2024, disponible en ligne et à titre d'illustration, un dispositif concret, celui des « tinys houses » qui visent à accueillir des femmes isolées.

[76] Voir LENEVELER L., *L'accueil des personnes exilées, la fabrique d'une compétence communale. Le cas de Villeurbanne, op.cit.,* pp. 337-349.

commune, qui garantissait sa mise à disposition. Les équipes municipales de la mission Hospitalité coordonnaient parallèlement les activités sur le site, notamment l'accompagnement social, et assuraient le pilotage des instances de suivi et de fonctionnement. La municipalité participait également au financement du dispositif par le versement d'une subvention destinée notamment à couvrir les fluides, les aménagements et certains besoins de soutien.

D'autres initiatives ont également émergé, principalement dans le cadre de démarches d'urbanisme transitoire visant à exploiter la vacance immobilière. Elles sont développées en partenariat avec des associations locales intervenant dans les secteurs de l'hébergement et de la solidarité, voire avec des collectifs citoyens. Ont ainsi été expérimentés différents dispositifs, tels que des tiers-lieux alimentaires ou des bains-douches. Ces initiatives s'inscrivent dans une réflexion plus large sur les conditions de l' « habiter », telle qu'elle est développée notamment par certains géographes et sociologues[77]. Elles cherchent à répondre à une conception de l'accueil revendiquée comme inconditionnelle par certaines municipalités[78].

Cette conception de l'action publique dépasse les seules logiques de résorption d'un bidonville ou d'évacuation de squat. Elle invite plutôt à dépasser les approches sectorielles de l'action publique afin de prendre en compte l'imbrication et l'interdépendance des droits fondamentaux des personnes. L'accueil ne se réduit alors plus à la fourniture ponctuelle d'un hébergement : il implique une prise en considération plus globale des conditions matérielles, sociales et géographiques permettant aux personnes de s'installer et de vivre durablement sur un territoire.

L'extension de la gestion publique locale — qu'il s'agisse de la réalisation de bains-douches, de la mise à disposition de logements ou encore de la prise en charge des fluides (eau, gaz et électricité) dans le cadre de conventionnements de squats — apparaît ainsi comme une forme de compensation au désengagement de l'État dans le champ social. Elle ne constitue toutefois pas une solution en soi, dans la mesure où ces interventions continuent, pour une large part, à proposer des réponses provisoires et encore précaires aux personnes concernées.

S'il est possible d'identifier une forme de remunicipalisation, portée par le volontarisme de certaines municipalités dans la structuration de politiques locales d'accueil, celle-ci demeure néanmoins prise dans les contraintes néolibérales qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement des services publics[79]. Les modalités d'intervention sont notamment orientées vers des logiques de contractualisation et d'appels à projets, qui supposent l'implication d'un nombre croissant d'acteurs locaux. L'État demeure par ailleurs présent à travers les cadres financiers et les objectifs qu'il définit. Plusieurs dispositifs et postes municipaux ont ainsi bénéficié du soutien de programmes nationaux successifs, tels que les plans de relance ou celui de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

---

[77] J. URRY., « L'habiter », *Sociologie des mobilités. Une nouvelle frontière pour la sociologie ?* , Armand Colin, 2005, pp. 135-162 ; LALCA, « Qu'est-ce que l'hospitalité à l'échelle d'une Ville », *Millénaire 3, La Prospective de la Métropole de Lyon*, 15 octobre 2021.

[78] Les collectivités engagées au sein de l'association ANVITA soutiennent un accueil inconditionnel inscrit dans la charte associative et les outils qui viennent en appui des stratégies d'action publique locale.

[79] L.CLUZEL-MÉTAYER, « La dilution du service public dans la réforme de l'État », in G. ECKERT (dir.), *Le service public*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2014, pp. 123-139.

Face à la poursuite du désengagement de l'État, les collectivités se tournent également de plus en plus vers les financements européens[80]. L'enjeu consiste à mobiliser des fonds d'investissement permettant de développer et d'améliorer les lieux de vie et d'hébergement, mais également de consolider les capacités d'ingénierie nécessaires à la conception et à la pérennisation des projets. Ces financements peuvent enfin contribuer à renforcer les démarches de coopération territoriale, en plaçant au cœur de l'action publique les besoins et les expériences des personnes directement concernées.
La lutte contre le sans-abrisme s'accompagne ainsi, dans de nombreuses collectivités, d'une réflexion plus large sur les conditions d'inclusion des personnes. Il ne s'agit plus seulement de répondre à une situation d'urgence ou de mettre temporairement à l'abri, mais également de lutter contre les différentes formes de rejet et de précarisation, afin de permettre une installation plus stable et plus durable sur le territoire.

3. Des politiques d'inclusion : la reconnaissance symbolique d'une citoyenneté locale

Au niveau local, la citoyenneté constitue une nouvelle approche consistant à aller au-delà de la logique de suspicion à l'égard des personnes étrangères pour tenter de leur trouver une place égale dans la société. Les personnes exilées sont en effet exclues du droit de vote et d'éligibilité. Évoqués sous des dénominations variantes telles que « citoyenneté locale » ou « citoyenneté de résidence », de nouveaux imaginaires politiques sont façonnés par les municipalités pour dépasser le critère de nationalité. La citoyenneté est plutôt réfléchie depuis le territoire en explorant d'autres éléments que les seuls droits civiques. Elle peut en revanche comprendre des éléments plus sociaux : le bien-être social et économique, la protection sociale, la participation à la vie collective. Comme les villes sanctuaires américaines, les collectivités cherchent à produire de nouvelles formes de citoyenneté urbaine pour les personnes exilées notamment sans papiers, contribuant de cette façon au débat sur ce que recouvre une ville refuge et la nécessité de la conceptualiser. En tentant de dépasser la conception d'un État nation, elles essayent de poser de nouvelles conditions qui dépassent les logiques de groupe et d'appartenance, même si certaines logiques liées aux frontières communales réapparaissent pour délimiter l'exercice de la citoyenneté de résidence[81].
C'est un nouveau champ politique qui cherche à « à remettre en cause les règles et définitions établies et comme une proposition d'hospitalité politique vouée à la précarité »[82], mais aussi à rompre avec la sémantique de l'État, en se détachant des formes d'exclusion liées aux politiques migratoires[83] et à l'ensemble des processus catégoriels[84].
Ces manifestations de citoyenneté locale s'expriment à travers d'élaboration de nouveaux espaces de participation : les assemblées citoyennes ou des espaces spécifiques comme les conseils de résidents étrangers. Elles font aussi l'objet d'un approfondissement à travers la mise en place d'une carte municipale « promouvant une citoyenneté locale inclusive, la carte

[80] Notamment les fonds de financement dédiés aux initiatives urbaines comme le fonds européen « european urban initiative ».
[81] C. DAADOUCH, « La préférence communale », *op.cit.*.
[82] B. FICHET, « La citoyenneté de résidence à l'épreuve du Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg », in A. GOTMAN (dir.), *Villes et hospitalité : Les communes et leurs « étrangers »*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2013, pp. 471 et suivants.
[83] Tels que l'intégration ou encore l'assimilation.
[84] Les statuts juridiques définis artificiellement : réfugiés, sans-papiers, demandeurs d'asile, etc.

d'identité locale (…) vise à assurer une forme d'identification vertueuse de toute personne vivant sur le territoire dans un souci d'accès aux services municipaux et intercommunaux ainsi que de preuve de résidence dans les démarches administratives de chacun·e »[85].

Évoquée dans plusieurs programmes politiques de communes situées à gauche et engagées dans l'accueil, ainsi que dans différentes feuilles de route, cette carte fait encore l'objet d'une réflexion collective visant à préciser ce qu'elle recouvre réellement, à en mesurer les enjeux et à identifier les réponses qu'elle est susceptible d'apporter[86]. Le dispositif entend en effet constituer un outil au service des personnes exilées, notamment en contribuant à lever les obstacles rencontrés dans l'accès aux droits et aux démarches administratives, ainsi qu'à renforcer leur protection face aux discriminations et aux violences administratives.

Pour les collectivités, elle est surtout perçue comme un moyen de faciliter l'accès à l'ensemble des services municipaux indépendamment du statut administratif et de simplifier les démarches administratives (ouverture de compte bancaire, inscriptions dans les services municipaux, inscriptions à des activités locales, etc.). Elle demeure toutefois encore en quête de modalités lui permettant d'être pleinement reconnue comme un véritable dispositif de protection des résidents face, notamment, aux pratiques policières susceptibles de produire des mécanismes d'exclusion ou d'expulsion.

Dans cette perspective, elle s'articule progressivement à des réflexions stratégiques portant sur l'épineuse question de la régularisation du séjour. Cela vise à faire émerger des discours alternatifs sur les politiques migratoires et à rendre davantage visibles, auprès des autres pouvoirs publics, les effets sociaux et humains que les situations d'irrégularité administrative produisent à l'échelle des territoires. Il ne s'agit dès lors plus seulement de garantir un accès effectif aux services municipaux, mais également de penser les conditions d'une protection locale des personnes confrontées à l'exclusion du droit au séjour.

Dans cette dynamique, certaines villes, notamment Nantes et Villeurbanne, s'engagent dans la constitution de réseaux de sensibilisation et d'action autour des enjeux liés à la régularisation. Ces démarches reposent sur un travail collectif associant collectivités, acteurs associatifs et économiques, et autres parties prenantes du territoire, afin de mettre en regard les réalités sociales et économiques locales avec les enjeux d'autonomie des personnes en situation de précarité. L'objectif est ainsi de faire émerger des formes de coopération susceptibles de renforcer l'accès au droit au séjour notamment par le travail pour les personnes qui en sont exclues, tout en inscrivant cette question dans une approche territoriale plus large des politiques d'accueil. Est-ce qu'il y a eu des résultats concrets à mettre en avant ?

Ainsi, en cherchant à faciliter les conditions de vie quotidienne des personnes exilées, de nombreuses communes engagées dans cette démarche contribuent également, notamment à travers le plaidoyer collectif porté avec l'ANVITA, à faire émerger un autre discours sur les migrations et à développer une conception alternative de la citoyenneté.

[85] ANVITA, *Guide pour une France accueillante*, 2021, p. 43.

[86] Au sein de la métropole de Grenoble, le conseil de développement a défendu cette proposition pour une carte permettant de reconnaître une commune appartenance au territoire des habitants ainsi qu'un accès facilité aux services en remplaçant l'ensemble des cartes municipales en une seule et même carte disponible en ligne ; à Villeurbanne, la carte est déjà en circulation.

Conclusion : La reconnaissance des collectivités locales actrices clés de l'accueil

Face au durcissement des politiques européennes et nationales à l'égard des personnes exilées, les collectivités territoriales deviennent des acteurs indispensables de la protection effective des droits fondamentaux. Comme le montre CATHERINE LE BRIS, les droits humains ne relèvent plus exclusivement de l'État : les collectivités « s'emparent de leur propre chef » du droit international des droits de l'homme et participent à leur promotion à l'échelle locale[87]. Elles vont ainsi au-delà de la promotion des droits en contribuant à les rendre concrets.

Dans ce sens, les collectivités locales participent à l'émergence d'une gouvernance « glocale ». Cette intervention locale s'inscrit en effet, dans un contexte d'affaiblissement et de désengagement de l'État, mais aussi de transformation de la gouvernance urbaine sous l'effet de la mondialisation. Les migrations renforcent la mise en réseau internationale des villes et favorisent l'émergence d'un espace « glocal », à l'intersection des échelles locale, nationale et internationale. Les réseaux de villes constituent alors une ressource pour mutualiser les pratiques, mobiliser le droit international et construire des réponses collectives face aux carences de l'État.

Ainsi, le dévoilement d'une compétence locale de fait en matière d'accueil conduit ainsi à réinterroger la centralité de l'État dans la définition et la mise en œuvre des politiques migratoires. Si le principe de libre administration permet aux collectivités de mobiliser une pluralité d'instruments afin de répondre, sur leurs territoires, aux besoins matériels liés à l'accueil, cette capacité d'action demeure paradoxalement inscrite dans un cadre encore fortement contraint par l'État. Les évolutions législatives récurrentes sur l'immigration, la diminution des dotations financières et la réduction de l'impôt local, ainsi que l'encadrement des dépenses locales ou encore les politiques d'incitation à la mutualisation pour certaines communes rurales témoignent d'une limitation organisée par l'État. Se dessine dès lors une tension entre la centralité juridique de l'État, qui conserve la maîtrise formelle de la politique migratoire, et l'autonomie pratique des collectivités, dont l'action contribue pourtant à en assurer les conditions concrètes de mise en œuvre. Cette situation invite à dépasser une lecture strictement verticale de la répartition des compétences pour envisager l'hypothèse d'une forme de délégation implicite résultant de l'inaction étatique, telle que notamment formulée par BARBARA OOMEN[88], et à prendre en considération un pluralisme juridique dans lequel normes, pratiques et initiatives locales participent, à différentes échelles, à la protection effective des droits. L'enjeu n'est donc plus seulement de constater l'écart entre les compétences juridiquement attribuées et les pratiques locales, mais de reconnaître une recomposition de fait des modalités de prise en charge de l'accueil. Celle-ci conduit finalement à dépasser le paradigme étatique : l'immigration peut être appréhendée moins comme un problème ponctuel appelant une intervention exceptionnelle que comme un phénomène social continu, auquel les collectivités contribuent quotidiennement à répondre.

[87] C. LE BRIS, (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Mare & Martin, 2020, tome 2, pp. 253-271.

[88] B. OOMEN and M. BAUMGÄRTEL, « Frontier cities: the rise of local authorities as an opportunity for international human rights law », *European Journal International Law*, vol. 29, n° 2, 2018, pp. 607-630.