

La fin des villes accueillantes ? Une hospitalité municipale sous contrainte

Anouk Flamant et Thomas Lacroix

Le dernier mandat municipal a été marqué par de nombreuses situations d'accueil et d'intégration des personnes migrantes. Cet article analyse les relations entre l'État et les communes, ponctuées de collaborations, mais aussi de vives tensions exacerbées par la crise ukrainienne.

La dernière mandature municipale (2020-2026) a été marquée par une série de conflits entre certaines municipalités et des représentants de l'État concernant les politiques d'accueil des personnes migrantes. Des municipalités, principalement gouvernées par des partis de gauche, ont ainsi dénoncé les carences étatiques en matière d'hébergement ou le faible investissement dans les politiques d'accueil et d'intégration. Si la gestion des migrations est une compétence régionale, les municipalités peuvent intervenir (via la clause dite de « compétence générale ») en matière d'éducation, d'action sociale ou de santé, pour répondre aux besoins des personnes en situation administrative précaire (débouté·es du droit d'asile, en attente d'une régularisation, etc.). En outre, elles peuvent soutenir des politiques étatiques territorialisées, telles que relatives à l'hébergement. Quelle place et quelles marges de manœuvre les municipalités ont-elles obtenu au cours de cette mandature dans la gestion des migrations ? Les événements récents liés à l'Ukraine signent-ils un retour de l'État ? Ce bilan peut-il servir d'argument électoral pour des candidat·es à la recherche d'un engagement distinctif ou, au contraire, être utilisé contre elles et eux ?

Dans cet article, nous analysons trois dispositifs distincts¹ – l'Association nationale des villes et territoires accueillants (Anvita), une organisation qui porte la voix des municipalités pour une gestion alternative des migrations ; le Contrat territorial d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR), un programme expérimental permettant de contractualiser les relations entre l'État et les villes en matière d'accueil ; l'accueil des personnes exilées d'Ukraine marqué par l'implication importante de l'État et la mise à l'écart des municipalités. Ces trois dispositifs éclairent l'évolution du rapport entre gouvernements locaux et nationaux sur cette question. Leur analyse met en évidence la place paradoxale que certaines municipalités ont prise dans la gestion de l'accueil des personnes migrantes² : par leurs mobilisations et leurs actions de terrain,

¹ Ces dispositifs s'appuient sur des recherches qualitatives que nous avons menées au sein de deux projets collectifs principaux, LocalAcc (dir. T. Lacroix et B. Michalon) et Corriref (dir. T. Lacroix), financés par l'Institut Convergence Migrations. Nous avons mené des entretiens auprès d'agents municipaux, d'agents de l'Etat, d'élu·es et de représentants associatifs, participé à plusieurs événements organisés par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Anvita entre 2020 et 2025.

² Nous faisons le choix d'utiliser le terme de « migrant » dans cet article, en reprenant une définition démographique, mobilisée par l'ONU, « toute personne qui quitte son lieu de résidence habituelle pour s'établir à

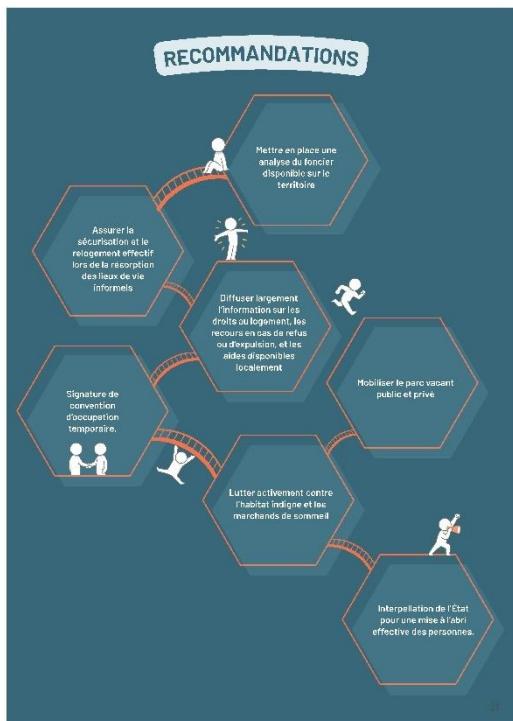
elles sont devenues des interlocutrices incontournables de l'État dans la mise en œuvre déconcentrée des politiques d'accueil, même si les pressions politiques contraignent les marges de manœuvre de ces collectivités.

L'Anvita : un réseau de plaidoyer et de contestations face à l'État

Au cours de la dernière décennie, l'implication des municipalités dans l'accueil des migrant·es a d'abord été une réponse à des situations d'urgence (campements), principalement dans des « villes-frontières » (Agier et Le Courant 2022), comme Grande-Synthe (frontière franco-britannique) ou Briançon (frontière franco-italienne), ou dans des grandes villes, comme Grenoble ou Nantes.

En 2018, sous l'impulsion de Damien Carême (Grande-Synthe, EELV), d'Éric Piolle (Grenoble, EELV), de Johanna Rolland (Nantes, Parti socialiste et alliés), l'Anvita est créée. Cette association contribue à visibiliser et légitimer ces initiatives municipales. L'Anvita est principalement constituée de villes aux majorités municipales de gauche, de taille variable. Un nombre croissant de petites et moyennes villes s'y engagent à partir de 2020³, afin d'accéder notamment aux échanges de pratiques, à des temps de formation et déployer des activités de plaidoyer (Flamant et Lacroix 2025).

Figure 1. « Pour une France accueillante »



Source : Extrait du document « Pour une France accueillante », Anvita, 2025, p. 21. En ligne : <https://www.anvita.fr/assets/MlbcResource/Guide-Pour-une-France-accueillante-2025.pdf>.

L'Anvita devient progressivement un lieu de production d'un discours alternatif aux orientations sécuritaires des politiques migratoires nationales et européennes, comme en

titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, soit dans une autre région à l'intérieur d'un même pays, soit dans un autre pays, franchissant ainsi une frontière internationale ».

³ Au 1^{er} octobre 2025, l'Anvita compte 90 collectivités territoriales membres, dont la très grande majorité sont des villes. Voir ici : <http://u.osmfr.org/m/1324530/>.

témoigne sa mobilisation contre la nouvelle loi adoptée en matière d'immigration en janvier 2024⁴. L'Anvita, avec d'autres associations de défense des personnes migrantes, multiplie les communiqués de presse et les conférences pour dénoncer les mesures répressives à l'égard des étrangers⁵. Enfin, en amont des élections municipales de 2026, l'Anvita publie un manuel intitulé « Pour un mandat accueillant ». Ce dernier offre des conseils aux futur·es élu·es pour développer une politique d'accueil et d'hospitalité sur leur territoire.

Figure 2. « Pour un mandat accueillant »

METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE ACCUEILLANTE

S'INSTALLER DANS LE MANDAT

À présent, il est question de partager un ensemble de conseils et de retours d'expérience d'élues sur le « comment faire ». Ces éléments ont vocation à soutenir les élus nouveaux et aux élues et élus qui débuteront leur premier mandat. Il s'adresse également aux élues qui détiennent un second mandat et qui souhaitent éviter de tomber dans les mêmes écueils que lors du précédent. Attention, il est cependant possible que tous les points abordés ne fassent pas écho à la réalité sociale ou politique de votre territoire.

S'appuyer sur le programme de la campagne

Le programme est une ressource précieuse, devant plus si l'est être travaillé avec toutes les personnes de la future majorité municipale, ainsi que les soutiens issus de la société civile, en amont des élections.

Le programme est une vraie boussole du mandat si l'accueil inconditionnel des personnes exilées et le respect de leurs droits y est clairement soutenu.

“

Il est essentiel de travailler le programme en amont des élections, métropolitaines et de l'appréciation des personnes, car ce sera nécessaire pour que pour gagner, il faut être ensemble, le programme doit être conservé, convertir ou donner des priorités différentes, et comprendre les intérêts concrètes, réalistes et rapidement applicables.

Réponse de l'Assemblée de la Métropole de Lyon (69) : Petite enfance, vie associative et promotion de la santé

“

Traduire le programme en délégation d'élues volontaires

Les délégations d'élues peuvent être co-construites au sein de la majorité municipale à la croisée de plusieurs projets forts du programme pour que chaque élue soit amenée à travailler de manière transversale avec d'autres élues et services de la collectivité : « hospitalité », « lutte contre le sans-abriisme », etc.

Exemple : A Grenoble, on a créé 5 délégations pour le tourisme d'installations : 1) du tourisme international, en charge de la promotion de l'Hôtel de ville, bouquet d'informations, etc ; 2) de l'art et culture : cette 1^{re} délégation est chargée de toutes les manifestations avec d'autres délégations.

Exemple à Villeurbanne : à quoi ça ressemble ? On a créé un conseil d'élues et de la ville pour l'immigration, l'accès à l'habitat, l'accès à l'énergie et le changement de la ville pour les personnes migrantes.

“

Le fait d'être élues/élus va faire énormément de différence. Quand l'on se souvient à priori que les élues/élus sont très peu sensibles, ou pas du tout, à ces questions, de pouvoir percevoir qu'il est aussi un rôle de l'élue/élus de faire évoluer les choses, d'aller vers les élus/élues, c'est quelque chose qui est assez puissant, au niveau de l'ANAVAT, pour changer les structures et pour changer la ville.

Antoine Peugeot, Conseiller municipal à la Ville de Villeurbanne (69) : Lutte contre le sans-abriisme, hospitalité

“

Observation de l'ANAVAT : Pour les personnes migrantes, il existe deux délégations : 1/ une délégation « Accès aux droits et protection sociale » et 2/ une délégation « Accès à l'habitat et aux droits sociaux ». La question est intégrée à une délégation existante, comme celle des solidarités. Si une délégation « Accès aux personnes migrantes » est créée spécifiquement, 3/ une délégation transversale « Ville inclusive » + « Ville hospitalière » + « Ville accueillante » est créée, travaillant en lien avec plusieurs délégations (solidarités, santé, logement, éducation).

Observation de l'ANAVAT : Il existe une délégation d'élues chargée de l'application réglementaire des droits de l'homme et des libertés. Celle-ci existe sous forme de deux délégations : 1/ une délégation « Droits de l'homme et libertés » et 2/ une délégation « Droits humains et droits fondamentaux ». Ces deux délégations sont chargées de faire appliquer les droits de l'homme et des libertés dans la ville.

“

En 2025, on pourra se rappeler si la volonté de ce centre sera déclinée ou dévoyée, affirme alors l'élue, toutefois, chacune des personnes interrogées connaît des avis très politiques du mandat. Centres jeunesse/développement minier/maison, etc. Les élus/délégués doivent faire face à ces personnes et communiquer les résultats de leur travail en termes qualitatifs et non quantitatifs au regard de la ville.

Sylvie Tonini, Apôtre au Maire de Lyon (69) : Hospitalité, droits et égalités, mémoire, cultures et spiritualités

“

Source : Extrait du « Manuel pour un mandat accueillant », Anvita, p. 16. En ligne : <https://www.anvita.fr/assets/MlbcResource/Manuel-pour-un-mandat-accueillant-Vdef-partageable-en-ligne.pdf>.

Sa lecture révèle comment les municipalités se proposent d'agir dans les interstices des politiques publiques, là où l'inaction étatique laisse un vide, en facilitant l'accueil et l'intégration des personnes migrantes dans leur territoire à travers des programmes d'action spécifiques.

Le Contrat territorial d'accueil et d'intégration : un instrument de gouvernance partagé inachevé

Ces mobilisations des collectivités territoriales s'inscrivent en parallèle d'un objectif étatique affirmé légalement en 2018⁶, qui vise à accélérer la répartition territoriale des demandeur·ses d'asile et des réfugié·es entre l'ensemble des régions (Berthomière *et al.* 2020 ; Gardesse 2020). Dès lors, ces revendications municipales sont identifiées comme une

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

⁵ Communiqué de presse, « Pour une politique migratoire d'accueil et de solidarité », 2 octobre 2024, <https://www.anvita.fr/fr/actualites/notre-plaidoyer/view/communIQUE-cP-inter-orga-pour-une-politique-migratoire-daccueil-et-de-solidarite/>

⁶ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

opportunité pour mettre en œuvre cette répartition. En 2019, la Direction interministérielle pour l'accueil et l'intégration des réfugiés (DIAIR) mobilise un budget modeste (4 millions d'euros au total) pour proposer à une dizaine des municipalités de signer des contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR). Ces contrats formalisent sur le plan juridique une délégation de l'organisation concrète de l'accueil des réfugiés aux municipalités et à certaines métropoles (Rouen, Montpellier ou Lyon).

Les collectivités signataires s'engagent pour deux raisons principales : tout d'abord, ces contrats leur permettent d'établir un espace de discussion institutionnalisé avec les services déconcentrés de l'État, en particulier les DDETS⁷ et la DIAIR, en abordant des thématiques variées autour des personnes réfugiées ; ensuite, l'enveloppe budgétaire (initialement de 300 000 euros pour les villes signataires) offre une ressource utile pour structurer ou renforcer une politique locale d'accueil et d'intégration. Cette enveloppe finance en effet directement des postes d'agent·es municipaux ou métropolitains, des solutions d'hébergement et de nouveaux projets associatifs en faveur de l'intégration des personnes réfugiées, voire des demandeur·euses d'asile ou des personnes en situation irrégulière.

En 2022, les CTAIR deviennent des CTAI (Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration) élargis à l'ensemble des personnes « primo-arrivantes⁸ ». L'augmentation croissante du nombre de CTAI signés entre l'État et les collectivités (76 en 2024) ne s'est pas accompagnée d'une augmentation comparable du budget national, réduisant *in fine* les capacités d'action locales. En outre, l'État encadre plus strictement les actions financées. L'espace d'innovation se réduit tandis que les collectivités se plaignent d'un contrôle accru de l'État sur le public bénéficiaire des actions financées.

La réforme des CTAIR apparaît comme une reprise en main par l'État des questions d'accueil et d'intégration, dans un contexte de pression policière croissante sur les publics accueillis⁹. À la même période, l'arrivée de personnes réfugiées d'Ukraine se traduit par une nouvelle politique d'accueil territorialisée *ad hoc*, avec l'État à l'impulsion et à la manœuvre.

L'exception ukrainienne : une politique d'accueil territorialisée avec l'État comme chef d'orchestre

À partir du 24 février 2022, l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie provoque un exil massif au sein de l'Union européenne¹⁰. Chargé de la mise en œuvre de la directive européenne de protection temporaire, l'État met en place un dispositif inédit (Gemenne et Thiollet 2022 ; Grau *et al.* 2025). Près de soixante-dix cellules de coordination (appelées « sas »), dédiées à la gestion de ces arrivées, sont ouvertes sur l'ensemble du territoire. Elles constituent des guichets uniques où les arrivant·es peuvent effectuer l'ensemble de leurs démarches (demande de titre de séjour et ouverture de droits sociaux). Ces cellules sont coordonnées par les services déconcentrés de l'État, tandis que les municipalités endossent

⁷ Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités. Avant 2021, il s'agissait des Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS).

⁸ Il s'agit plus précisément des personnes étrangères en séjour régulier et ayant vocation à rester en France. Cette mention permet d'exclure de ce dispositif les demandeur·ses d'asile, les personnes en situation irrégulière, les bénéficiaires de la protection temporaire et les mineur·es non accompagné·es.

⁹ Cette pression se traduit par l'augmentation croissante du nombre d'Obligation à quitter le territoire français (OQTF), relevée par exemple par la Cour des comptes en 2025 (<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/67931>). Plus largement, les contrôles policiers s'affirment comme modalité de gestion de la migration (Sibley et Martini 2024).

¹⁰ En septembre 2025, plus de 5,5 millions d'Ukrainiens résident hors de leurs frontières nationales. HCR, Ukraine Refugee Situation, <https://data.unhcr.org/fr/situations/ukraine?>

principalement un rôle de soutien logistique (attribution de locaux pour la mise à l'abri), plutôt que de pourvoyeuses de services et d'accueil.

L'engagement de l'État se traduit notamment par un investissement fort dans l'offre d'hébergement, afin que cet afflux de personnes réfugiées d'Ukraine ne pèse ni sur le système d'hébergement des demandeurs d'asile (le Dispositif national d'accueil, DNA), ni sur l'hébergement d'urgence, largement saturés tous les deux¹¹. Pour ce faire, les autorités s'appuient largement sur l'hébergement citoyen et l'intermédiation locative. Les municipalités font figure de soutiens secondaires de cette politique d'accueil. La crise ukrainienne renforce néanmoins les tensions entre l'État et des autorités municipales, dont les compétences en matière d'accueil ne sont pas reconnues alors qu'elles sont toujours directement confrontées aux besoins des populations exilées non ukrainiennes.

C'est dans ce contexte qu'en février 2024, Strasbourg, Bordeaux, Grenoble, Lyon et Rennes, toutes membres de l'Anvita, engagent des recours simultanés auprès des tribunaux administratifs pour faire reconnaître les carences de l'État en matière d'hébergement d'urgence. Les villes réclament le paiement des places d'hébergement financées par leurs centres communaux d'action sociale, lors d'opérations de mise à l'abri de personnes dans des campements ou des squats, dont une partie croissante est en situation de migration¹². À travers cette judiciarisation de leur opposition, les municipalités revendiquent un rôle sur une ligne de crête : participer à la définition et la mise en œuvre des politiques d'accueil sans pour autant se suppléer aux obligations de l'État en la matière. Cette posture est d'autant plus nécessaire qu'elles sont interpellées et contestées par les associations de défense des étrangers, mais aussi par les personnes migrantes qui subissent inégalités et discriminations dans leur quotidien.

Les municipalités qui ont mis en place un dispositif d'accueil pour les personnes migrantes après les élections municipales de 2020 se trouvent aujourd'hui prises dans un étouffement, entre des mobilisations d'extrême droite organisées pour dénoncer des projets d'accueil de migrants (comme ce fut le cas à Saint-Brévin en 2021 et sur les réseaux sociaux) d'une part, et un cadre de relation avec l'État de plus en plus contraint d'autre part.

La période de 2020 à 2026 montre que, plutôt qu'une « fin des villes accueillantes », un nombre croissant de municipalités investissent la thématique de l'hospitalité, tout en étant contestées et dépendantes des rapports de force avec l'État. Certaines villes ont démontré leur savoir-faire et la légitimité de leur action. Elles ont réussi à convaincre l'État de leur rôle, en particulier pour gérer les situations d'urgence.

Reste à voir si les équipes sortantes qui ont porté ces politiques (dont beaucoup sont issues de la vague écologiste de 2020) pourront et souhaiteront faire valoir leur action dans ce domaine pendant la campagne électorale. Dans un contexte national et international marqué par une criminalisation accrue de la migration, il y a fort à parier que les élections municipales en mars 2026 ne seront, hélas, pas un lieu de débat concernant les manières d'agir pour l'accueil et l'intégration des nouvelles populations.

Une telle discréption peut avoir des conséquences importantes pour les bénéficiaires. Elle laisse la place à des postures sécuritaires qui conduisent à restreindre les politiques nationales d'accueil et d'intégration aux personnes détentrices d'un titre de séjour pérenne. Pour les autres personnes exilées, celles en situation de demande d'asile et, plus encore, celles en situation irrégulière, les mesures semblent se concentrer sur leur mise à l'écart et le nombre de reconduites aux frontières remplace l'évaluation de leur trajectoire d'insertion et d'emploi.

¹¹ Au sein du DNA, les capacités de logement ne couvrent que la moitié des besoins.

¹² En mars 2025, la ville de Grenoble obtient gain de cause, l'État est condamné à rembourser la prise en charge du cas évoqué face au tribunal et c'est à nouveau le cas pour Bordeaux en octobre 2025. Anvita, « Ultime recours des villes : l'État condamné à rembourser la ville de Bordeaux », 6 novembre 2025.

Bibliographie

- Agier, M. et Le Courant, S. (dir.) 2022. *Babels. Enquêtes sur la condition migrante*, Paris : Éditions du Seuil.
- Berthomière, W., Fromentin, J., Lessault, D., Michalon, B. et Przybyl, S. 2020. « L'accueil des exilés dans les espaces ruraux en France : orientations nationales et déclinaisons locales d'une politique de dispersion », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36, n° 2, p. 53-82. DOI : <https://doi.org/10.4000/remi.15550>.
- Flamant, A. et Lacroix, T. 2025. « Bâtir une coalition d'acteurs pour gagner une place dans la gouvernance des migrations. Le cas de l'Association nationale des villes et territoires accueillants », in T. Lacroix et B. Michalon (dir.), *Des localités pour accueillir. Migrants dans les villes et villages de France et d'ailleurs*, Bordeaux : Le Bord de l'eau.
- Gardesse, C. 2020. « La dispersion de personnes exilées : ce que la spatialisation des CAO révèle des politiques migratoires et urbaines », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36, n° 2-3, p. 83-105. URL : <https://journals.openedition.org/remi/15602>.
- Gemenne, F. et Thiollet, H. 2022. « L'accueil des réfugiés ukrainiens et l'universalité du droit d'asile », *Hommes & Migrations*, vol. 2, n° 1337, p. 180-184. URL : <https://journals.openedition.org/hommesmigrations/14062?lang=fr>.
- Grau, I., Lacroix, T. et Delcroix, C. 2025. « L'accueil des exilées d'Ukraine dans quatre grandes villes françaises », *Migrations Société*, n° 201, p. 15-32. URL : <https://shs.cairn.info/revue-migrations-societe-2025-3-page-15?lang=fr&tab=texte-integral>.
- Sibley, A. et Martini, J.-F. 2024. « Loi Darmanin, dernier marchepied pour l'extrême droite », *Plein droit*, n° 142, p. 3-5. URL : <https://www.gisti.org/spip.php?article7370>.

Anouk Flamant est maîtresse de conférences en science politique (INSEI, Grhapes, Triangle) et fellow de l'Institut Convergence Migrations. Spécialiste des politiques migratoires, elle s'intéresse plus particulièrement aux politiques locales d'accueil et d'intégration des personnes en situation de migration, aux dynamiques d'échanges entre les municipalités en France et en Europe et aux trajectoires d'accueil des personnes concernées.

Thomas Lacroix est géographe, directeur de recherche au CNRS, affilié au Centre de recherches internationales de Sciences Po. Il travaille sur les relations entre le transnationalisme des immigrés et l'État, mais aussi la place des villes dans la gouvernance des migrations. Il a publié de nombreux ouvrages et articles sur les relations entre migration et développement, la mémoire diasporique, la géographie morale de la migration ou la théorie du transnationalisme. Son dernier ouvrage en date, coordonné avec Bénédicte Michalon, est intitulé *Des localités pour accueillir. Migrants dans les villes et villages de France et d'ailleurs* (Le Bord de l'eau, 2025).

Pour citer cet article :

Anouk Flamant et Thomas Lacroix, « La fin des villes accueillantes ? Une hospitalité municipale sous contrainte », *Métropolitiques*, 19 janvier 2026.
URL : <https://metropolitiques.eu/La-fin-des-villes-accueillantes.html>.
DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2246>.